



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

PESCADO EN DESCOMPOSICIÓN

UNA GUÍA PARA
ABORDAR LA
CORRUPCIÓN EN EL
SECTOR PESQUERO

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO

PESCADO EN DESCOMPOSICIÓN

UNA GUÍA PARA ABORDAR LA
CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PESQUERO



NACIONES UNIDAS

Viena, 2019

© Naciones Unidas, 2019. Todos los derechos reservados.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Oficina de las Naciones contra la Droga y el Delito (UNODC), juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La UNODC fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material del presente producto de información. Excepto cuando se indique lo contrario, la presente publicación puede reproducirse, descargarse e imprimirse para fines educativos, de investigación y enseñanza privados, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se cite expresamente a la UNODC como la fuente y el titular de los derechos de autor y que la aprobación por parte de la UNODC de las opiniones, productos o servicios de los usuarios no esté implícita de ninguna manera.

Todas las fotos © iStock.com

Esta publicación no ha sido formalmente editada ni traducida de manera oficial.

Producción editorial: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Bibliotecas, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	iv
LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	v
RESUMEN EJECUTIVO	vi
Corrupción: Un problema endémico que socava la lucha contra los delitos pesqueros.....	vi
Abordando la corrupción para hacer frente a los delitos pesqueros.....	vi
El camino a seguir	vii
INTRODUCCIÓN.....	1
La misión y el mandato de la UNODC.....	2
1. ÁMBITO Y CONTEXTO.....	5
1.1. ¿Por qué abordar la corrupción para hacer frente a los delitos pesqueros?.....	6
1.2. ¿Con qué conductas estamos lidiando?.....	9
1.3. Ejemplos que demuestran las tipologías de la corrupción	12
2. ANÁLISIS DE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA PESQUERA, LOS FLUJOS FINANCIEROS Y EL MARCO NORMATIVO	15
2.1. Comprensión de la cadena de valor de la industria pesquera	15
2.2. Comprensión de los flujos financieros	24
2.3. Comprensión del marco normativo y del cumplimiento de la ley.....	26
3. EVALUACIÓN Y GESTIÓN DEL RIESGO DE CORRUPCIÓN.....	30
3.1. Cómo llevar a cabo la evaluación del riesgo de corrupción	30
3.2. Análisis adicional para el cumplimiento de la ley.....	39
4. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN DEL RIESGO DE CORRUPCIÓN	42
4.1. El enfoque preventivo.....	43
4.2. El enfoque de cumplimiento de la ley.....	48
5. RESUMEN DE LAS IMPLICACIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	52

AGRADECIMIENTOS

La presente guía fue realizada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Fue desarrollada con la generosa financiación de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norad, por sus siglas en inglés) en el marco del proyecto FishNET, que se implementa de manera conjunta por el Programa Global para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre y los Bosques (GPWLFC, por sus siglas en inglés) y el Programa Global de Control de Contenedores (CCP, por sus siglas en inglés) de la UNODC. La presente guía es el resultado de los esfuerzos conjuntos del GPWLFC y la División de Corrupción y Delitos Económicos (CEB, por sus siglas en inglés).

La UNODC reconoce con profunda gratitud a quienes han contribuido con su experiencia y conocimientos en diversas etapas del desarrollo de la presente guía, y a los expertos que participaron en las reuniones internacionales de grupos de expertos celebradas en Viena del 2 al 4 de mayo de 2018 y en Oslo del 19 al 21 de septiembre de 2018:

Solvi Amo Albrigsten, Tax Norway North; Marcus Asner, Arnold & Porter, Estados Unidos de América; Nick Branigan, Departamento de Hacienda y Aduanas de su Majestad (HMRC por sus siglas en inglés) Servicio de Investigación de Fraudes, Escocia; Eve De Coning, Ministerio de Comercio, Industria y Pesca, Noruega; Jan Eriksen, Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo (Norad); Azmi bin Kamaruzaman, Comisión de Lucha contra la Corrupción de Malasia; Gabriella Kossmann, Norad; Jorge Ríos, UNODC; Zoe Scanlon, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés); Phil Snijman, Universidad Nelson Mandela, Sudáfrica; Lise Stensrud, Norad; Gunnar A. Stolvik, Ministerio de Comercio, Industria y Pesca, Noruega; Hans Petter Tetmo, Administración Tributaria de Noruega; Medina Thiam, Agencia Nacional de Asuntos Marítimos, Senegal; Nick Williams, Bufete de Abogados Meredith Connell, Nueva Zelanda; Prof. Hennie van As, Universidad Nelson Mandela, Sudáfrica; Erna Van Der Merwe, Comisión de Lucha contra la Corrupción, Namibia; Aletea Vega Marona Kunde, Policía Federal, Brasil; Christine Yurechko, Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL, por sus siglas en inglés).

La UNODC desea reconocer las contribuciones de Tim Steele y Maria Adomeit, miembros del personal de la UNODC, de la División de Corrupción y Delitos Económicos, quienes fueron responsables del desarrollo de la guía. El estudio se benefició del valioso aporte de muchos miembros del personal y consultores de la UNODC que revisaron varias secciones del presente informe, entre ellos: Jorge Ríos, Jenna Dawson-Faber, Lejda Toci y Ludmilla Dadrass del Programa Global para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre y los Bosques y Candice Welsch y Yujing Yue de la División de Corrupción y Delitos Económicos. Además, nos gustaría agradecer a Harriet Abbott por editar la presente guía.

La información contenida en la presente guía se ha derivado de una variedad de fuentes, incluyendo, de manera enunciativa más no limitativa, discusiones con expertos en conferencias internacionales y la revisión de materiales publicados en la prensa popular. Este informe ha sido verificado a través de dos reuniones de grupos de expertos. Gran parte de la evidencia directa relacionada con los casos mencionados en esta guía se obtuvo en estas reuniones.

LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

CCPCJ	La Comisión para la Prevención del Delito y Justicia Penal
CCP	Programa Global de Control de Contenedores (UNODC)
CEB	División de Corrupción y Delitos Económicos (UNODC)
CoSP	Conferencia de los Estados Parte
CRP	Documentos de la Sala de Conferencias
DPP	Director de la Fiscalía Pública
ZEE	Zona Económica Exclusiva
UE	Unión Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCO	Funcionarios de Control de Pesca (Sudáfrica)
FiTI	Iniciativa de Transparencia Pesquera
FOC	Bandera de Conveniencia
PIB	Producto Interno Bruto
GPWLFC	Programa Global para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre y los Bosques (UNODC)
HMRC	Departamento de Hacienda y Aduanas de su Majestad (Reino Unido)
IBAMA	Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables
IMO	Organización Marítima Internacional
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISO	Organización Internacional de Estandarización
IUU	Pesca ilegal, no declarada, o no reglamentada
Ltd	Sociedad de Responsabilidad Limitada
PMA	Países Menos Adelantados
MSC	Consejo de Administración Marina
NAFIG	Grupo de Inteligencia de Pesquerías del Atlántico Norte
Norad	Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OLRAC	Consultores para la Evaluación de Recursos Marinos y Terrestres
PSCO	Funcionarios de Control del Estado Rector de Puerto
PSCM	Gestión de compras y cadena de suministro
Pty	Sociedad Limitada o Ilimitada de Propiedad
ORP	Organización Regional de Ordenación Pesquera
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
IVA	Impuesto al Valor Agregado
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

RESUMEN EJECUTIVO

CORRUPCIÓN: UN PROBLEMA ENDÉMICO QUE SOCABA LA LUCHA CONTRA LOS DELITOS PESQUEROS

La industria pesquera mundial está formada por una compleja red de actividades, actores y autoridades distribuidas en múltiples países y jurisdicciones. Esta gran complejidad conlleva desafíos normativos y de cumplimiento, y brinda numerosas oportunidades para que los delincuentes infrinjan la ley. La corrupción ataca el núcleo de la lucha contra los delitos pesqueros. Amenaza la regulación efectiva y la prevención del delito en cada etapa de la cadena de valor de la industria pesquera, exponiéndola a una amplia gama de riesgos, que van desde la elaboración de licencias falsificadas y el informe de cantidades menores de pescados capturados al momento del desembarque, hasta la venta de pescado etiquetado incorrectamente, entre otros.¹ La corrupción también socava los esfuerzos de las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley para investigar y procesar los delitos pesqueros cuando estos ocurren.

Todos los demás esfuerzos para regular el sector pesquero y combatir los delitos pesqueros fallarán a menos que se aborde el problema de la corrupción.

Esta guía de la UNODC está diseñada para apoyar a los responsables de formular las políticas públicas, quienes tienen la difícil tarea de identificar las áreas específicas en sus marcos legales y normativos susceptibles a la corrupción, y actuar para abordar esas debilidades. También tiene como objetivo sensibilizar a las autoridades que trabajan en la gestión de la pesca sobre la amenaza que supone la corrupción. La guía sugiere vías para reducir el impacto de la corrupción en donde ésta ya se ha afianzado y desarrollar salvaguardias para evitar su reaparición.

ABORDANDO LA CORRUPCIÓN PARA HACER FRENTE A LOS DELITOS PESQUEROS

Los países deben analizar detenidamente sus cadenas de suministro en la industria pesquera y sus procesos normativos aplicables para comprender dónde la corrupción amenaza con socavar la lucha contra los delitos pesqueros. A pesar de esto, hasta la fecha, sólo unos pocos países han realizado una evaluación básica de riesgo de corrupción en su sector pesquero. Eso significa que muchos países tienen una comprensión incompleta de cómo su sector pesquero es vulnerable a la corrupción. También sugiere que tienen información limitada para desarrollar estrategias preventivas anticorrupción que mejor pueden proteger su sector pesquero.

Esta guía proporciona un proceso paso a paso para combatir la corrupción en el sector pesquero:

- *Formar* un grupo de trabajo dedicado, idealmente conformado por miembros de varios organismos y dirigido por alguien con autoridad.
- *Comprender* los problemas clave y cómo se aplican específicamente a las actividades pesqueras de un país. Estos temas incluyen:
 - Las tipologías de corrupción relacionadas con el sector pesquero.
 - Los grupos clave que son los autores frecuentes de la corrupción.
 - La cadena de valor de la industria pesquera en el país.
 - El flujo monetario a lo largo de la cadena de valor de la industria pesquera.
 - Los marcos normativos y de cumplimiento de la ley en vigor.

¹ OCEANA, *Platos Engañosos: Se encuentran intercambios de productos pesqueros en todo el mundo*, pág. 1-8 (2018). Disponible en: <https://usa.oceana.org/publications/reports/deceptive-dishes-seafood-swaps-found-worldwide#>.

-
- *Llevar a cabo* una evaluación de riesgo de corrupción para identificar las debilidades actuales y potenciales, y posteriormente priorizar los riesgos para asignar los recursos de manera óptima.
 - *Diseñar* una estrategia dirigida a la mitigación de riesgo que incluya:
 - Medidas preventivas para mitigar los riesgos de corrupción en el sector pesquero antes de que se materialicen. Estas podrían incluir:
 - Mejora de la transparencia de la información y de los procesos relacionados con el sector pesquero.
 - Sensibilizar sobre temas relacionados con la corrupción mediante el aprendizaje de cómo identificarlos, cómo responder a ellos y qué tan corrosivo es para la sociedad y el estado de derecho.
 - Medidas de cumplimiento de la ley para fortalecer las investigaciones y enjuiciamientos por corrupción y para formar un elemento disuasivo contra posibles actividades delictivas, tales como:
 - Fortalecer la cooperación ente organismos para facilitar el intercambio de información y aprovechar conjuntos de habilidades complementarias.
 - Llevar a cabo investigaciones financieras paralelas, ya que el soborno y el enriquecimiento ilícito pueden dejar pistas monetarias útiles para los investigadores y los fiscales
 - *Implementar* la nueva estrategia de mitigación diseñada, revisarla regularmente y retroalimentar con las lecciones aprendidas en el proceso de evaluación de riesgos.

Al seguir el enfoque paso a paso que se presenta en la presente guía, los países pueden reforzar los marcos normativos y de cumplimiento que establecieron para combatir los delitos pesqueros. Al llevar a cabo la evaluación de riesgos recomendada, los países obtendrán el beneficio adicional de minimizar el daño a su sociedad y al estado de derecho que resulta de la corrupción.

EL CAMINO A SEGUIR

La industria pesquera mundial emplea directamente a más de 59.6 millones de personas,² y la viabilidad a largo plazo de la industria requiere un mercado global justo. Para proteger las economías azules y las que trabajan dentro de ellas, es imperativo que la propia industria pesquera se convierta en un defensor para erradicar la corrupción y que los gobiernos de todo el mundo se centren en fortalecer las medidas preventivas que aborden los riesgos de corrupción identificados.

² Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) Anuario, *Estadísticas de pesca y acuicultura* (2016). Disponible en: <http://www.fao.org/3/i9942t/I9942T.pdf>.

INTRODUCCIÓN

Los delitos pesqueros pueden contribuir a la sobrepesca y constituyen una amenaza para el medio ambiente y la seguridad que afecta de manera negativa principalmente a los países en desarrollo³. Socavan los esfuerzos mundiales y locales para gestionar de manera responsable los recursos pesqueros y la gobernanza de los mares, por lo que los esfuerzos serían más exitosos si los riesgos son conocidos y enfrentados. Los devastadores efectos humanos y ambientales son evidentes: para 2015, el 59.9 por ciento de las poblaciones de peces fueron "pescadas de forma máxima sostenible" y el 33.1 por ciento fueron "pescadas en exceso", según un informe de 2018 de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).⁴ En su núcleo, los delitos pesqueros son de carácter económico y tienen sus raíces en las oportunidades para obtener mayores ganancias.

La presente guía se enfoca en la relación que a menudo se pasa por alto entre la corrupción y los delitos pesqueros, y destaca los importantes daños financieros, ambientales y sociales que continuarán si los Estados no combaten la corrupción en el sector pesquero. Para garantizar el mayor apoyo para estos esfuerzos de combate contra la corrupción, esta guía está dirigida a una amplia audiencia. Esta puede incluir: políticos de alto nivel, responsables de formulación de políticas, administradores dentro de las autoridades pesqueras y agencias anticorrupción, así como aquellos que supervisan las actividades gubernamentales como los organismos de vigilancia, los interesados de la industria y los medios de comunicación.

La presente guía tiene dos objetivos. En primer lugar, sensibilizar a las autoridades que trabajan en la gestión y el cumplimiento de la ley en la industria pesquera, así como a las que trabajan en temas relacionados con la lucha contra la corrupción, sobre los beneficios mutuos que pueden obtener de trabajar juntos. El segundo propósito es proporcionar orientación sobre el uso de técnicas anticorrupción para prevenir y combatir con mayor eficacia los delitos pesqueros.

A nivel mundial, el sector pesquero es masivo y tiene importancia estratégica para muchos países. La producción mundial de pesca y acuicultura en 2016 se estimó en \$362 mil millones, de los cuales \$232 mil millones provinieron de la producción acuícola,⁵ con una proporción significativa de esta producción de pescado que ingresa a los canales de comercio internacional.

De acuerdo con el informe 2016 de la FAO:⁶

- La proporción del total mundial de las exportaciones basadas en la pesca de los países en desarrollo representó aproximadamente el 53 por ciento del valor, y aproximadamente el 59 por ciento de cantidad.
- La producción mundial de peces y otros animales acuáticos (una medida de la pesca y la acuicultura combinada), alcanzó 170.9 millones de toneladas.
- La flota pesquera mundial estaba compuesta por aproximadamente 4,6 millones de embarcaciones.
- El sustento y los ingresos de aproximadamente 59.6 millones de personas en todo el mundo se derivaron directamente del sector pesquero.
- El pescado representó aproximadamente el 17 por ciento de la ingesta de proteínas animales de la población mundial, y es una valiosa fuente nutricional de ácidos grasos y micronutrientes esenciales, a menudo deficientes en las dietas de las poblaciones vulnerables. (En algunos países menos desarrollados, el pescado contribuyó con el 50 por ciento o más de la ingesta total de proteínas animales).⁷

La presente guía está diseñada para guiar a los lectores a través de un proceso de evaluación de riesgos, primero considerando los tipos y categorías de corrupción que podrían exacerbar los delitos pesqueros en un país en particular, posteriormente determina qué técnicas de prevención de la corrupción podrían tener

³ Consejo Nórdico de Ministros, Declaración del Ministro Nórdico sobre la Delincuencia Organizada Transnacional en la industria pesquera (2017). Declaración de la reunión de MR-FJLS, Ålesund, 28 de junio de 2017. Disponible en <https://www.norden.org/is/node/4813>

⁴ FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2018 - Cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible* (2018).

⁵ *Ibíd.*, pág. 2.

⁶ FAO, *Estadísticas de pesca y acuicultura*. (2016).

⁷ FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2018*, pág. 70 (2018).

un mayor impacto en el contexto específico de ese país, y finalmente, considerar formas de fortalecer aún más las respuestas de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.

Para identificar de mejor manera dónde es probable que la corrupción facilite los delitos pesqueros, esta guía sugiere y proporciona orientación sobre tres enfoques interconectados y secuenciales contra la corrupción:

- *Análisis:* La guía explora en detalle los aspectos clave del sector pesquero para proporcionar a los países un entendimiento más completo sobre el cual se pueda realizar un análisis específico de sus circunstancias particulares:
 - La cadena de valor de la industria pesquera;
 - El flujo monetario a lo largo de la cadena de valor de la industria pesquera;
 - Los marcos normativos y de cumplimiento de la ley en vigor para gobernar el sector.
- *Evaluación de riesgo:* Con base en el análisis, la guía proporciona un método estructurado para llevar a cabo una evaluación de riesgo de corrupción, junto con recomendaciones para desarrollar e implementar planes de mitigación de riesgos.
- *Medidas de mitigación:* Los ejemplos de respuestas que podrían incorporarse en la implementación de los planes de mitigación de riesgos se centran en los dos enfoques siguientes:
 - Medidas preventivas, incluyendo la mejora de la transparencia y la concientización sobre los riesgos de corrupción en el sector pesquero.
 - Medidas para el cumplimiento de la ley, incluido el fortalecimiento de la coordinación entre organismos y la realización de investigaciones financieras paralelas.

Al momento de escribir la presente guía, no hay una manera estándar de definir los "delitos pesqueros". Para fines de la presente guía, se entiende como "un delito en la cadena de valor de la industria pesquera". Además, aunque hay muchas definiciones disponibles para el "sector pesquero", la presente guía utilizará la definición proporcionada por el Grupo de Inteligencia de Pesquerías del Atlántico Norte (NAFIG), establecido como la "pesca comercial y pesca de agua dulce y/o recolección y acuicultura (la cría o la producción de peces, moluscos, crustáceos y algas marinas), y negocios relacionados."⁸

Aunque a menudo se superponen, los delitos pesqueros son distintos de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU). Los delitos pesqueros son delitos penales y administrativos que se suscitan a lo largo de la cadena de valor de la industria pesquera e incluyen falsificación de documentos, lavado de dinero, evasión de impuestos y aduanas, y corrupción. En contraste, los delitos de pesca IUU se producen principalmente en la etapa de pesca de la cadena de valor, y ciertos tipos de pesca IUU pueden o no ser considerados como delitos penales o incluso ilegales en una jurisdicción determinada.

En cualquier lugar donde existan delitos relacionados con el dinero, existe el riesgo de corrupción. Al seguir las recomendaciones contenidas en esta guía, los Estados pueden reducir los riesgos de corrupción y, al hacerlo, reducir la probabilidad de que se cometan delitos pesqueros.

LA MISIÓN Y EL MANDATO DE LA UNODC

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) tiene el mandato y la experiencia para ayudar a los Estados Miembros a fortalecer sus capacidades preventivas y de cumplimiento de la ley, incluidas sus habilidades técnicas, para abordar la corrupción y los delitos pesqueros. Al abordar la corrupción relacionada con los delitos pesqueros, la UNODC aprovecha su experiencia en la prevención y lucha contra la corrupción vinculada a las actividades delictivas transnacionales cometidas en otros sectores, como en el área de delitos contra la vida silvestre y los bosques. La UNODC también brinda asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades a través de una extensa red de oficinas de campo a nivel mundial.

La UNODC es el guardián de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.⁹ La Convención es el único instrumento universal legalmente vinculante contra la corrupción. Incorpora estándares

⁸ Grupo de Inteligencia de Pesquerías del Atlántico Norte (NAFIG) *Protocolo para el Grupo de Pesquerías del Atlántico Norte*. Disponible en: <http://nafig.org/protocol/>.

⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (2004).

innovadores y aceptados mundialmente contra la corrupción y proporciona un enfoque integral tanto para la prevención de la corrupción como para su cumplimiento. Promueve la integridad, la responsabilidad y la gestión adecuada de los asuntos públicos y la propiedad pública. La Convención también aborda el carácter transfronterizo de la corrupción con disposiciones sobre cooperación internacional y recuperación de activos. La Convención se acerca constantemente a la ratificación universal, siendo uno de los instrumentos jurídicos más ratificados del mundo.¹⁰

Como Estados parte de la Convención, los Estados se han comprometido a implementar y cumplir sus objetivos. De manera similar, varias resoluciones de la Conferencia de los Estados Parte (CoSP, por sus siglas en inglés) de la Convención piden a la UNODC que apoye a los Estados parte en la implementación de la Convención.

La Convención trae consigo herramientas que los Estados parte pueden usar para mejorar la implementación de los requerimientos de la Convención, incluido un proceso de revisión regular a través del cual los Estados parte revisan el progreso de otros Estados parte en la implementación de capítulos específicos de la Convención. A partir del análisis de las recomendaciones realizadas a través del Mecanismo de Revisión de Implementación, los Estados, la UNODC y otros socios pueden ofrecer orientación, apoyo y lecciones aprendidas cuando sea apropiado, y proporcionar experiencia y capacitación cuando se identifiquen brechas.

La Convención reconoce que la corrupción es un fenómeno en continua evolución que se ve afectado por diversos factores. Diferentes marcos jurídicos por lo tanto pueden variar en sus descripciones de corrupción. Teniendo en cuenta esto, la Convención ofrece una lista de manifestaciones de corrupción acordadas mundialmente (descritas en el recuadro 1), lo cual permite a cada Estado libre ir más allá de los estándares mínimos establecidos en la Convención.

La UNODC deriva su mandato para trabajar en delitos pesqueros de una serie de resoluciones de la Asamblea General que se remontan a 2009 en relación con el nexo entre el crimen organizado a nivel internacional y la pesca ilegal.¹¹ En 2011, la Comisión para la Prevención del Delito y Justicia Penal (CCPCJ, por sus siglas en inglés) encargó expresamente a la UNODC desempeñar un papel de liderazgo para ayudar a los Estados Miembros a enfrentar la delincuencia organizada transnacional en el mar en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en particular con respecto a la prevención y la investigación, incluyendo el proporcionar asistencia técnica y asistencia para el desarrollo de capacidades.

Recuadro 1. Diversas manifestaciones de la corrupción

- *Soborno activo*: la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público nacional, a un funcionario público extranjero y a un funcionario de organizaciones internacionales públicas de un beneficio indebido, con el fin de actuar o abstenerse de actuar en asuntos relacionados con el cumplimiento de sus funciones oficiales.
- *Soborno pasivo*: la solicitud o aceptación por parte de un funcionario público nacional, funcionario público extranjero y funcionario de organizaciones internacionales públicas de un beneficio indebido, con el fin de actuar o abstenerse de actuar en asuntos relacionados con el cumplimiento de sus funciones oficiales.
- *Malversación*: el robo o la apropiación indebida de bienes, fondos, títulos públicos o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado a un funcionario público en virtud de su cargo oficial.
- *Soborno en el sector privado*: soborno activo o pasivo por parte de cualquier persona que dirija, trabaje o que cumpla cualquier función, directa o indirectamente, en una entidad del sector privado.
- *Malversación de bienes en el sector privado*: malversación por parte de cualquier persona que dirija, trabaje o que cumpla cualquier función, directa o indirectamente, en una entidad del sector privado.
- *Abuso de funciones*: la realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público con el fin de obtener un beneficio indebido.
- *Tráfico de influencias*: abuso de la influencia de un funcionario público con una administración, autoridad o autoridad del Estado Parte para obtener un beneficio indebido.
- *Enriquecimiento ilícito*: el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él/ella.
- *Lavado de dinero*: la ocultación de los orígenes del dinero obtenido de forma corrupta, a menudo mediante transferencias que involucran bancos extranjeros o negocios legítimos.
- *Ocultamiento*: ocultación o retención continua de bienes que han resultado de la corrupción.

¹⁰ Hasta septiembre de 2018, 186 Estados Parte han ratificado la Convención.

¹¹ Resolución de la Asamblea General 64/72, 4 de diciembre de 2009.



Créditos fotográficos: iStock/golfer201

Capítulo 1.

ÁMBITO Y CONTEXTO

La vinculación de la corrupción con el sector pesquero no es un fenómeno nuevo, sin embargo, la idea de combatir la corrupción en el sector pesquero con un enfoque preventivo en lugar de reactivo es nueva.

Si bien existe evidencia anecdótica sustancial y cobertura mediática de la presunta corrupción relacionada con el sector pesquero (lo que sugiere que existen riesgos significativos de corrupción), actualmente hay muy poca literatura formal y pocos casos claros sobre el tema que se han hecho públicos. Al estudiar el modus operandi del delito de pesca, se hace evidente que los delitos en cuestión no podrían haberse cometido sin la presencia habilitadora de la corrupción, incluso si la corrupción no se investiga ni se procesa directamente.

Dadas las grandes sumas de dinero involucradas y la complejidad de la industria pesquera, es probable que muchos, si no todos, los países estén expuestos a una serie de riesgos de corrupción que podrían abordarse mediante enfoques preventivos.

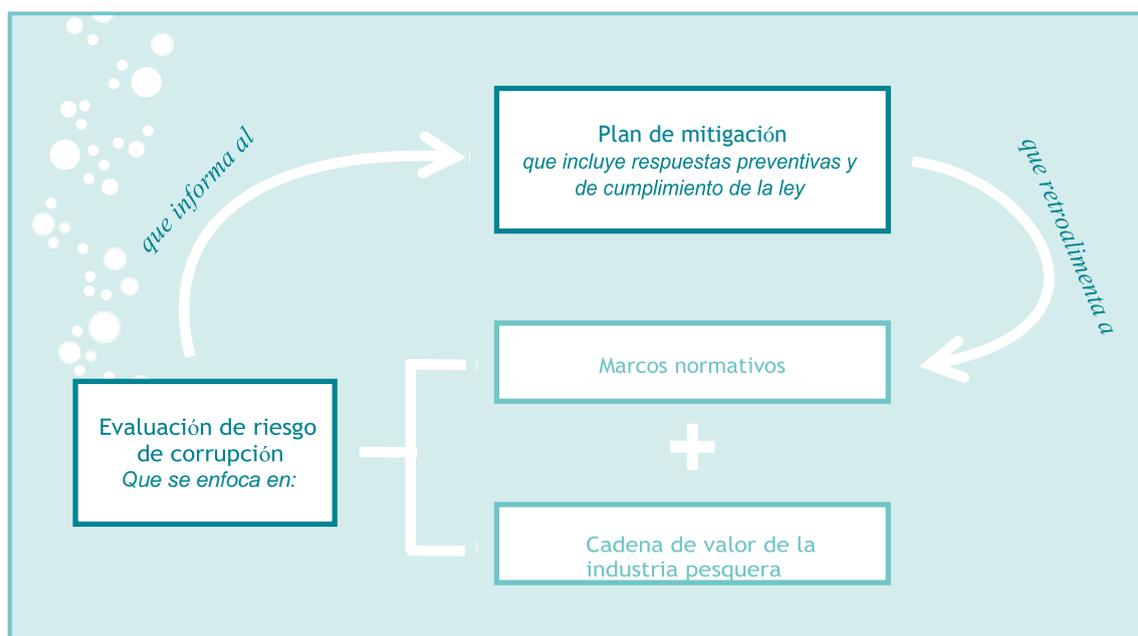
Si bien los países a menudo tienen grupos de trabajo establecidos para detectar la corrupción que ya ha ocurrido, muy pocos países han realizado evaluaciones de riesgo diseñadas para identificar los riesgos de corrupción en cada etapa de la cadena de valor de la industria pesquera (se presenta un caso de estudio en el recuadro 10, sección 3.1). Sin esta evaluación de riesgos, es probable que la mayoría de los países solo tengan una comprensión incompleta cuáles de los enfoques preventivos más apropiados para sus circunstancias específicas.

Esta es la primera guía que proporciona orientación sobre cómo abordar la corrupción que permite los delitos pesqueros. Esta guía no busca proporcionar consejos detallados sobre cómo llevar a cabo investigaciones criminales, sino más bien es una guía sobre cómo evaluar mejor los riesgos de corrupción y cómo crear una estrategia de mitigación de riesgos que incluya medidas preventivas y de cumplimiento de la ley.

Como se muestra en los ejemplos resaltados en la presente guía, vincular la corrupción con los delitos pesqueros no solo amplía el número de delitos que pueden ser procesados, sino que también introduce en el campo de los delitos pesqueros investigadores con diferentes habilidades, conocimientos y áreas de experiencia, lo cual permite que la presunta criminalidad sea investigada utilizando una gama de diferentes herramientas.

El enfoque sugerido en la presente guía para combatir la corrupción en el sector pesquero se muestra en la Figura 1 a continuación.

Figura 1: Enfoque sugerido para abordar la corrupción en el sector pesquero.



1.1 ¿POR QUÉ ABORDAR LA CORRUPCIÓN PARA HACER FRENTE A LOS DELITOS PESQUEROS?

La corrupción es un facilitador de casi todos los tipos de delitos, incluidos los delitos pesqueros. Desde funcionarios que aceptan sobornos con el fin de verificar licencias de pesca falsificadas, hasta funcionarios portuarios que permiten a las empresas importar, a sabiendas, especies mal etiquetadas para evadir tasas impositivas más altas. La corrupción permite que se cometan delitos pesqueros en cada etapa de la cadena de valor, y casi sin excepción resulta en pérdidas de ingresos significativas para el país en cuestión.

Los marcos normativos y los controles existentes establecidos para regir el sector pesquero, y las suposiciones que serán efectivas, están todas amenazadas por la corrupción. Al abordar la corrupción que permite a los actores contravenir estos marcos normativos, los países pueden salvaguardar la integridad y eficacia de dichos marcos. Sin abordar la corrupción, estos marcos quedan sin vigilancia y son vulnerables a la manipulación, y resultarán ineficaces en la gobernanza del sector pesquero.

Según el informe *Nuestro Planeta Azul Vivo 2015* del WWF, las poblaciones de peces se han reducido a la mitad desde 1970.¹² Algunas poblaciones de peces comerciales (incluidos el atún, la caballa y el bonito) se han reducido hasta en un 74 por ciento.¹³ La mala gestión colectiva (y los delitos pesqueros que pueden a menudo acompañarla) ha llevado a las poblaciones de peces, y por lo tanto a la industria pesquera, al borde del colapso en muchas partes del mundo.¹⁴

En un intento por restaurar las poblaciones de peces lo más rápido posible y proteger la seguridad alimentaria, el mundo acordó el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 14, “Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”. Los marcos normativos del sector pesquero tienen como objetivo apoyar el logro de los ODS (principalmente el ODS 14, pero también el ODS 2 “Hambre cero” y el ODS 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas”).¹⁵

¹² Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), *Informe Nuestro Planeta Azul Vivo*, pág. 3 (2015). Disponible en: https://assets.wwf.org.uk/downloads/living_blue_planet_report_2015.pdf.

¹³ *Ibíd.*, pág. 7, figura 3.

¹⁴ *Ibíd.*, pág. 3.

¹⁵ Objetivos de Desarrollo Sostenible

El ODS 16 incluye la meta 16.4 para "reducir significativamente la corrupción y el soborno en todas sus formas". A medida que los países de todo el mundo invierten esfuerzos para cumplir con las expectativas establecidas en la Agenda 2030, el impacto del trabajo de la lucha contra la corrupción en el desarrollo sostenible es más evidente que nunca.

Un sector pesquero corrupto y mal administrado impide el logro de estos ODS al desviar fondos de los programas gubernamentales diseñados para aliviar la pobreza, la inseguridad alimentaria y la desigualdad de ingresos, entre otros. Las recomendaciones de la presente guía buscan ayudar a los Estados a cumplir con los ODS aplicables, a través de minimizar la corrupción en sus sectores pesqueros.

La industria pesquera es una parte integral de la economía de muchos países. El mantenimiento de un sector pesquero legítimo se basa en un mercado global justo. Para garantizar el bienestar sostenible de estas economías azules y proteger los medios de subsistencia de los millones de empleados de la industria pesquera, la propia industria debe convertirse en un defensor de la lucha contra la corrupción y los delitos que esta permite. Menos corrupción significa menos delitos pesqueros, y esto conlleva a un mercado global más justo que distribuye los beneficios de este valioso recurso global de una manera más equitativa.

El sector pesquero es particularmente vulnerable a la corrupción, y esta vulnerabilidad tiene tres aspectos clave:

- *La naturaleza global de la industria pesquera.* A diferencia de las industrias que están más localizadas, por ejemplo, la industria de diamantes o de metales preciosos, el sector pesquero es verdaderamente global; casi todos los países participan en cierto grado en la pesca, exportación o importación de pescado. Por lo tanto, los efectos de la corrupción en una parte de la industria pesquera a menudo pueden tener un efecto dominó en todo el mundo. Además, existe una falta de regulación centralizada, ya que cada uno de los más de 150 Estados costeros tiene el derecho de elegir cómo regula la industria pesquera en su zona económica exclusiva (ZEE).¹⁶
- *Los recursos pesqueros son limitados y se agotan rápidamente.* El aumento de la competencia por recursos limitados puede hacer que los participantes estén dispuestos a participar en la corrupción o cometer delitos de pesca para obtener una ventaja sobre los competidores.
- *La falta de transparencia.* En la industria pesquera, la falta de transparencia conduce a dificultades para los investigadores y los funcionarios portuarios. Los propietarios pueden, por ejemplo, registrar sus embarcaciones en países que carecen de los recursos para regular sus sectores pesqueros de manera efectiva, o en países con leyes de privacidad estrictas que protegen la identidad de los propietarios de embarcaciones que participan en prácticas corruptas para que no sean reveladas a las autoridades o investigadores.

Los métodos propuestos en la presente guía para combatir la corrupción no pretenden reemplazar o duplicar los enfoques existentes para combatir el delito de pesca, sino que están destinados a complementarlos y reforzarlos. Las actividades de cumplimiento existentes y las investigaciones en curso sobre corrupción y delitos pesqueros deben continuar junto con los análisis y evaluaciones de riesgo sugeridos.

1.1.1 Beneficios prácticos de vincular la corrupción con los delitos pesqueros.

Como se señaló anteriormente, abordar la corrupción para hacer frente a los delitos pesqueros tienen el beneficio de proteger y fortalecer los marcos normativos y jurídicos, al mismo tiempo que ayuda al logro de los ODS clave. Además, enfocarse en los delitos de corrupción puede resultar en beneficios prácticos para las autoridades de gestión y de cumplimiento que combaten los delitos pesqueros. Algunos ejemplos de estos son:

- En muchos casos, la corrupción vinculada a los delitos pesqueros ocurre en tierra y muy a menudo en una sola jurisdicción. Esto significa que los desafíos jurisdiccionales enfrentados pueden ser menos onerosos que los experimentados al abordar el delito que ocurre en alta mar.
- Si bien la corrupción a pequeña escala, como el soborno a funcionarios de bajo nivel, puede tener lugar a puerta cerrada, muchos tipos de corrupción vinculados al sector pesquero dejan un rastro documental y monetario que puede ser reconstruido por investigadores y fiscales. Esto puede proporcionarles pruebas concretas de actividades delictivas que pueden utilizarse para garantizar condenas.

¹⁶ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, pág. 30 (1982). Disponible en: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

- En muchas jurisdicciones, las sanciones por corrupción son más altas que aquellas para diversos delitos pesqueros,¹⁷ lo que puede permitir a los fiscales garantizar condenas de alto perfil que actúen como elementos disuasorios para posibles conductas delictivas en el futuro.
- Algunos actores que facilitan los delitos pesqueros pueden haberlo hecho principalmente al cometer un delito de corrupción, por lo que la vinculación e investigación de la corrupción que rodean los delitos pesqueros a menudo puede ser la única forma de responsabilizar a estos actores por sus acciones. Un ejemplo de esto podría ser un funcionario de aduanas que acepta un soborno para permitir ciertos embarques a través de la aduana sin pasar por el proceso de inspección normal. De manera similar, cuando se ha cometido un delito, la investigación paralela de delitos de corrupción vinculados con los delitos pesqueros permite que un rango más amplio de la conducta sea procesado más a fondo.

1.1.2 Disposición para el cumplimiento.

La Figura 2 a continuación muestra las diferentes disposiciones para el cumplimiento por parte de los operadores pesqueros y muestra el tipo de estrategias de cumplimiento necesarias en la respuesta. Muestra que las disposiciones de los operadores pesqueros se encuentran en un espectro; en un extremo están aquellos que se comprometen a cumplir de manera consistente con las normas regulatorias. En el otro extremo están aquellos que han decidido no cumplir con ninguna de las normas regulatorias.¹⁸

Sin embargo, muchos operadores se encontrarán en algún lugar en el medio del espectro, demostrando una disposición más oportunista impulsada por un deseo general pero no absoluto de cumplir con los marcos normativos. Estos operadores cumplirán con ellos cuando el cumplimiento sea la opción más fácil, pero los incumplirán cuando las normas regulatorias sean demasiado onerosas o fáciles de eludir, o cuando los beneficios de infringirlas superen los riesgos involucrados.

En un entorno donde la corrupción no se aborda adecuadamente, es probable que la disposición de los operadores pesqueros, y la estrategia de cumplimiento asociada, sean desplazadas hacia el extremo menos deseable del espectro (rango 4, que se muestra en la figura 2 a continuación). Ningún país puede alcanzar el cumplimiento perfecto (rango 1) sin actuar para abordar la corrupción y mitigar las conductas oportunistas que permiten la corrupción.

Figura 2. Estrategia de cumplimiento de la industria pesquera



¹⁷ Spencer, M. y Galagan, D. *Sentencias penales y sanciones civiles por corrupción* (2018). Disponible en: https://dspace.library.uvic.ca/bitstream/handle/1828/9253/Ch.%202007_April2018_web.pdf?sequence=8&isAllowed=y.

¹⁸ Eve De Coning, "Delito de Pesca" en *Manual de Delitos Ambientales Transnacionales* (Edward Elgar Publishing, 2017).

1.2 ¿CON QUÉ CONDUCTAS ESTAMOS LIDIANDO?

Para planificar una respuesta anticorrupción eficaz, es útil comprender qué tipos de conductas pueden surgir. La presente guía se centra en tres conductas principales relacionadas con los delitos pesqueros.

Conducta 1: Buscando la apariencia de legitimidad

La primera conducta se caracteriza por negocios establecidos que pueden usar medios ilegales, cuando surge la oportunidad, para aumentar sus ganancias o para permanecer en el negocio. Uno de los problemas subyacentes es la gran cantidad de barcos pesqueros en el mundo; esto lleva a altos niveles de competencia tanto para obtener el derecho de pescar como para convertir a los peces capturados en una ganancia. En la mayoría de los casos, los individuos de este grupo han realizado inversiones considerables en activos para respaldar sus operaciones comerciales y a menudo, se enfocan en la pesca y venta de especies de bajo valor y alto volumen.

Los individuos que exhiben esta conducta pueden verse tentados a pagar sobornos para obtener cuotas o licencias, o sobornar a los inspectores para que registren incorrectamente el volumen o las especies que han sido descargadas, o para que no hagan caso de las infracciones relacionadas con sus operaciones. Su objetivo es permanecer en el negocio y obtener mayores ganancias al inflar los ingresos, o bien, al reducir los costos (incluida la carga fiscal).

Recuadro 2. Una compañía utiliza la corrupción para mantener una apariencia de legitimidad.

Hout Bay Fishing Industries (Pty) Ltd fue líder de mercado en la industria pesquera durante más de 30 años en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, y en ocasiones había empleado a más de 400 personas.

Desde 1987 hasta aproximadamente agosto de 2001, la compañía llevó a cabo un complicado plan para capturar ilegalmente enormes cantidades de langosta de roca sudafricana y venderlas con ganancias significativas. Esto fue posibilitado por pagos corruptos a los Funcionarios de Control de Pesca (FCO, por sus siglas en inglés).

Las sanciones contra el apartheid impuestas por los Estados Unidos, y la introducción de un sistema de cuotas para la pesca, redujeron las cuotas asignadas a la bahía de Hout para la captura de langosta de roca de 112 toneladas métricas a 36 toneladas métricas. A pesar de ser su principal fuente de ingresos, Hout Bay todavía podía mantener y operar una infraestructura enorme y costosa de equipos fijos, activos móviles y una gran flota de embarcaciones de pesca.

Mantuvieron sus operaciones mediante la pesca excesiva (utilizando sus propias embarcaciones y comprándole a los pescadores locales) de langosta de roca muy por encima de las cuotas, y exportándola a Asia oriental, Europa y los Estados Unidos. Durante este período, Hout Bay realizó la pesca en exceso de un total de 1,704 toneladas métricas de stock oceánico (compuesto por langosta de roca de la costa sur, langosta de roca de la costa oeste y merluza) por un valor de R125.3 millones (\$15.6 millones de dólares). En el último año del plan, aproximadamente el 93 por ciento de la langosta de roca de la costa oeste que manejaba Hout Bay había sido capturada ilegalmente. Un informe de los Consultores para la Evaluación de Recursos Marinos y Terrestres (OLRAC, por sus siglas en inglés) estimó de manera conservadora que la actividad delictiva le costó a Sudáfrica entre \$46.7 y \$61.9 millones de dólares por agotamiento y daños al recurso de langosta de roca nativa.

Hout Bay mantuvo una fachada de legitimidad a través de pagos corruptos a los FCO de la Administración Marina y Costera de Ciudad del Cabo. Estos pagos aseguraron que los FCO omitieran realizar actos en relación con sus funciones oficiales, haciendo caso omiso de la pesca excesiva en Hout Bay y verificando los reportes con cifras menores de la cantidad de productos pesqueros desembarcados.

Cinco ejecutivos de Hout Bay fueron declarados culpables en los Estados Unidos por conspiración para violar la Ley Lacey y cometer contrabando, mientras que los ejecutivos restantes fueron condenados en Sudáfrica. Además, el director de la compañía se declaró culpable de 301 cargos por corrupción relacionados con el soborno de inspectores de pesca, 14 de los cuales fueron condenados en Sudáfrica.

Se pueden encontrar más detalles sobre las actividades de Hout Bay en el recuadro 6, en el capítulo 2.

Fuentes:

Tribunal Regional de Ciudad del Cabo, Caso número 14/223/2002.

Marcus A. Asner, "Para atrapar a un ladrón de vida silvestre: Estrategias y sugerencias para la lucha contra el tráfico ilegal de vida silvestre", *Revista de Derecho Asiático de la Universidad de Pennsylvania*, 2017, vol. 12, número 1, artículo 2.

Conducta 2: Ocultándose de la autoridad

La segunda conducta es tipificada por grupos del crimen organizado que operan empresas delictivas. Estos grupos ven los recursos marinos de alto valor/bajo volumen como una oportunidad de bajo riesgo/alta rentabilidad. Los ejemplos de las especies a las que estos grupos suelen tener como objetivo son el abulón (*haliotis*), la totoaba (*Totoaba macdonaldi*) y el esturión (*acipenseridae*).

Estos grupos tienden a no invertir mucho en activos industriales, sino a enfocarse en desarrollar estructuras para facilitar y asegurar la continuidad de sus operaciones ilegales. Pueden confiar en el soborno para llevar a cabo sus planes, por ejemplo, sobornar a la autoridad encargada de hacer cumplir la ley para hacer caso omiso de sus operaciones ilegales, o a los funcionarios de control de fronteras para permitir que sus productos lleguen a los mercados.

Recuadro 3. Un grupo del crimen organizado otorga licencias de pesca ilegales a cambio de sobornos

En 2015, los fiscales acusaron exitosamente a un grupo del crimen organizado que operaba en el sector pesquero brasileño, responsable por daños ambientales estimados en R\$1,28 mil millones (\$320 millones de dólares). El grupo propició la corrupción generalizada en el sector pesquero brasileño mediante el soborno a funcionarios, la concesión de licencias de pesca ilegales y la falsificación de documentos. A través de la Operación *Atrapados en la red* (*Enredados* en portugués), la Policía Federal de Brasil y el Servicio de la Fiscalía Federal de Brasil pudieron levantar cargos contra casi 440 personas, pero solo después de que los efectos destructivos de la corrupción ya se habían afianzado.

La pesca de Mújol (*Mugil cephalus*) está altamente restringida en Brasil. Las autoridades solo otorgan licencias para la pesca industrial durante dos meses al año y, debido a esto, existe una demanda significativa de estas licencias y son de alto valor. La investigación determinó que se concedieron licencias irregulares a armadores y embarcaciones que no cumplían los requisitos legales mínimos para emprender la pesca industrial, a cambio de sobornos u otras formas de beneficio indebido.

Por el contrario, los armadores y las embarcaciones que cumplían con los requisitos mínimos se enfrentaron a obstáculos en un intento de obligarlos a pagar sobornos para obtener las licencias de pesca deseadas. Las capturas provenientes de dichas licencias ilícitas se vendieron utilizando facturas falsas. En efecto, un grupo del crimen organizado capturó y controló un segmento importante del sector pesquero brasileño.

Las personas involucradas en las violaciones estaban distribuidas entre varias entidades gubernamentales y del sector privado, incluido el Ministerio de Pesca (la entonces autoridad a cargo de otorgar licencias de pesca dentro de la zona económica exclusiva (ZEE) de Brasil) y el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA) (la autoridad a cargo de la supervisión de la pesca, así como el control del stock y la captura), al Sindicato de Armadores y de las Industrias de Pesca de Itajaí y la Región en el estado brasileño de Santa Catarina. Los involucrados estaban distribuidos en siete estados diferentes.

Fuente: Compendio de artículos de prensa proporcionados por la Policía Federal de Brasil.

Conducta 3: Hospitalidad vs. corrupción

La tercera conducta es impulsada debido a que muchas operaciones de pesca ocurren en comunidades pequeñas, y, a menudo remotas, donde los pescadores y los encargados de regular su conducta pueden vivir en proximidad. Cuando prevalece esta situación, la línea entre la hospitalidad y la amistad entre vecinos y la corrupción se vuelve confusa y borrosa.

Por ejemplo, en muchas comunidades de pescadores tradicionales, como en algunos Pequeños Estados Insulares del Pacífico, es una práctica común que cuando una embarcación desembarca su pesca en el puerto e informa el valor y el tipo de la pesca, el capitán o la tripulación regalan pescado a los oficiales de inspección. Esto se ve a menudo como un gesto tradicional de hospitalidad y no como un soborno. Sin embargo, incluso si la intención de tal obsequio no es sobornar a los oficiales para falsificar registros, o de lo contrario actuar o abstenerse de actuar en asuntos relacionados con el cumplimiento de sus funciones oficiales, el obsequiar peces puede influir en la toma de decisiones del inspector, o al menos dar lugar a una percepción de influencia indebida.¹⁹

¹⁹ Quentin Hanich y Martin Tsamenyi, “Abordar la corrupción de la industria pesquera en las islas del Pacífico”, *Política Marina*, vol. 33, ed. 2 (26 de agosto de 2008), pág. 386-392.

Recuadro 4. Un Ministro recibe un “préstamo” como recompensa por otorgar licencias.

El Ministro de Recursos Marinos de las Islas Cook fue condenado a cuatro años y cuatro meses de prisión después de haber sido declarado culpable por obtener un soborno como recompensa por otorgar licencias de pesca a una compañía pesquera tailandesa, en virtud del artículo 133 de la Ley en Materia Penal de 1969 de las Islas Cook.

Entre octubre de 2011 y abril de 2013, el Ministro firmó y otorgó un total de 18 licencias de embarcaciones de pesca extranjeras a embarcaciones en propiedad u operadas por compañías asociadas con Luen Thai Fishing Venture Ltd., una de las mayores compañías de pesca y productos pesqueros de la región de Asia y el Pacífico. Únicamente el Ministro tenía la autoridad legal para otorgar dichas licencias y, a través de esta función, desarrolló una relación personal cercana con el Director de Operaciones de la compañía.

En junio de 2012, el Ministro se interesó en comprar un resort en el área donde vivía. El Ministro trajo un socio comercial, pero como ninguno de los dos tenía la garantía requerida para un préstamo bancario, el Ministro se dirigió directamente al Director de Operaciones de Luen Thai para solicitar un préstamo a través de la compañía Luen Thai de las Islas Cook. Después de una serie de negociaciones, la compañía acordó prestar \$256,745. El acuerdo de préstamo se celebró a nombre del socio comercial del Ministro.

Durante el proceso, un banco se negó a involucrarse en prestar dinero ni al Ministro ni a su socio comercial si el resto de los fondos eran provenientes de una compañía pesquera. El banco vio esto como un conflicto de intereses debido al cargo del Ministro. Además, el Director de Operaciones de Luen Thai informó al Ministro en una etapa que a la junta directiva le preocupaba que la oposición política en las Islas Cook pudiera usar el acuerdo de préstamo para atacar al Ministro y a la sección de la compañía en las Islas Cook, pero que él haría lo posible por convencerlos de lo contrario.

Esta conexión personal y la amistad formada por el Ministro, a través de su cargo oficial y sus funciones oficiales, facilitaron la adquisición de un préstamo que de otro modo no habría podido obtener.

Fuente: Islas Cook, Número de Caso C.R Núm. 594/15.

Respondiendo a este tipo de conductas

Se estima que la mayoría de los delitos de pesca encajan en uno de estos tres tipos de conducta, aunque se debe tener en cuenta que también hay operaciones de pesca con red de arrastre a gran escala que operan completamente fuera de la ley, y que las compañías aparentemente legítimas realizan actividades de pesca ilegales de recursos marinos de alto valor.

Desde el punto de vista de la gestión del riesgo de corrupción, estas distinciones de conducta son importantes. Para la primera y tercera conducta, el enfoque principal del trabajo de lucha contra la corrupción es probablemente preventivo. Para abordar los problemas relacionados con la primera conducta (buscando la fachada de legitimidad), los esfuerzos se dirigirán principalmente a la gestión de la pesca y otras autoridades pertinentes encargadas de otorgar licencias, tanto a través de medidas de mitigación preventivas como de cumplimiento de la ley. Para la tercera conducta (hospitalidad vs. corrupción), el enfoque principal probablemente sería la transparencia y la sensibilización. Para abordar la segunda conducta (encubrimiento por parte de la autoridad), es probable que el enfoque primario se base en el cumplimiento de la ley, aunque también es crucial eliminar las lagunas mediante la implementación de medidas preventivas.

Para las conductas primera y tercera, los actores, en su mayor parte, han elegido trabajar dentro de los límites del sistema normativo regulatorio. Por lo tanto, es más probable que respondan a medidas preventivas que tienen como objetivo provocar un cambio de conducta. Las estrategias de cumplimiento de la ley también pueden fomentar este cambio de conducta al proporcionar un elemento disuasivo en la forma de una "barrera de protección contra el delito", lo que evita que los operadores eludan las normas al aumentar el riesgo percibido de enjuiciamiento penal y sanciones.

Al implementar medidas de prevención de la corrupción, endurecer el marco normativo y provocar un cambio de conducta, los Estados obtienen el beneficio adicional de poner en evidencia a los actores delictivos de los que ni siquiera han estado al tanto.

En algunos países, dos o todos estos grupos de conductas estarán presentes y, a veces, será difícil de diferenciar. Se debe tener cuidado de tratar los problemas por separado ya que las respuestas que requieren probablemente sean muy diferentes. Como se describió anteriormente, los grupos de conductas uno y tres responderán mejor a las medidas preventivas mientras que el grupo dos se combate mejor con medidas de cumplimiento de la ley.

La Tabla I a continuación destaca las características principales y las variaciones en estos dos enfoques.

Tabla I. Características principales del enfoque de cumplimiento de la ley y del enfoque preventivo para combatir la corrupción

CARACTERÍSTICAS	ENFOQUE DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY	ENFOQUE PREVENTIVO
OBJETIVO	Corrupción que ya se ha producido.	Riesgos de corrupción.
META	La detección y la sanción de la corrupción.	La prevención de la corrupción.
NIVEL	Nivel nacional	Nivel organizacional
ACTORES PRINCIPALES	Autoridades	Gestión de la organización
MEDIOS	Ordenamiento jurídico, castigo	Controles de prevención
RESULTADOS	Los casos de corrupción son detectados y sancionados	Se fortalece la integridad/eficiencia de la organización

Fuente: Tabla tomada de la Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría, adaptada para la presente guía.

1.3 EJEMPLOS QUE DEMUESTRAN LAS TIPOLOGÍAS DE LA CORRUPCIÓN

Si bien la corrupción se presenta de muchas formas, ciertas tipologías prevalecen especialmente en el sector pesquero. Familiarizar a las autoridades con estas tipologías permitirá que los patrones se reconozcan más fácilmente y los riesgos de corrupción se identifiquen e investiguen de manera temprana. Al realizar la evaluación de riesgos como se sugiere en la presente guía, los países pueden identificar y evaluar estas tipologías de manera efectiva y diseñar estrategias de mitigación para combatirlas. La presente guía obtiene estas tipologías de expertos que trabajan en una amplia gama de organizaciones, incluyendo INTERPOL, UNODC y Norad.

Compartir información corrupta

Algunos protocolos y salvaguardas que se implementan para ayudar a regular el sector pesquero se basan en el elemento sorpresa, por ejemplo, las inspecciones de control aleatorias de las embarcaciones pesqueras. La información sobre estas rondas de vigilancia (como la programación, los lugares y los funcionarios que estarán de servicio) debe registrarse en un documento oficial confidencial. Aquellos con acceso a este documento o cualquier información restringida contenida, pueden aceptar un soborno a cambio de compartir dicha información con un capitán u otra parte interesada. Si, al abordar una embarcación, un funcionario encuentra documentación restringida en posesión de quienes están siendo inspeccionados, es razonable suponer que se ha producido una forma de corrupción, que puede haber permitido la circunnavegación de las normas regulatorias de la pesca.

Redes logísticas corruptas

Las empresas pesqueras, con el tiempo, construirán redes logísticas para el movimiento de sus productos. Para las empresas involucradas en la corrupción, estas redes pueden incluir sobornos a funcionarios para trasladar a los pescados capturados ilegalmente a través de las fronteras. Una vez que se establecen estas redes, también es posible transportar otros productos ilegales

(por ejemplo, medicamentos) ocultos en embarques de productos pesqueros con poco riesgo de ser descubiertos. La corrupción que ayuda a transportar pescados ilegales puede permitir otras formas de tráfico, como el tráfico de drogas y de personas.

Corrupción en el pago de licencias

Un ministro de pesca o un funcionario a cargo de otorgar licencias a embarcaciones pesqueras extranjeras para pescar en las aguas costeras de su zona económica exclusiva puede verse tentado a aceptar pagos adicionales por parte de operadores que buscan obtener licencias, a menos que existan mecanismos de supervisión efectivos. Cuando el valor de la pesca potencial es mayor que el costo esperado de cualquier sanción económica para el operador en caso de ser descubierto existe la oportunidad de que el funcionario realice un cobro adicional ilícito a los operadores por la concesión de una licencia.

Inspectores de mercado corruptos

En un país determinado, los desembarques de primera venta de productos pesqueros por parte de embarcaciones nacionales deben realizarse en sitios designados por el gobierno y supervisados por funcionarios de gobierno. Antes de la venta, los desembarques individuales de embarcaciones son identificables para los funcionarios portuarios, los rematadores y los clientes. Los desembarques de embarcaciones, los precios, las especies y las cantidades vendidas se registran y comunican al Gobierno para diversos fines reglamentarios. Los funcionarios cuyo rol es monitorear estos desembarques y archivar cualquier documento necesario, pueden cometer fraude mal informando el valor o la cantidad de estos desembarques.

Ganar de manera corrupta el favor de la comunidad

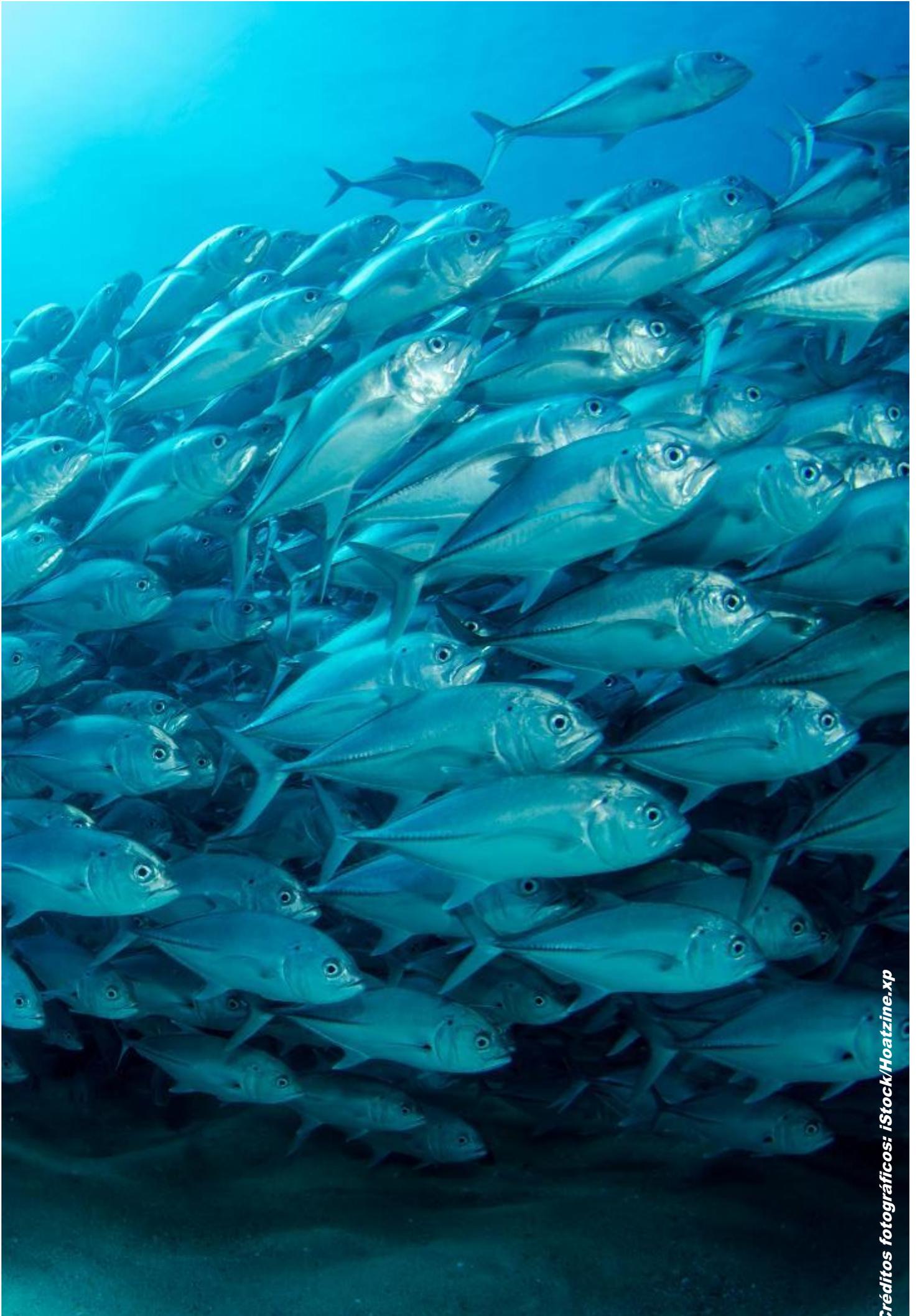
Se sabe que tanto individuos como empresas financian proyectos comunitarios altamente demandados mucha demanda en ciudades donde poseen intereses actuales o futuros. Estos proyectos pueden ir desde la organización de un concierto hasta la construcción de nuevas fábricas que aumentan el empleo local. Una vez que estos proyectos se han entregado y el financiador se ha ganado el favor de las comunidades, los miembros de la comunidad tienen significativamente menos probabilidades de reportar cualquier actividad ilegal, sospechosa o corrupta.

Mantenimiento corrupto de la sobreinversión

Muchas compañías pesqueras grandes invierten fuertemente en activos fijos, por ejemplo, construyendo astilleros y plantas de procesamiento en bienes raíces de primera. Cuando hay una reducción sustancial en la cuota de pesca de una compañía, se espera una disminución en sus ingresos financieros. Sin embargo, si después de algún tiempo no hay cambios en sus operaciones o niveles de inversión, esto sugiere que la compañía ha encontrado formas alternativas, potencialmente ilegales, de aumentar sus ganancias y así mantener sus niveles de inversión.

Aprobación corrupta de certificados para productos pesqueros

En la mayoría de los países, los productos del mar, los productos de acuicultura y los productos para el tratamiento y la rehabilitación de ambientes acuáticos requerirán un certificado de garantía de calidad y de prueba antes de que el producto pueda ser vendido. Los funcionarios públicos en puestos en los que cuentan casi con el control total sobre la emisión de dichos certificados tienen más oportunidades de involucrarse con la corrupción y obtener ganancias personales. Estos funcionarios tienen la capacidad de realizar certificados falsos y permitir que la compra de certificados se realice sin el control de calidad y las pruebas requeridas. Esta forma de emisión corrupta de certificados da como resultado que productos de calidad inferior o no probados ingresen al mercado.



Capítulo 2.

ANÁLISIS DE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA PESQUERA, LOS FLUJOS FINANCIEROS Y EL MARCO NORMATIVO

Uno de los efectos más destructivos de la corrupción en cada etapa de la cadena de valor de la industria pesquera es el impacto que tendrá en la gestión sostenible de los recursos pesqueros. Casi el 60 por ciento de las poblaciones de peces ya se han pescado hasta sus límites máximos sostenibles, y se estima que el 33.1 por ciento de las especies de peces se están pescando a niveles insostenibles.²⁰ El etiquetado incorrecto de la pesca inevitablemente provocará una falta de información confiable sobre los niveles actuales de las poblaciones de peces, que a su vez puede conducir a la sobrepesca de ciertas especies.

La primera fase en el diseño de una estrategia anticorrupción apropiada es comprender los tipos de delitos pesqueros potencialmente perpetrados en un país determinado. Este capítulo comienza analizando una hipotética cadena de valor de la industria pesquera y las vulnerabilidades a la corrupción que están presentes en cada etapa de la cadena. Posteriormente, se lleva a cabo una evaluación del flujo monetario a lo largo de la cadena de valor de la industria pesquera, y finalmente se proporciona un desglose de los marcos normativos y de cumplimiento de la ley pertinentes para el sector pesquero.

La presente guía no pretende discutir todas las áreas de riesgo potencial, aunque proporcionará ejemplos de las áreas más comúnmente identificadas en las que podría haber corrupción. También demuestra cómo todas las etapas de la cadena de valor (y la corrupción que se produce en estas etapas) están interrelacionadas y se afectan unas a otras.

2.1 COMPRENSIÓN DE LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA PESQUERA

Las empresas han comprendido durante mucho tiempo los beneficios de utilizar el análisis de la cadena de valor para mejorar el rendimiento, aumentar los márgenes de ganancia y seguir siendo competitivos.²¹ Sin embargo, el valor de dichos análisis no se limita solo a la economía y al resultado final. Comprender la cadena de valor también puede ayudar a los organismos públicos, los investigadores, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y el sector privado a comprender dónde podrían estar los riesgos de corrupción y cómo mitigarlos.

Antes de comenzar, se debe asignar una institución o un grupo de instituciones para asumir la responsabilidad del análisis de la cadena de valor de la industria pesquera y la evaluación inicial de las vulnerabilidades de corrupción en el sector pesquero. Es importante reconocer que las áreas de vulnerabilidad también pueden quedar fuera de la competencia de los organismos de gestión y de cumplimiento de la industria pesquera. Hay muchas variantes posibles para este arreglo institucional,

²⁰ FAO, *El Estado de la Pesca y la Acuicultura Mundial*, pág. 6 (2018).

²¹ Banco Mundial, *Fomentando la Competitividad en la Agricultura en África: una guía para los conceptos y aplicaciones de la cadena de valor*, pág. 10 (2010).

que incluye la asignación de la tarea a una autoridad anticorrupción, a la organización de gestión de la pesca o la formación de un equipo de trabajo conformado por múltiples organizaciones.

Al analizar la cadena de valor de la industria pesquera, y en qué parte de la cadena el país en cuestión puede ser más vulnerable a la corrupción, es importante observar los tipos dominantes de productos pesqueros capturados, importados y vendidos en el país. El perfil de riesgo se verá muy diferente si el país es principalmente un administrador de poblaciones de peces en comparación con un país consumidor en el que los ciudadanos dan un alto valor a la certificación ética.

Las cadenas de valor para la industria pesquera pueden variar de un producto a otro, entre la pesca y la acuicultura, y entre operaciones a gran escala y a pequeña escala.²² Cualquier cadena de valor que busque cubrir la industria en su totalidad debe, en cierta medida, ser una simplificación. Sin embargo, hay modelos que son útiles para los análisis de toda la industria. Por ejemplo, la FAO utiliza un enfoque de seis pasos: la pesca (pesca y acuicultura); procesamiento primario; procesamiento secundario; venta al por mayor; venta minorista; y consumidor.²³ Del mismo modo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) adopta un enfoque de cinco pasos: pesca; desembarque/procesamiento; ventas; transporte; y consumidor.²⁴

Las áreas principales donde es probable que surjan riesgos de corrupción son las interacciones con varias autoridades públicas que regulan los pasos a lo largo de la cadena de valor. Por lo tanto, los riesgos expuestos durante los pasos de "procesamiento primario" y "procesamiento secundario" de la cadena de valor de la FAO, por ejemplo, podrían muy bien ser idénticos en muchas instancias.

Como se explica más adelante en esta sección, a menudo existen riesgos de corrupción únicos durante la fase en la que una compañía pesquera o un pescador se está preparando para comenzar las operaciones. Teniendo en cuenta esto, esta guía adoptará un modelo de cadena de valor de la OCDE ligeramente modificado, con siete pasos: preparación; pescar; desembarque; procesamiento; ventas; tránsito; y consumidor.

No existe una cadena de valor "única"; estas cadenas de valor son ejemplos hipotéticos, ya que ninguna cadena simple (u orden de eventos en una cadena de valor) puede describir correctamente el proceso en todos los países. Cada etapa de la cadena de valor puede ocurrir varias veces, en un orden diferente o de manera diferente a través de las fronteras. Este es también el caso de la acuicultura, donde la cadena de valor puede variar sustancialmente de una cadena de valor basada en la pesca. Es por esta razón que la presente guía recomienda un análisis del sector pesquero en un país en particular como el primer paso hacia la formación de una estrategia de lucha contra la corrupción en la industria pesquera.

Los participantes en cada etapa de una cadena de valor pueden ser ciegos al panorama general; es posible que no vean por qué o cómo las otras etapas son relevantes para ellos o su trabajo, o cómo sus prácticas corruptas pueden tener efectos adicionales en la cadena. Por ejemplo, un acto simple como un funcionario portuario que mal informa sobre el tipo de pescado capturado en la etapa de pesca tendrá un efecto en las etapas posteriores. Este efecto podría ser una pérdida de ingresos tributarios o aduaneros en la etapa de ventas (que da como resultado la reducción de los ingresos para el Estado) o la información errónea en la etapa de consumo (donde los consumidores motivados éticamente son engañados con respecto al tipo y fuente de su compra).

Al analizar la cadena de valor de la industria pesquera, es importante comprender la industria pesquera legal que está presente en un país específico. Crear un resumen de las actividades primarias, ubicaciones y compañías involucradas puede ser un buen punto de partida. Esto puede incluir: lugares de desembarque, propiedad de embarcaciones, plantas de procesamiento, productores de empaques, compañías de seguros (especialmente en relación con las especies de alto valor), comerciantes de pescado y agentes marítimos.

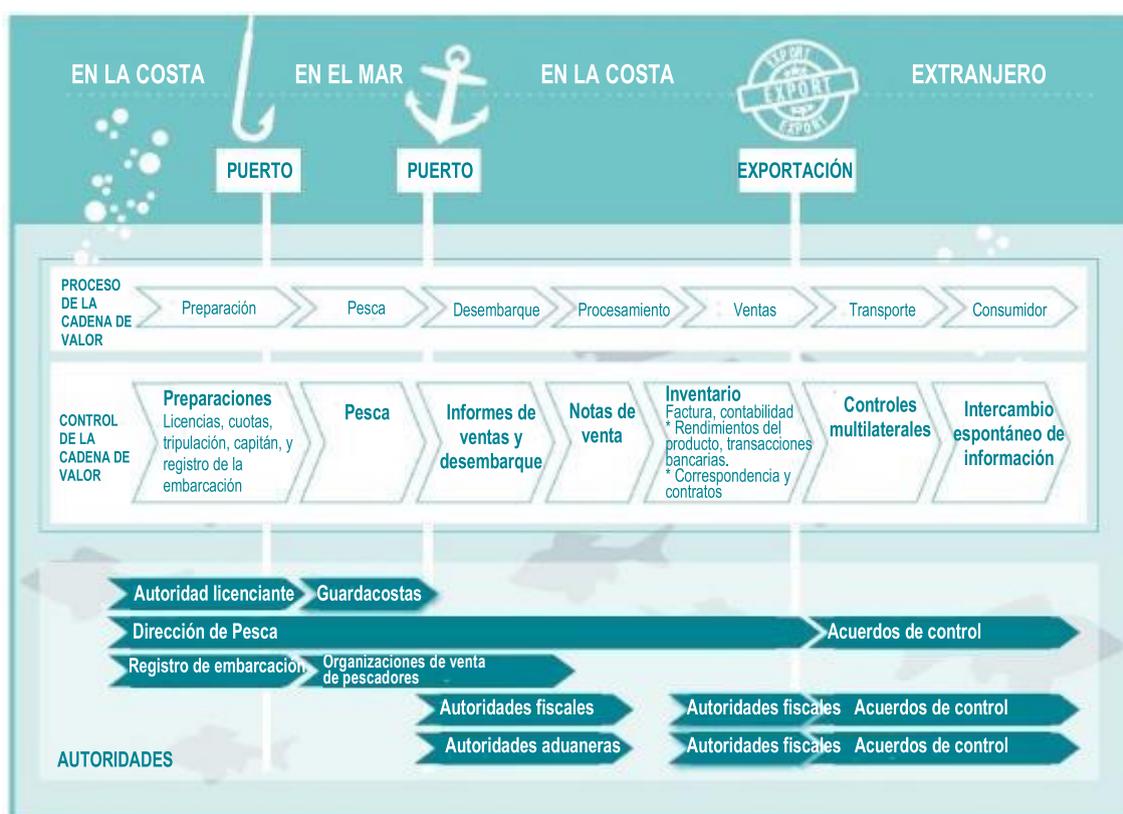
Como muestra el siguiente modelo de cadena de valor, cada paso a lo largo de la cadena de valor implica interacciones con un conjunto único de autoridades públicas, incluidos los organismos encargados de otorgar licencias, inspectores y auditores, autoridades aduaneras y autoridades fiscales. Cada interacción puede dar lugar a tipos únicos de riesgos de corrupción. Comprender estos riesgos e interacciones es clave para la prevención de la corrupción y delitos pesqueros y para el éxito de cualquier investigación posterior o acción de cumplimiento.

²² *Ibíd.* (pág. 51, págs. 122-124). Ver también USAID, La cadena de valor de la pesca de captura en Kenia: Un estudio de caso de financiamiento de la cadena de valor de AMAP-FSKG, págs. 17-19 (2008).

²³ Eyjolfur Gudmundsson, Frank Asche y Max Nielsen, Distribución de ingresos a través de la cadena de valor de los productos pesqueros, Circular de Pesca de la FAO Núm. 1019, FIU/C1019 (En), pág. 10 (2006).

²⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Evadiendo la Red: Delitos fiscales en el sector pesquero*, pág. 19 (2013).

Figura 3. Modelo de la cadena de valor de la industria pesquera



El modelo de cadena de valor de la industria pesquera en la Figura 3 se ha adaptado del modelo de cadena de valor de la OCDE.²⁵

Cadena de valor etapa 1: Preparación

La primera etapa de la cadena de valor cubre la preparación para la pesca. Por ejemplo, una compañía pesquera o pescador obtendría y registraría una embarcación y obtendría una licencia para pescar. Esa licencia puede especificar el tipo de pez que se puede capturar, así como la cuota para dichos peces. La compañía o el pescador también pueden reclutar un capitán y una tripulación. Solo después de que se hayan completado estos pasos de preparación, la embarcación puede operar y capturar peces.

Debido a la cantidad de interacciones necesarias con las autoridades públicas, la etapa de preparación es a menudo donde surgen los riesgos de corrupción y posteriormente los escándalos de corrupción. Por ejemplo, los sobornos se pueden pagar para registrar embarcaciones que utilizan documentos falsificados o para hacer caso omiso de las embarcaciones no registradas. Otro escenario común es cuando se pagan sobornos, o se otorgan favores, para obtener licencias que de otro modo no deberían haberse otorgado, u obtener licencias falsificadas o cuotas más elevadas.

Parte de la etapa de preparación incluye la obtención de cuotas que limitan la especie, o la cantidad de cada especie, que un pescador o compañía puede capturar.²⁶ Debido a la disminución de las poblaciones de peces en todo el mundo, más y más países han colocado estas cuotas para las actividades de pesca en un esfuerzo por tratar de limitar los impactos ambientales y económicos de la sobrepesca.

Sin embargo, los propios sistemas de cuotas pueden crear muchas oportunidades para la corrupción. Los sobornos pueden ser exigidos u ofrecidos al obtener una cuota. Un pescador o compañía puede tener el derecho legítimo a una cuota, pero no puede obtenerla sin un soborno, o un pescador o compañía que no califica para una cuota puede obtenerla a través de medios corruptos, u obtener una cuota mayor a la que de otro modo hubieran tenido derecho.

²⁵ *Ibíd.* Figura 1.

²⁶ *Ibíd.* pág. 20.

Además, registrar una embarcación es otro paso que implica un riesgo de corrupción. Como se señaló en el informe *Persiguiendo Pistas Falsas* del Consejo Nórdico de Ministros, es una práctica común que las embarcaciones se registren en Estados del pabellón que "no pueden o no quieren ejercer adecuadamente su jurisdicción de cumplimiento de la ley penal sobre las embarcaciones que enarbolan su bandera".²⁷ En casos como estos, los armadores pueden actuar con impunidad; esto se ve exacerbado aún más por el uso de estructuras corporativas transnacionales complejas que aprovechan las leyes de privacidad y anonimato en ciertas jurisdicciones, lo que hace que los propietarios sean imposibles de rastrear y, por lo tanto, sean inmunes a los esfuerzos de cumplimiento de la ley.

Incluso el hecho de reclutar un capitán y una tripulación puede implicar un riesgo de corrupción. Por ejemplo, es posible que se paguen sobornos a los funcionarios para que hagan caso omiso cuando una tripulación no tiene los permisos de trabajo adecuados. En el peor de los casos, las embarcaciones pesqueras pueden ser utilizadas para la trata, o las tripulaciones pueden ser objeto de abusos a los derechos humanos a bordo, como el trabajo forzado o lesiones físicas. Existe el riesgo de que la corrupción pueda usarse para encubrir y promover estos delitos. En el informe de la UNODC de 2011 sobre *Crimen organizado transnacional en la industria pesquera*²⁸ se puede encontrar un informe detallado sobre la prevalencia de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en el sector pesquero.

Cadena de valor etapa 2: Pesca

Después de la etapa de preparación, la embarcación se dirige a las zonas de pesca para capturar peces. Dependiendo del tamaño de la embarcación, puede moverse dentro del área y hacer más de una recolección. El pescado también puede ser procesado o congelado a bordo antes de que la embarcación regrese al puerto. Este es un ejemplo de la secuencia de eventos que pueden tener lugar durante la etapa de pesca; diferentes países y jurisdicciones pueden diferir de este ejemplo.

Durante este paso, cada pesca se registrará por el tipo y la cantidad, así como la ubicación donde se realizó la captura. Esto crea una oportunidad para la actividad ilegal, ya que las embarcaciones pueden falsificar los registros para ocultar dónde se capturó cierto pescado (si estaba fuera de la zona autorizada), qué tipo de pescado fue capturado (si estuvo fuera de lo que estaba permitido por la licencia de pesca), y la cantidad de pescado capturado (si fue por encima de la cuota, o simplemente se informó en exceso o por debajo de la cantidad real para ocultar el valor real de la pesca).

Recuadro 5. Corrupción en la etapa de pesca: cazadores furtivos de abulón sobornan a un oficial de policía para que pase por alto la pesca ilegal.

Durante una ronda de vigilancia costera cerca de Gansbaai en Cabo Occidental, Sudáfrica, se le ofreció dinero a un oficial de policía (que tenía reputación de ser corrupto) para evitar una zona determinada y hacer caso omiso ante la caza furtiva de abulón que se había planeado en la zona. Desafortunadamente para los transgresores, el funcionario en particular tenía autorización por parte del Director de la Fiscalía Pública (DPP, por sus siglas en inglés) para participar en tales actividades con la intención de erradicar la corrupción en la zona. Por lo tanto, el oficial de policía les dijo a los transgresores que lo consideraría, pero en lugar de ello abandonó la escena e informó del incidente al DPP. El DPP le dio autorización para continuar con la operación específica de acuerdo con las pautas prescritas en la sección 252A de la Ley de Procedimiento Penal de 1977. Regresó a la escena y aceptó un pago en efectivo de unos pocos cientos de rand por parte del grupo. También ayudó a los transgresores a retirar el abulón de la zona. Un equipo de reacción, después de la señal del oficial de policía, arrestó al grupo de transgresores.

El caso fue escuchado en el Tribunal Ambiental de Hermanus, donde los dos transgresores principales recibieron una sentencia de 12 meses de prisión cada uno por la pesca ilegal y la posesión de abulón. Además, cada uno recibió una sentencia de seis años de prisión por corrupción (por lo tanto, una sentencia total de siete años de prisión). Los otros cuatro transgresores involucrados en el caso recibieron cada uno seis meses de prisión por la pesca ilegal y posesión de abulón, y entre 18 meses y cuatro años de prisión por cada caso de corrupción. El número de abulones involucrados fue de 473.

Fuente: Información del fiscal en el caso. Caso Número ECH 186/05. *S v Sibongile Mpofo y otros seis*

La corrupción puede surgir en el intento de encubrir estas actividades ilegales. Por ejemplo, algunas

²⁷ NAFIG e INTERPOL, *Persiguiendo Pistas Falsas: Banderas de conveniencia y el impacto en el cumplimiento de la ley contra el delito de pesca* (2017).

²⁸ UNODC, *Crimen organizado transnacional en la industria pesquera* (2011).

autoridades pesqueras (y otras) tendrán la capacidad de inspeccionar un barco mientras está en el mar, y se pueden pagar sobornos para que el inspector pase por alto o certifique registros falsos. De manera alternativa, la corrupción puede ocurrir cuando las embarcaciones son descubiertas pescando sin las licencias o autorizaciones adecuadas, como cuando se pagan sobornos a los funcionarios para que liberen a las embarcaciones que han sido descubiertas operando sin licencias de pesca o con tripulaciones indocumentadas. De manera alternativa, los intentos de encubrir, a través de la corrupción, las acciones ilegales que tuvieron lugar durante la etapa de pesca pueden ocurrir durante los pasos subsiguientes de desembarque, procesamiento, transporte o por medio de la falsificación de registros creados durante la venta de pescado.

Cadena de valor etapa 3: Desembarque

En la práctica, las embarcaciones pesqueras modernas pueden ser lo suficientemente grandes para permitir el procesamiento inicial de un producto a bordo. Por lo tanto, cronológicamente, el desembarque y el procesamiento pueden ocurrir en cualquier orden. Sin embargo, a los efectos de analizar los riesgos de corrupción, el desembarque es la siguiente etapa en la que pueden surgir problemas.

El desembarco es donde una embarcación desembarca su pesca en el puerto o en el mar, que puede ser designado por la licencia de pesca. Aparte de esta licencia de pesca, el puerto también debe mantener una licencia válida. La compañía pesquera debe entonces informar el valor y el tipo de pesca. Si la pesca se vendió mientras aún estaba en el mar, esta etapa también puede implicar la generación de registros como informes de ventas y desembarques, informes de producción, notas de ventas, facturas, registros de inventario e informes de rendimiento de producción.²⁹ El pago por la pesca también puede ser intercambiado.

Como se indicó anteriormente, algunos tipos de barcos pueden desembarcar los pescados en el mar; la pesca, el procesamiento, el empaquetado y embalaje, la congelación y la venta pueden llevarse a cabo sin que el barco necesite llegar al puerto, y con frecuencia un barco diferente se encuentra con la embarcación pesquera en mar abierto para transportar la pesca a su destino de venta. Esto se conoce como transbordo, y es un método utilizado a menudo para evitar los controles en tierra.

Recuadro 6. Corrupción en la etapa de desembarque: el soborno generalizado de los funcionarios portuarios permite a la compañía exceder las cuotas de pesca.

En 2002, 14 Funcionarios de Control de Pesca (FCO) de la Administración Marítima y Costera de Ciudad del Cabo, Sudáfrica, y Hout Bay Fishing Industries Limited (representado por su presidente y uno de sus directores) se declararon culpables del delito de contravención de la Ley de Corrupción 94 de 1992 y la Ley Marítima y los Reglamentos, llegando a un acuerdo de declaración de culpabilidad y sentencia con el Estado.

El trabajo de los FCO era ejercer control sobre los recursos marinos vivos y asegurar el cumplimiento estricto de las disposiciones de la Ley de Recursos Marinos Vivos, incluso por parte de las compañías de pesca comercial. Hout Bay fue una de esas compañías pesqueras.

El permiso otorgado a Hout Bay por el Ministro de Asuntos Ambientales y Turismo estipulaba que los productos pesqueros solo podían descargarse y pesarse en presencia de los FCO de la Administración Marítima y Costera. Durante varios incidentes en un período de más de tres años, Hout Bay había infringido la Ley Marítima y los Reglamentos al descargar los productos pesqueros de las embarcaciones cuando no había ningún FCO presente, y sin registrar la verdadera cantidad de la pesca.

Con el fin de garantizar el paso de los productos pesqueros resultados de la pesca excesiva a través del puerto de desembarque, los directores de Hout Bay pagaron el total de R424,247 (\$53,030 dólares) en 338 diferentes ocasiones a los FCO, quienes luego omitieron regular los desembarques de Hout Bay, según lo exigen sus funciones oficiales.

Cada uno de los FCO acusados fue sentenciado a una multa de entre R1,500 y R5,000 (entre \$187 y \$625 dólares) con un adicional de uno a dos años en prisión y cinco años de sentencia suspendida. A algunos de los acusados también se les exigió que devolvieran la cantidad que habían recibido en sobornos.

De conformidad con el acuerdo de declaración de culpabilidad y sentencia celebrado entre Hout Bay y el Estado, se confiscaron R19 millones (\$2 millones de dólares) en virtud de la Ley sobre la Prevención del Crimen Organizado de 1998. También se condenó a multas de R8,200,000 (\$1,025 millones de dólares) y una de sus embarcaciones y el contenido de uno de sus contenedores fueron decomisados. El director fue sentenciado a una multa de R1 millón y otros cinco años de sentencia suspendida.

Fuente: Tribunal Regional de Ciudad del Cabo, Caso número 14/223/2002.

²⁹ OCDE, *Evadiendo la Red: Delitos fiscales en el sector pesquero*, pág. 21 (2013).

En los casos en los que el transbordo es el método utilizado por la embarcación pesquera, aumentan los riesgos de corrupción. Los inspectores en puerto a menudo trabajarán en equipos más grandes, por lo que las personas o conductas corruptas se notarán más fácilmente. Sin embargo, al inspeccionar una pesca fuera del puerto, el riesgo de que un inspector sea descubierto involucrándose en un acto de corrupción se reduce debido a su distancia con los supervisores y al hecho de que podrían estar operando en un equipo más pequeño y menos visible.

Las oportunidades de corrupción en esta etapa son numerosas. Por ejemplo, las compañías pesqueras sin escrúpulos pueden establecer sitios de desembarque ilegales y sobornar a los funcionarios para que pasen por alto su existencia. Más comúnmente, las compañías pesqueras o los capitanes falsifican el tipo o el valor (o ambos) de una pesca, y sobornan a un inspector para que ignore o incluso certifique estos registros falsos. Los pagos derivados de la pesca a menudo se realizan aún en efectivo, lo que puede facilitar el pago de sobornos.³⁰ Si un puerto es desproporcionadamente popular entre las embarcaciones para desembarcar sus peces, esto podría ser un indicador de que los funcionarios del puerto están realizando actividades corruptas.

Cadena de valor etapa 4: Procesamiento

Como señala la FAO, el procesamiento a menudo incluye dos etapas, la primaria y la secundaria, ambas pueden llevarse a cabo en el mar o después del desembarque en plantas de producción.³¹ El procesamiento primario se refiere a la limpieza y el fileteado del pescado, mientras que el procesamiento secundario se refiere a la fabricación de productos pesqueros.³²

Si una captura se procesa en el mar, pueden surgir riesgos de corrupción durante el informe y la inspección de los peces procesados cuando se desembarcan. Como se mencionó antes, esto generalmente implica falsificar el tipo o valor, o ambos, de la pesca y sobornar a un funcionario para certificar o pasar por alto dichos registros falsos. También puede ser posible procesar una pesca de manera que oculte su tipo o valor, en cuyo caso nuevamente se pueden pagar sobornos para pasar por alto cualquier discrepancia.³³

Los riesgos de corrupción también pueden surgir durante las auditorías o inspecciones en las instalaciones de producción, donde se pueden ofrecer sobornos o favores para pasar por alto las discrepancias en los registros o en la calidad de los productos. La corrupción entre entidades del sector privado también puede ocurrir si la compañía pesquera, el procesador primario y el procesador secundario son entidades distintas. Por ejemplo, una compañía pesquera que ha procesado su pesca a bordo de la embarcación puede pagar un soborno a un procesador secundario para falsificar su compra o los registros de ventas posteriores, con el fin de reflejar una cantidad de pesca menor a la real.

Cadena de valor etapa 5: Ventas

Las ventas de la pesca pueden tener lugar mientras la embarcación está todavía en el mar o después del desembarque. En cualquier situación, la pesca debe ser categorizada e inventariada, y las facturas creadas. En esta etapa, también se realizarán pagos. Por lo general, el desembarque es cuando se produce la primera venta. Si la pesca se vende antes de que se desembarque, esto podría ser una indicación de actividades delictivas, incluida la creación de documentos fraudulentos y el desecho ilegal de pescados no deseados. Durante la etapa de ventas, la pesca generalmente cambiará de propietario, por lo tanto, requiere la creación de una serie de registros y también puede implicar inspecciones por parte de una autoridad (lo que podría aumentar la probabilidad de que un soborno cambie de manos).

Los principales riesgos en esta etapa se relacionan nuevamente con la falsificación de registros. En este caso, el vendedor o el comprador pueden etiquetar falsamente la pesca en términos de tipo o cantidad, falsificar la cantidad solicitada o falsificar la cantidad realmente pagada. La corrupción puede ocurrir cuando se pagan sobornos para que los inspectores hagan caso omiso de estas actividades, o para certificar registros falsos. Además, la corrupción dentro del sector privado puede ocurrir cuando el comprador o el vendedor recibe incentivos comerciales inadecuados o sobornos para pasar por alto o crear registros falsos. Un riesgo adicional es si el vendedor y el comprador están bajo propiedad común.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ Circular de la FAO, Distribución de ingresos a través de la cadena de valor de los productos pesqueros, pág. 10 (2006).

³² OCDE, *Evadiendo la Red: Delitos fiscales en el sector pesquero*, pág. 22 (2013).

³³ Globo.com, PF faz operação em SC contra esquema para acobertar adulteração de pescados; servidores do Mapa são suspeitos, 16 de mayo de 2017. Disponible en: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/pf-faz-operacao-em-sc-para-combater-a-corrupcao-nominis-terio-da-agricultura-e-pesca.ghtml>.

Recuadro 7. Corrupción en la etapa de ventas: Un representante de la compañía paga sobornos para garantizar contratos de venta.

En una sentencia basada en la confesión plena, el participante (B) en la compañía (X) fue declarado culpable de corrupción grave, dos casos de grave abuso de confianza, lavado de dinero y varias violaciones de la Ley de Administración Tributaria de Noruega y la Ley de contabilidad. La corrupción grave involucró el soborno de un gerente de ventas en una compañía pesquera rusa (Y), con el fin de asegurar la cooperación contractual continua para la compañía X en relación con las ventas de pescado en Noruega.

Durante tres años, B pagó más de Kr 100,000 (coronas noruegas) (\$17,331 dólares) al gerente de ventas de Y en siete ocasiones. Los pagos a Y aparecieron en las cuentas de la compañía de X como “pagos por captura accesoria”. Los pagos estaban destinados a garantizar una cooperación contractual continua con la empresa Y para la venta de pescado en Noruega. La Administración Tributaria de Noruega reportó el caso en 2009.

En la investigación criminal, los fiscales de los tribunales de distrito demostraron que B debería ser sancionado por diferentes delitos financieros. Presentaron las sospechosas transferencias financieras de B entre sus cuentas bancarias privadas en la Isla de Man y Noruega, y entre las cuentas registradas de su compañía privada y las tarifas municipales relacionadas con su casa privada.

B fue sentenciado a prisión por dos años y seis meses. Además, B debía pagar 450,000 Kr (\$77, 989 dólares) en multas y una compensación de 740,000 Kr (\$128, 249 dólares).

La facultad de llevar a cabo una investigación financiera paralela para la detección de delitos pesqueros se detalla en la sección 4.2 de la presente guía.

Fuente: Tribunal de Distrito de Hammerfest (THAFE-2015-117509).

Recuadro 8. Corrupción en la etapa de ventas: Descripciones falsas de productos pesqueros permiten a los exportadores e importadores pagar menos impuestos de aduanas.

Las capturas durante la pesca no solo se reportan falsamente en términos de cantidades y especies, sino también por descripción. Esta falsificación puede tener un impacto significativo en los ingresos fiscales tanto en los países importadores como en los exportadores, como se detalla en el informe *Evadiendo la Red* de la OCDE:

“En un caso importante, el bacalao seco exportado, que debería haber recaudado un derecho de importación del 20%, se describió en la documentación adjunta como cabezas de bacalao seco, sobre las cuales se paga un derecho de importación de solo el 10%. Este caso salió a la luz después de una serie de investigaciones conjuntas que involucraron a los Cuerpos de Inspectores de Pesca, la Administración Tributaria y la Unidad de Delitos Económicos de la Policía, que tuvo lugar cuando se descubrió que los pagos significativos descritos como "servicios de consultoría" se estaban realizando a una jurisdicción en el extranjero. Se esperaba que se encontraran tanto la pesca ilegal como la evasión fiscal. Después de las investigaciones conjuntas, no se descubrió ninguna pesca ilegal, pero se encontró evidencia de evasión de derechos de importación, IVA y otros impuestos en el país exportador por un total aproximado de \$500,000 dólares. En el país importador, la descripción inexacta de los bienes que se importaron también podría haber dado lugar a la evasión de los derechos de aduana por un total de \$2.5 millones de dólares. La auditoría también descubrió indicios de posible malversación de fondos por aproximadamente \$30,000 dólares involucrando a un funcionario de la empresa exportadora, lo que finalmente condujo a un enjuiciamiento exitoso”.

Fuente: OCDE, *Evadiendo la Red: Delitos fiscales en el sector pesquero* (2013, pág. 28, Recuadro 4).

La diversidad de métodos de pago disponibles también se puede usar para ocultar actividades ilegales, y esto puede ser incentivado por funcionarios corruptos. Por ejemplo, el uso de distintos métodos de pago puede ocultar el valor real o la cantidad de pescado comprado, y la doble facturación (para compras ilegales y legales) puede ocultar actividades delictivas como la compra de cantidades que exceden las cuotas legales. Además, durante la etapa de ventas, grandes sumas de dinero cambian de manos, y esto puede brindar la oportunidad de que se produzca el blanqueo de dinero.

Finalmente, durante la etapa de ventas de la cadena de valor existe mayor probabilidad de que ocurran delitos fiscales. Estos incluyen el reporte de cantidades menores de ventas y ganancias, y aquí nuevamente, la corrupción puede por parte de los participantes que influyen indebidamente en las autoridades fiscales para que pasen por alto o certifiquen registros falsos. Como se verá en el análisis de la cadena monetaria, cuando el flujo monetario se desvía de la cadena de productos, esto es un indicador de que existe un riesgo de corrupción.

Cadena de valor etapa 6: Tránsito

Esta etapa implica el movimiento de una pesca, desde que su captura, desembarco, procesamiento y venta. Las distancias entre estos sitios pueden ser significativas, creando dificultades en el monitoreo del flujo de la pesca. Además, los lugares a menudo se extienden a través de las fronteras, y su transporte implica la creación de registros de importación y exportación, inspecciones de aduanas y el lidiar con problemas de cumplimiento tributario.

Como se señaló anteriormente, el transbordo (por el cual el pescado se vende y distribuye ya sea en el mar o en puerto, pero sin pasar por ningún proceso de despacho de aduana o de registro en tierra) puede amplificar estos riesgos a medida que se reducen las oportunidades de inspección y supervisión.

Durante la etapa de tránsito, un área particularmente vulnerable a los riesgos de corrupción es la inspección de aduanas. Las compañías pueden sobornar a los funcionarios de aduanas para permitir ciertos embarques sin pasar por el proceso normal de inspección de aduanas. De manera alternativa, al igual que con las etapas de desembarque, procesamiento y ventas, los funcionarios de aduanas también pueden ser sobornados para pasar por alto o certificar registros falsificados. Por ejemplo, una compañía puede tratar de: importar una captura en un país como un cierto tipo de pescado cuando en realidad se trate de otra especie, falsificar el origen de la pesca o reportar una menor cantidad de lo capturado. Estas falsificaciones a menudo también tienen implicaciones de delitos fiscales, ya que las compañías pueden tratar de evadir o pagar menos derechos de aduana.

Otro indicador de potencial actividad delictiva y de corrupción durante la etapa de tránsito es una discrepancia significativa entre las cantidades de importación y exportación. En teoría, los registros de exportación deben coincidir con los registros de importación. Sin embargo, en realidad, a menudo se notan grandes diferencias; el informe *Cangrejo ruso ilegal: Una investigación del flujo comercial*³⁴ del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) destaca tales discrepancias. “Si bien las exportaciones a Japón de cangrejo registradas en Rusia aumentaron (d) nueve veces, de aproximadamente 600 toneladas métricas (tm) en 2008 a 5,800 tm en 2009, no son nada en comparación con las importaciones desde Rusia registradas en Japón para esos años, que en 2008 fueron de 70,000 tm y en 2009 de 60,000 tm”.

³⁴ WWF, *Cangrejo ruso ilegal: Una investigación del flujo comercial*, pág. 17 (2014).

Recuadro 9. Corrupción durante la etapa de tránsito: Embarcación con propiedad no rastreable utilizada para transportar capturas de especies protegidas y utilización de informes falsos.

En consonancia con una Notificación Púrpura publicada por la INTERPOL en 2015, la embarcación (M) transportaba con frecuencia pescado y otros productos básicos entre países (P) y (Q). Los embarques del país P se descargaron e importaron al país Q. El barco M cargó luego pescados y especies protegidas y partió de regreso a P. Estas importaciones y exportaciones no se informaron correctamente a las autoridades del país Q. Algunas veces, las actividades de carga y descarga tuvieron lugar en el mar a través de transbordos entre embarcaciones. Las especies protegidas que se cargaron en el barco M incluían la cacatúa de cresta amarilla y el cocodrilo de agua salada. La tripulación del barco M también cargaba frecuentemente pescados en el mar sin documentación. Por lo tanto, los pescados fueron exportados sin certificados sanitarios o evidencia del país de origen o bandera del barco que realizó la pesca.

El barco M era supuestamente propiedad de "(G) shipping Ltd", que se creía que era una sociedad aparente con sede fuera del país (R). Ningún registro público reveló la verdadera identidad del propietario. Un fax transmitido por una compañía pesquera del país Q, registró la propiedad del barco a nombre de "(H) International Shipping Co Ltd", de la cual no existen registros públicos. La INTERPOL creía que se trataba de otra sociedad aparente, y en ningún registro público se reveló la verdadera identidad del propietario de esta compañía tampoco.

Además, se creía que los exportadores de las compañías pesqueras en el país Q proporcionaron información falsa en los documentos de exportación con respecto a los receptores del pescado en el país P. No se pudo verificar la prueba de la existencia y propiedad de las compañías receptoras indicadas en los informes.

Al usar sociedades aparentes y falsificar la documentación de aduanas, los propietarios y operadores de la embarcación M fueron sospechosos de violar las leyes y reglamentos nacionales del país Q y posiblemente otras jurisdicciones, y de estar involucrados en delitos de pesca y fraude.

Si bien no hay pruebas suficientes de que se haya mencionado la corrupción en la Notificación Púrpura, según los hechos en cuestión, es muy probable que la corrupción en algún nivel fuera necesaria para facilitar los embarques con informes falsos.

Fuente: INTERPOL Notificación Púrpura, publicada el 9 de septiembre de 2015. (Notificación Púrpura de Interpol sobre el modus operandi de posibles delitos).

Las cifras demuestran que, en ocasiones, las importaciones registradas en Japón procedentes de la Federación de Rusia fueron 100 veces mayores que las exportaciones a Japón registradas en la Federación de Rusia. Los informes de WWF sugieren que "una posible explicación ... podría ser que la mayoría de las importaciones de cangrejo a Japón de Rusia provienen, de hecho, de fuentes ilegales de aguas rusas y se envían directamente a puertos japoneses sin la autorización de Rusia".³⁵

Cadena de valor etapa 7: Consumidor

La etapa final de la cadena de valor es cuando el producto pesquero llega al consumidor. La corrupción puede haber permitido que un producto mal etiquetado, pescado ilegalmente o ilegal llegue a los consumidores, pero en general se cree que hay un menor riesgo de nueva corrupción en esta etapa, excepto en la medida en que los inspectores locales en los sitios de ventas a los consumidores también puedan ser vulnerables a la corrupción (por ejemplo, inspectores de salud y seguridad).

En última instancia, sin embargo, la demanda de los consumidores es una fuerza impulsora detrás de la caza furtiva y la pesca ilegal. De hecho, la demanda del consumidor de productos pesqueros éticamente pescados o sostenibles puede haber creado irónicamente una forma adicional de riesgo de corrupción a lo largo de la cadena de valor. Actualmente, varias entidades privadas, incluidas organizaciones sin fines de lucro, proporcionan etiquetado y certificación de que un producto ha sido pescado, procesado o criado de manera sostenible o ética, como el Consejo de Administración Marina (MSC, por sus siglas en inglés), el Instituto Océano Azul, Fishwise, u otros. Tener una certificación como la del MSC a veces puede aumentar el precio de un producto entre un 11 a 14 por ciento.³⁶

³⁵ Ibid.

³⁶ Consejo de Administración Marina Los consumidores de productos pesqueros ponen la sostenibilidad por encima del precio y la marca. 13 de julio de 2016. Disponible en at: <https://www.msc.org/newsroom/news/seafood-consumers-put-sustainability-before-price-and-brand>. Ver también Roheim, Cathy A; Asche, Frank; y Santos, Julie Insignares, "El precio elusivo premium para productos con etiqueta ecológica: Evidencia de productos pesqueros en el mercado del Reino Unido". *Revista de Economía Agrícola*, vol. 62, Número 3 (septiembre de 2011). Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1477-9552.2011.00299.x/abstract>.

Debido a que la certificación puede aumentar el precio de venta del pescado, las compañías pesqueras a menudo tienen enormes incentivos de ganancias para obtener una certificación. Esto crea una serie de riesgos de corrupción en cualquier paso a lo largo de la cadena de valor donde ocurre la certificación, en donde se pueden pagar sobornos u otros incentivos ilegales a los inspectores, auditorías o funcionarios para que proporcionen registros falsos o permitan el uso inadecuado de etiquetas como "ecológico" o "sostenible".

Algunas compañías de certificación son financiadas por la venta de su logotipo. Si bien en teoría estas ventas deben cumplir con un conjunto de criterios muy estrictos, sólo se necesita un inspector que esté dispuesto a involucrarse en actos de corrupción para que el valor del logotipo, y lo que significa se vea menoscabado.

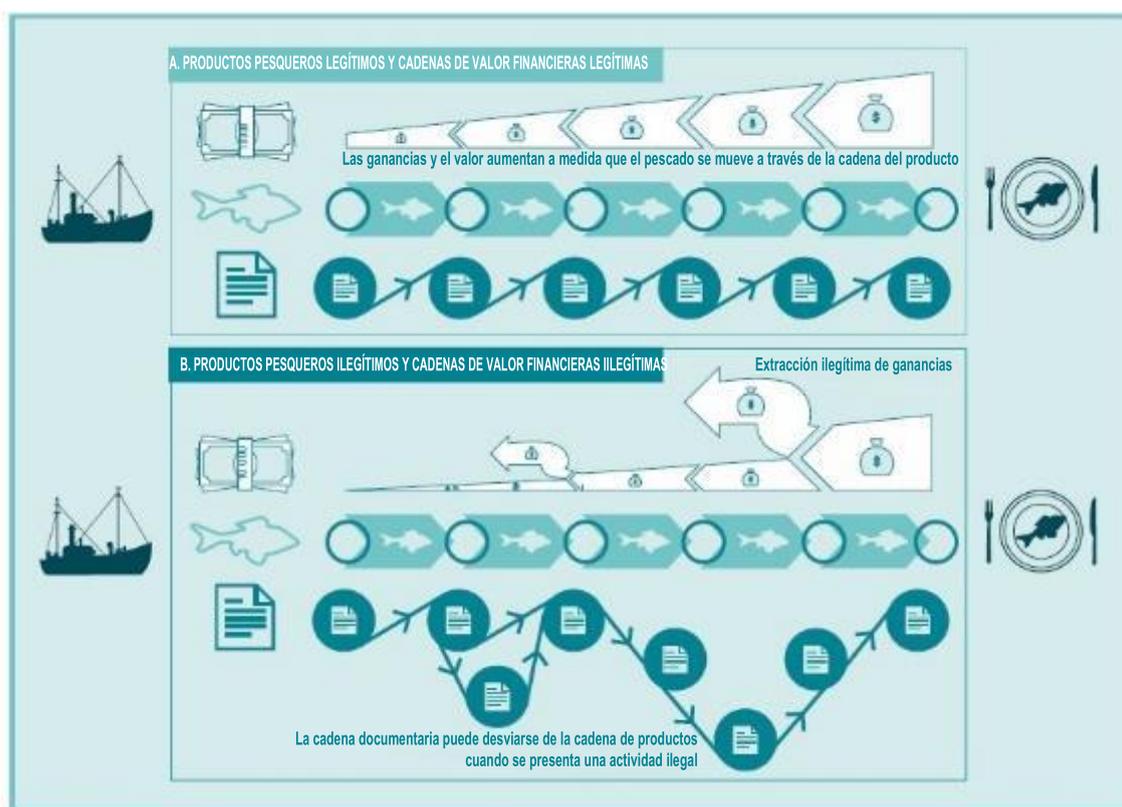
La sensibilización de los consumidores sobre el impacto de la demanda insostenible de ciertos productos pesqueros puede ser una herramienta poderosa para prevenir los delitos pesqueros y la corrupción que permite que este ocurra.

2.2 COMPRENSIÓN DE LOS FLUJOS FINANCIEROS

A medida que el pescado y los productos pesqueros se abren paso a lo largo de la cadena de valor, la documentación refleja este movimiento y el dinero se intercambia con cada transacción. Cuando la corrupción o los delitos pesqueros ocurren, tanto la cadena documentaria como el flujo financiero pueden desviarse de la trayectoria que se podría esperar que sigan las transacciones legítimas. Se puede crear documentación incorrecta, falsificada o complementaria para ocultar o legitimar actividades ilícitas, mientras que se producirán transacciones financieras adicionales y potencialmente sospechosas más allá de lo que se esperaría en un flujo monetario legítimo.

La comprensión de cómo debe fluir el dinero a lo largo de la cadena de valor de la industria pesquera puede ayudar a identificar transacciones que están en conflicto con las expectativas. Como se explica en detalle en la sección 4.2.2 (realizar investigaciones financieras paralelas), cuando se combate la corrupción y los delitos pesqueros, investigar aquellas áreas en las que el flujo monetario se desvía de su trayectoria esperada, a través de evidencia financiera o pistas documentales, puede resultar fructífero.

Figura 4. Cadenas de valor financieras en el sector pesquero



La Figura 4 anterior representa los flujos legítimos (A) e ilegítimos (B) de productos pesqueros, dinero y documentación.

En una hipotética e idealizada "cadena de valor legítima", el pescado y los productos pesqueros se mueven desde una embarcación hasta un plato a lo largo de la cadena del producto (*flechas azul claro*) cuyos enlaces están conectados por nodos (*anillos azul oscuro*). Los nodos representan eventos tales como cambios de propiedad, transporte y procesamiento. Cada uno de estos eventos, o nodos, se registra mediante una cadena de documentación relacionada (*representada por los círculos sólidos de color azul oscuro*).

Los flujos financieros (*flechas blancas*) están en la dirección inversa al flujo del producto. En cada etapa de la transacción, el producto se mueve una etapa hacia la derecha y el dinero se mueve en la dirección opuesta. Por ejemplo, el pescado se transfiere de vendedor a comprador y el dinero se transfiere de comprador a vendedor. El tamaño de la flecha se reduce de derecha a izquierda para mostrar que el dinero disponible total disminuye; la cantidad de dinero en las etapas de ventas y consumo de la cadena de valor es más de lo que está presente en la etapa de procesamiento, que es más de lo que existe en la etapa de pesca (en la mayoría de las cadenas de valor, el beneficio se reducirá de manera similar). Aunque el flujo de efectivo es de derecha a izquierda, la secuencia de tiempo de cada transacción de dinero sigue el flujo del producto, es decir, de izquierda a derecha.

La Figura 4 (B) representa una cadena de valor donde existe una extracción ilegítima de ganancias. Aunque el flujo del producto pesquero es el mismo que en la figura 4(A), en 4(B) hay una separación de la cadena documentaria de la cadena de productos que produce uno o más pruebas documentales que ocultan la actividad ilícita. Por ejemplo, las facturas pueden mostrar la interposición artificial de una entidad residente en un paraíso fiscal como un comprador o vendedor. Esto coincide con una parte sustancial de la ganancia que se extrae del flujo monetario, lo que resulta en un flujo financiero muy reducido (y una ganancia) en el resto de la cadena de valor.

Esta figura demuestra cómo los delitos pesqueros casi siempre resultan en una extracción ilegal de ganancias del flujo monetario y tendrán un impacto significativo en la cantidad de ingresos que un país puede esperar obtener de su sector pesquero.

Tabla II. Acciones normativas y de cumplimiento en la industria pesquera, controles y autoridades

ETAPA	ACCIONES	CONTROLES DE CUMPLIMIENTO	AUTORIDADES
PREPARACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Comprar embarcación Registrar embarcación Asegurar embarcación Licencia Cuota Tripulación 	<ul style="list-style-type: none"> Blanqueo de dinero Regulación financiera Regulación de pesca/de otorgamiento de licencias Seguridad Marítima Migración/frontera 	<ul style="list-style-type: none"> Dirección de pesca de las Organizaciones Regionales de Administración de Pesca (RFMO, por sus siglas en inglés) Regulador bancario Regulador de servicios financieros Inspectores marítimos/de embarcaciones Migración Autoridad fiscal
EN EL MAR	<ul style="list-style-type: none"> Pesca/captura Procesamiento primario Transbordo Contrabando/tráfico 	<ul style="list-style-type: none"> Regulaciones pesqueras Controles fronterizos Aduanas Derecho Marítimo Gestión de compras y cadena de suministro (PSCM, por sus siglas en inglés) Salario mínimo Autoridad fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> Inspectores de pesca Legislación Aduanera Legislación sobre migración Inspectores marítimos/ de embarcaciones Gestión de compras y cadena de suministro (PSCM, por sus siglas en inglés) Autoridad fiscal Seguridad alimentaria
EN EL PUERTO	<ul style="list-style-type: none"> Desembarque Pesaje Compra/venta Abastecimiento de combustible Transbordo 	<ul style="list-style-type: none"> Inspectores de pesca Legislación Aduanera Legislación sobre migración Inspectores marítimos/ de embarcaciones Gestión de compras y cadena de suministro (PSCM, por sus siglas en inglés) Autoridad fiscal Seguridad alimentaria 	<ul style="list-style-type: none"> Inspectores de pesca Policía Autoridades Aduaneras Inspectores marítimos/ de embarcaciones Inspectores del trabajo Autoridad fiscal Inspectores de seguridad alimentaria
PROCESAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> Procesamiento primario Procesamiento secundario Compra/venta Mezcla/sustitución 	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad alimentaria Controles ambientales Protección al consumidor Legislación sobre migración Salario mínimo Autoridad fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> Inspectores del trabajo Autoridad fiscal Inspectores de seguridad alimentaria
TRANSPORTE	<ul style="list-style-type: none"> Movimiento de pescado/productos pesqueros por: <ul style="list-style-type: none"> Aire Mar Tierra (carretera/tren) Mezcla/sustitución Subvaloración Descripción falsa o incorrecta 	<ul style="list-style-type: none"> Movimiento de contenedores Aduanas Seguridad alimentaria Controles ambientales Protección al consumidor Salario mínimo Autoridad fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> Inspectores del trabajo Autoridad fiscal Autoridades Aduaneras Inspectores de seguridad alimentaria Inspectores marítimos/ de embarcaciones Autoridad de licencias vehiculares Policía
VENTA AL POR MENOR	<ul style="list-style-type: none"> Distribución y venta de pescado/productos pesqueros al consumidor Mezcla/sustitución Etiquetado incorrecto 	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad alimentaria Protección al consumidor Protección al consumidor Autoridad fiscal Salario mínimo Controles ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> Normas comerciales Inspectores del trabajo Autoridad fiscal Inspectores de seguridad alimentaria

2.3 COMPRENSIÓN DEL MARCO NORMATIVO Y DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY

Si bien la formación exacta de los marcos normativos y de cumplimiento de la ley será diferente para cada país, sus objetivos serán similares: regular su sector pesquero, administrar de manera sostenible sus recursos pesqueros y garantizar el cumplimiento de las leyes. La comprensión de las diferentes estructuras y actores involucrados en estos marcos apoyará cualquier análisis de brechas realizado como parte de la evaluación de riesgos propuesta.

Como se menciona en la Sección 1.1 (¿Por qué abordar la corrupción para hacer frente a los delitos pesqueros?) y el Capítulo 2 (La cadena de valor de la industria pesquera), los legisladores y los responsables de la formulación de políticas incluyen mecanismos en las leyes y normas regulatorias de pesca específicamente destinadas a hacer más difícil que los actores cometan actos fraudulentos. Para ayudar a garantizar que sólo los actores legítimos se dediquen a la pesca comercial, por ejemplo, los reguladores a menudo requieren que aquellos que operan dentro de la industria obtengan licencias de pesca y registren sus embarcaciones. Reconociendo que a menudo es difícil descubrir la pesca excesiva ilegal mientras ocurre en el mar, los reguladores a menudo requieren que los pescadores informen la cantidad y el tipo de pescado que han capturado, y pueden requerir que los inspectores pesen la pesca cuando se está descargando en el puerto. Las autoridades aduaneras normalmente exigirán que los exportadores e importadores declaren el tipo y el valor de su carga. Al reconocer que los delincuentes necesitarán transferir dinero como parte de cualquier plan, los reguladores bancarios han establecido registros detallados e informan sobre los requisitos que deben seguir las instituciones financieras, lo que dificulta que los traficantes utilicen el sistema financiero como parte de un plan delictivo.³⁷

Al establecer estos mecanismos normativos, los responsables de la formulación de políticas están haciendo un supuesto básico: que el regulador o inspector en particular hará su trabajo correctamente. Sin embargo, como se discutió en la Sección 1.1. (¿Por qué abordar la corrupción para hacer frente a los delitos pesqueros?), ese supuesto se frustrará si el regulador o inspector acepta sobornos. Sin abordar la corrupción, cualquier marco normativo, sin importar qué tan bien diseñado esté como un asunto teórico, resultará ineficaz en la práctica.

La Tabla II anterior muestra algunas de las regulaciones y autoridades responsables de vigilar actividades y ubicaciones específicas en el sector pesquero.

Corrupción durante la etapa de cumplimiento de la ley

Combatir la corrupción a lo largo de la cadena de valor de la industria pesquera será infructuoso si algunos actores de la cadena de justicia penal cometen actos de corrupción durante las etapas de investigación, procesamiento y adjudicación. No sólo los funcionarios e inspectores que interactúan con los operadores pesqueros a lo largo de la cadena de valor son susceptibles a la corrupción, sino también los que investigan los actos corruptos.

Una serie de problemas pueden hacer que los casos no sean remitidos para su procesamiento, o que los procesos judiciales se levanten durante la etapa de juicio. Estos problemas incluyen la presión política, el uso de una posición de influencia para implementar una orden de arriba hacia abajo y el soborno. Por ejemplo:

- Los investigadores pueden ser sobornados o presionados para que no recopilen pruebas o pierdan las pruebas que han sido recopiladas.
- Los fiscales pueden ser sobornados o presionados para tomar la decisión de no procesar o no oponerse a una solicitud de fianza.
- Los funcionarios de un tribunal pueden ser sobornados o presionados para que pierdan el expediente judicial o elementos clave de evidencia.
- Los jueces pueden ser sobornados o presionados para absolver a los sospechosos u otorgar sentencias insuficientes.

Cuando se sospecha que la corrupción está tan arraigada en un país o en su sistema de justicia penal que es difícil o imposible para ese Estado procesar con éxito delitos pesqueros, la naturaleza transnacional de los delitos pesqueros puede convertirse en un beneficio. En estos casos, la coordinación con otros países que pueden tener jurisdicción en el caso, y que tienen un mejor historial de investigación y enjuiciamiento de casos de corrupción exitosos, reducirá la creencia entre los perpetradores de estos delitos de que pueden actuar con impunidad.

³⁷ Marcus A. Asner, "Para atrapar a un ladrón de vida silvestre: Estrategias y sugerencias para la lucha contra el tráfico ilegal de vida silvestre", *Revista de Derecho Asiático de la Universidad de Pennsylvania*, 2017, vol. 12, número. 1, artículo 2.



Créditos fotográficos: iStock/hypergurl

Capítulo 3.

EVALUACIÓN Y GESTIÓN DEL RIESGO DE CORRUPCIÓN

Las evaluaciones del riesgo de corrupción y el plan de mitigación de riesgo relacionado, tal como se describe en la presente guía, forman parte de un método estructurado y sistemático diseñado para identificar las etapas de la cadena de valor que son particularmente vulnerables a la corrupción y para diseñar acciones que minimicen dichas vulnerabilidades. El objetivo de una evaluación del riesgo de corrupción es desarrollar una lista realista de posibles tramas o escenarios de corrupción (específicos para el país que realiza la evaluación), priorizarlos y sugerir medidas de mitigación que, una vez agregadas, abarcarán el plan de mitigación del riesgo de corrupción.

Existen dos componentes esenciales para el enfoque de evaluación de riesgos recomendado en la presente guía. En primer lugar, el plan de evaluación siempre debe basarse en una comprensión sólida de qué etapas de la cadena de valor de la industria pesquera son las más frecuentes en el país en cuestión. Segundo, debe existir una comprensión de que, independientemente del programa que se desarrolle, considerará de manera realista los recursos disponibles para la implementación.

Una publicación de la UNODC sobre la gestión del riesgo de corrupción (con fecha 2019)³⁸ proporciona orientación sobre cómo comprender y desarrollar un enfoque de gestión del riesgo de corrupción en toda la organización. La publicación toma en cuenta las normas y metodologías existentes para evaluar y gestionar riesgos, como la Organización de Normas Internacionales ISO 31000.³⁹ La Figura 5 a continuación describe el proceso de evaluación y gestión del riesgo adoptado en la presente guía.

3.1 CÓMO LLEVAR A CABO LA EVALUACIÓN DEL RIESGO DE CORRUPCIÓN

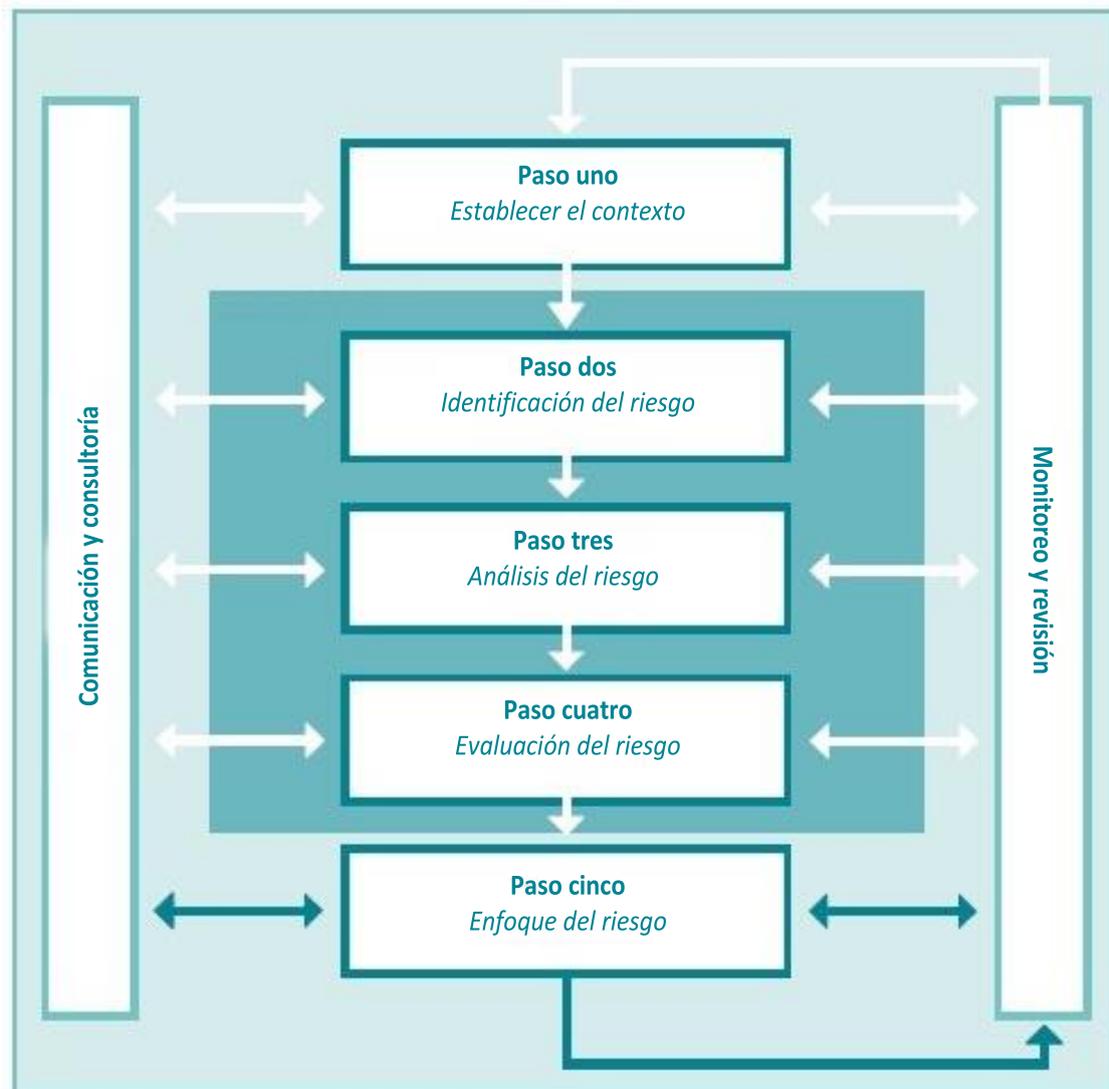
Dependiendo del tamaño y la complejidad del país, la evaluación del riesgo se puede realizar ya sea a nivel organizacional (ministerio u organismo) o a nivel industrial. En los países más grandes, es probable que las evaluaciones de riesgo se realicen a nivel organizacional y en los países más pequeños se puede considerar una evaluación de riesgo a nivel industrial.

El enfoque sugerido requiere un compromiso por parte del organismo evaluado, ya que la mayoría de las actividades son realizadas por dicho organismo con un apoyo mínimo externo. Los pasos principales de un proceso de evaluación y gestión del riesgo de corrupción se describen a continuación.

³⁸ UNODC, *Una guía práctica para la evaluación y gestión del riesgo de corrupción en las organizaciones del sector público* (próxima publicación).

³⁹ ISO 31000 *Proceso de Gestión del Riesgo, ISO 31000:2018*

Figura 5. Proceso de evaluación/gestión del riesgo ISO 31000



Nombramiento del grupo de trabajo

Deberá formarse un grupo de trabajo que actuará como un órgano de supervisión o de gestión, y se le atribuirá la responsabilidad de realizar la evaluación del riesgo y diseñar el plan de mitigación del riesgo. Otras divisiones y personas dentro de la organización deben apoyar al grupo de trabajo para garantizar que el grupo reciba los recursos y la información necesarios para realizar una evaluación efectiva del riesgo de corrupción.

El grupo de trabajo debe estar encabezado por un alto representante de la organización; su autoridad tendrá un impacto directo en el éxito del grupo y su capacidad para realizar una evaluación del riesgo efectiva y diseñar un plan de mitigación realista. Idealmente, algunos miembros del grupo de trabajo deberían recibir capacitación o contar con experiencia previa en la realización de evaluaciones del riesgo de corrupción.

El grupo de trabajo debe ser lo suficientemente pequeño para mantener la eficiencia y lo suficientemente grande para tener la experiencia relevante disponible. Lo ideal es que el grupo esté compuesto por miembros tanto internos como externos a la organización en la que se realizará la evaluación del riesgo (o de varios organismos si la evaluación se realiza a nivel de la industria). Los miembros del grupo deben tener conocimiento especializado y amplia experiencia en las áreas donde los esquemas de corrupción podrían tener lugar.

Evaluación del riesgo paso 1: Establecer el contexto

Familiarización con el análisis de la cadena de valor.

Antes de identificar los riesgos, es importante tener en cuenta que todas las etapas de la cadena de valor de la industria pesquera, y por lo tanto los organismos que regulan esas etapas, están interrelacionados. Las acciones tomadas por un organismo durante una etapa de la cadena de valor tendrán consecuencias para otros organismos cuyo trabajo se realiza en una etapa más arriba o abajo de la cadena.

El grupo de trabajo debe reflexionar sobre los factores externos e internos que determinan la conducta de la organización evaluada y sus empleados, las facultades que la organización tiene sobre estos factores y las restricciones que existen al ejercer estas facultades.

El "establecimiento del contexto" incluye realizar (o revisar) el análisis de la cadena de valor descrito en la sección 2.1, ya que esto ayudará a identificar las áreas específicas de enfoque en los pasos de evaluación posteriores. Por ejemplo, un área de enfoque para un país podría ser si las especies que pueden ser objetivos populares de los grupos del crimen organizado están presentes en ese país.

Además de esto, el análisis del flujo monetario a lo largo de la cadena de valor y los marcos normativo y de cumplimiento en las secciones 2.2 y 2.3 identificarán a las organizaciones y personas específicas que idealmente deberían estar involucrados en la evaluación del riesgo, ya sea a través de cooperación o consulta.

Tareas iniciales del grupo de trabajo

Durante la etapa inicial de la operación del grupo de trabajo, el grupo debe preparar un plan de evaluación, enumerando los métodos, técnicas y herramientas para la identificación, descripción y evaluación de los riesgos de corrupción.

Evaluación del riesgo paso 2: Identificación del riesgo

Recopilación de una lista de posibles escenarios de corrupción

Para identificar los riesgos de corrupción, el grupo debe crear una lista de posibles escenarios de corrupción. La lista debe incluir tanto los riesgos futuros potenciales de corrupción como los casos reales de corrupción conocidos. Los casos reales de corrupción son buenos indicadores de dónde y cómo es probable que tenga lugar la corrupción en el futuro. En esta etapa de identificación del riesgo, se puede proyectar una red amplia, pero se debe tener cuidado para garantizar que los escenarios de corrupción identificados se encuentren dentro de los límites de lo que podría ocurrir de manera realista.

Existen muchas maneras de obtener información que ayudarán a identificar posibles esquemas de corrupción, y el enfoque a adoptar dependerá en gran medida del nivel de sofisticación y la amplitud de las actividades pesqueras en el país.

El método analítico más simple posible es una revisión de los documentos existentes, combinada con la discusión entre peritos relevantes de la industria y del gobierno. La selección de estos peritos dependerá del riesgo que se evalúe, pero puede incluir guardacostas, policías, aduanas, abogados, fiscales y representantes del sector pesquero. En el otro extremo del espectro, algunos países pueden ser capaces de realizar evaluaciones complejas basadas en tecnología con un alcance mucho más amplio, para complementar los aportes de los peritos de la industria y del gobierno.

Evaluación del riesgo paso 3: Análisis del riesgo

Recopilación y revisión de documentos y otros datos

Después de que el grupo de trabajo haya enumerado posibles esquemas y escenarios de corrupción, el grupo debe recopilar y revisar documentos y otros datos que puedan ayudar a determinar si estos escenarios y esquemas identificados realmente están ocurriendo o lo han hecho en el pasado. Las fuentes importantes de información incluyen informes de auditorías pasadas, informes de investigaciones pasadas, registros pasados de contrataciones públicas y contabilidad y análisis de las tendencias de contrataciones públicas (compañías que ganan licitaciones, vínculos entre estas compañías y funcionarios de gobierno, etc.).

Mapeo de esquemas identificados a una política o procedimiento organizacional específico

Independientemente de la metodología de evaluación que se utilice, es importante garantizar que los riesgos que se identifiquen sean mapeados a esquemas específicos que están o pueden estar ocurriendo, y que dichos esquemas se pueden mapear a políticas y procedimientos específicos dentro de la organización.

Muy a menudo, las vulnerabilidades se asociarán con controles deficientes o inexistentes. Si bien no existe conocimiento o registro de corrupción relacionada con estos controles deficientes, normalmente es sólo cuestión de tiempo antes de que alguien se aproveche de cualquier vulnerabilidad dentro de un proceso.

En el otro extremo del espectro, las normas y reglamentos excesivamente complejas o muy onerosas pueden crear un alto riesgo de soborno, ya que tanto quienes están sujetos a las normas como quienes las hacen cumplir buscan formas de evitar la burocracia demasiado compleja. Esto se discute en la sección 1.1.2 (Disposición para el cumplimiento).

Por ejemplo, si un proceso de certificación para demostrar que los productos pesqueros se originaron a partir del pescado capturado éticamente era demasiado complejo, los funcionarios y proveedores que confiaban en la honestidad el uno del otro, al principio podrían coludirse para no realizar los controles necesarios, considerándolos demasiado onerosos. Con el tiempo, los actores inescrupulosos podrían darse cuenta de que, como los controles dentro del proceso de certificación no se llevaban a cabo, podía existir una oportunidad para obtener la certificación (y, por lo tanto, un aumento del valor de las ventas) para el pescado que no había sido capturado éticamente. Esto podría potencialmente conducir a una serie de esquemas corruptos.

Evaluación del riesgo paso 4: Evaluación del riesgo

Priorizar los riesgos en función de la probabilidad y el impacto

Durante este paso, se estiman las probabilidades de ocurrencia de los esquemas y escenarios de corrupción identificados en el paso 2 y se evalúa el impacto de cada riesgo en particular. Los riesgos de corrupción se pueden priorizar en función de sus probabilidades y sus clasificaciones de impacto.

La evaluación y la priorización del riesgo son muy importantes cuando se ha identificado una gran cantidad de esquemas de riesgo, o cuando los recursos son escasos. Es probable que ninguna organización pueda abordar todos los riesgos potenciales de corrupción que enfrenta ni tampoco sería efectivo hacerlo.

Por eso es imprescindible ser realista. En lugar de tratar de desarrollar un programa de gestión de riesgos que abarque todo, el enfoque más efectivo es comenzar con un puñado de riesgos donde es más probable que ocurra la corrupción, o donde, si la corrupción fuera a ocurrir, las consecuencias serían más graves.

- *Categorías del riesgo.* Los riesgos se agrupan en categorías genéricas, generalmente “riesgos financieros”, “riesgos de reputación” y “el riesgo de que un organismo no podrá cumplir con su mandato”. Particularmente para el sector pesquero, el “riesgo ambiental” se puede agregar como otra categoría. Un riesgo de corrupción individual puede caer en múltiples categorías, y esto debe reflejarse al analizar los riesgos. Por ejemplo, si existe el riesgo de que los inspectores sean sobornados para hacer caso omiso al volumen de pescados que se desembarcan, dos categorías de riesgo potencial son pertinentes: el riesgo financiero y el riesgo ambiental. Los impactos de estos riesgos son, respectivamente, la pérdida de ingresos y la pesca excesiva, lo que lleva a una pérdida de la biodiversidad. Si este esquema se lleva a cabo a gran escala, también puede caer en una tercera categoría, la cual sería que el Ministerio de Pesca no puede cumplir con su mandato.
- *Clasificaciones de riesgo, probabilidad y clasificaciones de impacto.* Tanto la probabilidad como la gravedad del impacto de los riesgos de corrupción se pueden clasificar en términos simples, por ejemplo: bajo, medio y alto. Sin embargo, el grupo de trabajo debe definir estas categorías para proporcionar orientación clara sobre cómo calificar la probabilidad y la gravedad del impacto de un riesgo de corrupción que se produce.

El siguiente ejemplo de una simple matriz de riesgo está alineado con los principios de “Evaluación de Probabilidad y Consecuencias, Ponderación y Priorización” en el informe de la INTOSAI de 2013.⁴⁰ Al usar esta matriz, el grupo de trabajo evaluará tanto la probabilidad como el impacto de los riesgos identificados ya sea como “bajo”, “medio” o “alto”.

⁴⁰ INTOSAI, *Cómo abordar los problemas de fraude y corrupción al auditar la gestión de recursos naturales y ambientales: Guía para las Entidades Fiscalizadoras Superiores*, págs. 45-47 (2013).

Figura 6. Matriz de priorización del riesgo

	Alto			Soborno para grandes cuotas
PROBABILIDAD	Medio		Medio	Mayor
	Bajo	Menor		
		Bajo	Medio	Alto
				GRAVEDAD DEL IMPACTO

Sobre esta base, el riesgo se calificará como “menor”, “medio” o “mayor”. Por ejemplo, si un riesgo identificado era “Soborno para grandes cuotas”, el grupo de trabajo consideraría la probabilidad de tal caso y el daño que podría causar si ocurriera. Si el grupo considerara que ambos eran “altos”, por ejemplo, el riesgo se calificaría como “mayor”.

Un evento de corrupción que tiene un bajo impacto individual pero que ocurre todos los días puede tener una calificación más alta y, por lo tanto, ser una prioridad mayor que un evento que, de ocurrir, sería catastrófico, pero que es muy poco probable que suceda.

Evaluación del riesgo paso 5: Enfoque del riesgo

Revisar los controles existentes y las prácticas de gestión y la viabilidad de nuevos controles

Todas las instituciones tienen (o deberían tener) procedimientos, normas y prácticas de gestión vigentes que buscan prevenir el fraude y la corrupción. En una institución responsable de otorgar licencias de pesca, por ejemplo, este podría variar desde la conciliación nocturna de recibos de efectivo a auditorías internas o reglamentos detallados relacionados con el proceso de concesión de licencias.

A lo largo del proceso de evaluación del riesgo, especialmente los pasos 1 (establecer el contexto) y 3 (análisis del riesgo), se habrá recopilado información sobre estos procedimientos existentes y su eficacia. Durante este paso, el grupo de trabajo revisa qué procedimientos, normas y prácticas (por ejemplo, aquellas relacionadas con la denuncia de irregularidades) están vigentes y qué tan efectivas son, y finalmente decidirá si se requieren procedimientos adicionales. Sin embargo, es importante reconocer que la responsabilidad de una persona específica para implementar un determinado procedimiento puede afectar su juicio sobre el alcance o el enfoque de un riesgo.

Por ejemplo, uno de los riesgos identificados por el grupo de trabajo en el paso 2 (identificación del riesgo) es que las compañías pesqueras o los capitanes pueden falsificar el tipo o valor (o ambos) de su pesca y sobornar a un inspector para que ignore o certifique estos registros falsos. Como parte del paso 5 (enfoque del riesgo), el grupo de trabajo revisa los controles existentes relacionados.

Es posible, por ejemplo, que ya exista un control establecido, un procedimiento que establezca que ocasionalmente un segundo inspector se una a la inspección o revise los registros de cerca. Sin embargo, si este es el único control, el capitán y el inspector podrían evadirlo fácilmente al acordar que el inspector alertará al capitán cuando el segundo inspector deba realizar la inspección, para permitir que el capitán se asegure de que la pesca y los registros coincidan en ese día específico. El grupo encargado del proceso de evaluación del riesgo podría llegar a la conclusión de que sería más útil si el segundo inspector realizara inspecciones no anunciadas para comparar la pesca y los documentos presentados.

Después de que el grupo de trabajo haya evaluado la efectividad de los procedimientos existentes y la necesidad de procedimientos adicionales, se debe considerar el costo y la viabilidad relacionados con estos resultados. Por ejemplo, aunque asignar un segundo inspector para inspeccionar una embarcación puede no ser costoso, tampoco es gratis. Existen gastos de transporte y el tiempo del empleado lejos de otras tareas. El grupo también podría concluir que los controles adicionales no son factibles debido al número limitado de inspectores o, en pequeñas comunidades, sus relaciones cercanas.

El grupo de trabajo también podría considerar si la sociedad civil, los medios de comunicación o el sector privado podrían participar en el cumplimiento de las normas regulatorias del Gobierno y el trabajo contra la corrupción. La sociedad civil y los medios de comunicación podrían, por ejemplo, apoyar los esfuerzos de sensibilización, o el sector privado podría fortalecer sus programas de ética interna y de cumplimiento anticorrupción, aumentando así la conciencia en sus empleados sobre las consecuencias de sobornar a un empleado del sector público (ver sección 4.1.2).

Evaluación del personal

Cuando se trata de evaluar al personal por los riesgos de corrupción, el grupo de trabajo debe considerar si ciertos puestos son inherentemente más vulnerables a la corrupción. Una vez que se identifican los puestos vulnerables (es decir, los puestos en los que existen mayores riesgos de corrupción), el grupo de trabajo debe evaluar si estos puestos cuentan con salvaguardias adecuadas existentes. Por ejemplo, ¿Existen requisitos para que aquellos que ocupan tales puestos declaren regularmente sus ingresos y activos? ¿Están sujetos a controles aleatorios para determinar si su estilo de vida es coherente con sus ingresos familiares?

El grupo de trabajo debe identificar a los miembros del personal que desempeñan estos puestos vulnerables y determinar si exhiben señales de alerta de conducta. Estas señales de alerta pueden incluir pedir dinero prestado a los compañeros de trabajo, apostar más allá de la capacidad de soportar la pérdida, enojarse fácilmente con preguntas razonables, presumir de nuevas compras significativas y rechazar vacaciones o promociones (por temor a ser detectado).

Las salvaguardias que podrían abordar estos puestos vulnerables pueden incluir la capacitación especializada, la rotación periódica del personal a otra posición, o la licencia obligatoria durante la cual otro miembro del personal es asignado al puesto.

Elaboración de un plan de mitigación del riesgo de corrupción

Este plan debe describir las medidas y acciones que se implementarán con el fin de mitigar los riesgos de corrupción identificados durante los pasos anteriores. Con el fin de identificar mejor las acciones óptimas que formarán el plan de mitigación del riesgo, se recomienda que los grupos de trabajo sigan el diagrama de flujo a continuación en la Figura 7 (de manera iterativa) para cada riesgo identificado.

El objetivo es desarrollar un plan detallado que mitigue cada riesgo priorizado. Las responsabilidades deben ser asignadas y las fechas límite determinadas para cada actividad de mitigación del riesgo. Finalmente, es fundamental que la responsabilidad de supervisar la implementación de todo el plan se asigne claramente a una persona o a un comité.

Para la mayoría de los países, las brechas en los controles y la legislación relacionada con los delitos de corrupción y el marco de justicia penal necesarios para hacerle frente a la corrupción se han identificado a través del Mecanismo de Revisión de la Implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.⁴¹

⁴¹ Para obtener más información sobre el Mecanismo de Revisión de la Implementación, consulte <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/implementation-review-mechanism.html>.

Tabla III. Una lista de verificación de cuestiones a considerar al diseñar un plan de mitigación de riesgo en la industria pesquera

CONSIDERACIONES PARA UN PLAN DE MITIGACIÓN DEL RIESGO
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe un mecanismo de coordinación eficiente entre las instituciones pertinentes? ¿Existe una clara división del trabajo entre ellas?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué tipo de políticas preventivas existen? ¿Existe la necesidad de otra política?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Las normas y reglamentos de pesca son eficientes, transparentes y objetivas? Por ejemplo, el proceso para otorgar licencias, el registro de embarcaciones, el registro y el informe sobre la pesca, la designación de puertos y las licencias, el etiquetado de los productos.
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen normas y reglamentos eficientes, transparentes y objetivas vigentes para el reclutamiento, la contratación, la retención, la promoción y el retiro de los funcionarios públicos que tienen un puesto en la gestión de pesca? Por ejemplo, criterios claros, procedimientos adecuados, remuneración adecuada y escalas salariales equitativas.
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Los funcionarios que tienen un puesto en la gestión pesquera reciben la suficiente capacitación para comprender los conceptos de integridad y anticorrupción, y qué se espera de ellos?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen códigos de conducta vigentes que se apliquen a los funcionarios públicos que desempeñan una función en la gestión de la pesca?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El presupuesto para la gestión de la pesca es transparente y se reporta públicamente?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Las agencias involucradas en la gestión de la pesca tienen obligaciones de información? ¿A quién? ¿Son esos informes públicos?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿El público tiene acceso efectivo a la información relacionada con la gestión de la pesca?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe suficiente conciencia entre el público sobre las cuestiones relacionadas con la gestión de la pesca?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe un mecanismo vigente para la denuncia sobre sospechas de corrupción?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe algún mecanismo vigente para la protección de los denunciantes de irregularidades?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Está claro quién es responsable de investigar la corrupción relacionada con la pesca?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe un mecanismo para identificar casos pesqueros donde debería haber una investigación paralela de corrupción/financiera?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe un mecanismo de coordinación que vincule a los responsables de investigar o procesar los delitos pesqueros con los responsables de investigar o procesar casos de corrupción relacionados con estos delitos?
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe algún sistema para monitorear el desarrollo de los casos de pesca desde la denuncia hasta la resolución?

Durante cada ciclo del proceso de evaluación del riesgo, los riesgos de corrupción se deben identificar y priorizar de acuerdo con la probabilidad, el impacto y los recursos disponibles. Sin embargo, además de los nuevos riesgos que se descubren durante el proceso de evaluación del riesgo, los riesgos anteriores no priorizados de ciclos de evaluación anteriores también pueden permanecer sin atender y, por lo tanto, se deben encargar de ellos una vez que se hayan abordado adecuadamente los riesgos priorizados.

Al preparar un plan de mitigación del riesgo, tanto la Figura 7 como la Tabla III anteriores ayudan a identificar las consideraciones y los controles que deben abordarse. La Tabla IV muestra un posible método para registrar riesgos potenciales, mientras que la Tabla V es un ejemplo de acciones de mitigación del riesgo que podrían formar parte de un plan de mitigación del riesgo. Supone que se han identificado deficiencias de control específicas a través de un proceso de análisis del riesgo y no es un enfoque integral para prevenir la corrupción en un sistema de asignación de cuotas.

Tabla IV. Ejemplo de evaluación del riesgo de corrupción en el sector pesquero

EVALUACIÓN DEL RIESGO	NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO	1.	2.	...
	Riesgo de corrupción identificado (esquemas/escenarios)	<i>Soborno para obtener una cuota</i>
	Etapa de la cadena de valor (si es relevante)	<i>Preparación</i>		
	Documentación para sustentar la existencia o sospecha del riesgo	<i>Documento de concesión, documentos de sustento relacionados con la concesión de la cuota</i>		
	Política, procedimiento o legislación relacionada	<i>Probablemente sea una política y procedimientos extensos que rijan la asignación de cuotas</i>		
	Autoridad u organización relacionada	<i>Normalmente un organismo de gestión pesquera</i>		

Tabla V. Ejemplo de un plan de mitigación del riesgo de corrupción en el sector pesquero

ACCIÓN DE MITIGACIÓN DEL RIESGO	ACCIONES ESPECÍFICAS	RESPONSABILIDAD	CRONOGRAMA
Fusionar los diferentes sistemas de asignación de cuotas para garantizar un sistema nacional único	<ol style="list-style-type: none"> Nombrar un consultor para elaborar un sistema unificado Convocar a las partes interesadas a reuniones para discutir y perfeccionar el sistema propuesto Apoyar al ministro para promulgar ordenamientos jurídicos sobre el sistema de cuotas. 	Director, Departamento de asuntos jurídicos, Ministerio de Pesca	<p>30 de noviembre de XXXX</p> <p>Del 1 de enero de XXXY al 30 de junio de XXXY</p> <p>31 de agosto de XXXY</p>
Informar a las partes interesadas sobre el nuevo sistema de cuotas	<ol style="list-style-type: none"> Desarrollar manuales y cursos de capacitación computarizados Desarrollar y acordar una estrategia de comunicación para que las partes interesadas puedan obtener información sobre cómo acceder a los materiales de capacitación. Establecer un servicio de asistencia para apoyar a las partes interesadas durante el primer año de aplicación del nuevo sistema. 	Director, Departamento de Servicios Comunitarios, Ministerio de Pesca	<p>31 de agosto de XXXY</p> <p>31 de agosto de XXXY</p> <p>Del 1 de noviembre de XXXY al 31 de octubre de XXXZ</p>
Computarizar el sistema desde la aplicación hasta la asignación de cuotas	<ol style="list-style-type: none"> Acordar el alcance del sistema Determinar si se requiere un sistema personalizado o si se puede usar un sistema existente Desarrollar y probar el sistema 	Director, Tecnologías de la Información, Ministerio de Pesca	<p>31 de agosto de XXXY</p> <p>30 de septiembre de XXXY</p> <p>30 de noviembre de XXXY</p>
Integrar un sistema de alerta para identificar posibles anomalías en la aplicación y la asignación de cuotas	<ol style="list-style-type: none"> Desarrollar y acordar criterios que indiquen un posible abuso del sistema. Acordar un sistema mediante el cual el control interno reciba los informes de alerta generados por el sistema 	Director General Adjunto, Servicios Corporativos, Ministerio de Pesca	<p>31 de agosto de XXXY</p> <p>30 de noviembre de XXXY</p>

3.2 ANÁLISIS ADICIONAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY

Tras la evaluación del riesgo, el enfoque de las medidas de mitigación se hará más evidente; es probable que se centren en una combinación de un enfoque preventivo o de cumplimiento para abordar la corrupción en el sector pesquero. Esto se discute más a profundidad en el Capítulo 4 a continuación.

Cuando se trata del cumplimiento de la ley, a veces los países pueden estar inclinados a decidir desde el principio centrarse en este enfoque. Sin embargo, la presente guía recomienda encarecidamente que los países continúen realizando una evaluación completa del riesgo de corrupción, comenzando con el análisis comentado en las secciones 2.1 (Comprensión de la cadena de valor de la industria pesquera), 2.2 (Comprensión del flujo monetario a lo largo de la cadena de valor de la industria pesquera) y 2.3 (Comprensión de los marcos normativo y de cumplimiento).

La presente guía también recomienda que los países que enfocan sus planes de mitigación del riesgo en un enfoque de cumplimiento de la ley busquen incorporar medidas preventivas. Si los países emprenden una evaluación del riesgo inicial y deciden no incluir un enfoque significativo en un enfoque de cumplimiento, se debe recordar que la evaluación del riesgo no es un proceso estático, y que la decisión debe revisarse periódicamente.

En la medida en que el plan de mitigación se centre en un enfoque de cumplimiento, se deben realizar los siguientes análisis y evaluaciones adicionales (pero complementarios):

- *Analizar las vulnerabilidades particularmente atractivas para el crimen organizado.* El primer paso es emprender un análisis de los tipos de delitos predominantes, tanto en términos de especies de peces de alto valor o en peligro de extinción, como de las etapas de la cadena de valor en las que podrían ocurrir. Puede ser aconsejable elaborar una cadena de valor personalizada y separada para especies de peces de alto valor o en peligro de extinción si se desvían de la cadena de valor genérica de la industria pesquera, o si sería más beneficioso representarla con más detalle. Como se describe en la sección 1.3 (Ejemplos que demuestran las tipologías de la corrupción), ciertos tipos de delitos y de corrupción pueden ser particularmente frecuentes en países específicos y en etapas específicas de la cadena de valor.
- *Evaluar los mecanismos para el cumplimiento de la ley.* El mapeo institucional debe llevarse a cabo para tener una mejor comprensión sobre qué organismos son responsables de detectar, investigar y enjuiciar cada uno de los posibles crímenes identificados en la etapa anterior, así como la corrupción asociada. En muchos países, los organismos encargados de las responsabilidades de investigación y procesamiento son diferentes de los encargados de las responsabilidades de prevención. Por lo tanto, es importante resaltar las áreas donde los mandatos no son claros o puede ser necesaria la coordinación entre organismos.
- *Durante este proceso de mapeo institucional, se deben examinar y comprender los vínculos entre las unidades de inteligencia financiera, los organismos de recuperación de activos, las autoridades fiscales y otros organismos que utilizan la información financiera.* Esto es importante ya que la participación y la coordinación entre todas las partes interesadas pertinentes pueden aumentar el potencial para usar un rango más amplio de sanciones contra los perpetradores de delitos pesqueros, y aumentar la capacidad de los Estados para recuperar los productos de estos delitos. Estos son delitos cometidos con fines de lucro, y por lo tanto la recuperación de dinero o incluso la limitación del acceso al sector bancario puede disuadir a muchos delincuentes.
- *Evaluar la capacidad.* Finalmente, el país debe evaluar su capacidad de hacer cumplir la ley para emprender investigaciones de corrupción en paralelo con las investigaciones de delitos pesqueros. Se debe prestar especial atención a la identificación de los organismos que cuentan con estas habilidades para la investigación de la corrupción.

Recuadro 10. Un país realiza una evaluación del riesgo de corrupción de su sector pesquero.

En Namibia, el sector pesquero representa un papel muy importante en términos de producción, empleo, ingresos derivados de operaciones en moneda extranjera e ingresos públicos. La industria pesquera mantiene alrededor de 16 mil 800 empleos directamente y generó un promedio anual de ingresos derivados de operaciones en moneda extranjera de aproximadamente R\$10 mil millones (\$735 millones de dólares) entre 2012 y 2016.

Al reconocer el impacto devastador que la corrupción podría tener en su sector pesquero, el Gobierno de Namibia implementó una serie de medidas preventivas. Estas incluyen el fortalecimiento de las políticas y la legislación, la identificación y mitigación de los riesgos de corrupción, garantizando una mayor transparencia en los procesos y en la toma de decisiones e informando a las partes interesadas.

Para identificar los principales riesgos de corrupción en el sector pesquero de Namibia, la Comisión para la lucha contra la corrupción de Namibia, con el apoyo de la UNODC, organizó un taller para las partes interesadas en 2017. El grupo consideró los riesgos en diferentes etapas de la cadena de valor de la industria pesquera en Namibia y acordó cuatro áreas principales de riesgo: la manipulación financiera de libros contables y registros; declaraciones falsas a accionistas, titulares de derechos y otros; colusión entre inspectores y terceros; y colusión entre supervisores y terceros.

El grupo concluyó que estos riesgos posiblemente estaban vinculados a una capacidad limitada de cumplimiento, políticas y procesos desvinculados, y a la falta de coordinación entre múltiples actores con cargos de cumplimiento.

Como siguiente paso, Namibia planea realizar un análisis detallado del trabajo de los supervisores, inspectores y de la gestión del Ministerio de Pesca y Recursos Marinos para determinar los riesgos de corrupción relacionados con estos grupos en diferentes etapas de la cadena de valor. Namibia también está en proceso de establecer un comité de integridad para que el sector pesquero implemente y supervise la estrategia de mitigación para los riesgos identificados.

Fuente: Información proporcionada por la Comisión para la lucha contra la corrupción de Namibia, julio 2018.



Créditos fotográficos: iStock/duybox

Capítulo 4.

IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN DEL RIESGO DE CORRUPCIÓN

La sabiduría popular dice que "más vale prevenir que lamentar". Esto es particularmente cierto para la prevención de la corrupción, cuando la confianza pública y la eficacia de las instituciones y el desarrollo económico están en juego. Incluso el cumplimiento más exitoso de la ley penal ocurre después de que el delito ya ha sido cometido y las consecuencias perjudiciales de la corrupción han ocurrido. Como resultado, la presente guía recomienda que todos los planes de gestión del riesgo de corrupción incorporen al menos algunas medidas preventivas, incluso si el enfoque principal del plan es un enfoque de cumplimiento de la ley. El proceso de evaluación del riesgo habrá informado la asignación de recursos y asistido en la decisión sobre qué enfoque de implementación priorizar: ya sea preventivo o de cumplimiento de la ley.

Emprender una evaluación del riesgo es en sí mismo una medida preventiva cuando se aborda la corrupción. Sin embargo, para los fines de la presente guía, un plan de mitigación del riesgo en el que la mayoría de las medidas de mitigación del riesgo se centran en la prevención (en lugar de centrarse en el cumplimiento de la ley) hará referencia a un plan que adopta un "enfoque preventivo".

En el contexto de los delitos pesqueros, es probable que el uso de herramientas de prevención de la corrupción brinde mejores resultados en una situación en la que el motivo principal detrás del delito es que una empresa establecida aumente sus ganancias. Cuando los grupos del crimen organizado están involucrados, es menos probable que la prevención sea efectiva y el enfoque principal contra la corrupción sería el cumplimiento de la ley. Esto se debe al hecho de que los grupos criminales, en primer lugar, no están vinculados a una operación legítima y por lo tanto buscan evitar el contacto con los organismos gubernamentales en su totalidad, en lugar de manipular los resultados del contacto con las autoridades como se describe en el grupo de conducta 2 ("Escondiéndose de la autoridad"). Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la prevención sigue siendo importante para identificar y cerrar las lagunas en los sistemas que los grupos criminales podrían usar para su beneficio.

Uno de los desafíos de abordar la corrupción relacionada con el delito de pesca es que la corrupción a menudo involucra a funcionarios externos al sector pesquero. Los ejemplos de esto podrían incluir funcionarios de aduanas, autoridades fiscales o funcionarios responsables de otorgar permisos de trabajo a las tripulaciones de las embarcaciones. Esto significa que la responsabilidad de adoptar enfoques preventivos cae fuera de la esfera de control de los gestores de la industria pesquera. En un escenario ideal, los riesgos de corrupción se habrían identificado y priorizado sistemáticamente con la participación y el compromiso de todos los actores pertinentes, tanto dentro como fuera del sector pesquero. Sin embargo, en realidad, lo más que pueden lograr los gestores de la industria pesquera (cuando tienen motivos para creer que existe un riesgo de corrupción en un organismo externo cuyo trabajo afecta la gestión de la pesca) es presionar a dicha organización para que tome medidas para mitigar este riesgo.

4.1 EL ENFOQUE PREVENTIVO

Los riesgos de corrupción varían de un país a otro y de una organización a otra, y requieren una serie de medidas preventivas de mitigación. Estas podrían abarcar desde reformas legislativas o políticas hasta la adopción de códigos de conducta, la mejora de la información pública o nuevos procedimientos para abordar la corrupción en el reclutamiento y la gestión de los funcionarios de pesca, por nombrar solo algunas. La presente guía proporciona, a modo de ejemplo, dos enfoques preventivos transversales que a menudo son particularmente relevantes para el sector pesquero:

- Incrementar la transparencia en todos los aspectos del sector pesquero.
- Sensibilización y educación.

4.1.1 Aumentar la transparencia

La transparencia tiene una cobertura adicional en la presente guía, ya que es probable que sea parte de la solución para mitigar los riesgos de corrupción en la mayoría de los países. Debido a la naturaleza compleja y frecuentemente multinacional de la pesca y la industria pesquera, promover la transparencia puede servir como un método importante para prevenir la corrupción y garantizar la integridad y la sostenibilidad. La transparencia no sólo puede reducir las oportunidades de corrupción en la cadena de valor de la industria pesquera, sino que también permite una discusión abierta, la participación y cooperación con respecto a los riesgos de corrupción que surgen.

Las discusiones sobre la formación de la Iniciativa de Transparencia de Pesca (FiTI, por sus siglas en inglés), por ejemplo, eventualmente llevaron a la inclusión de un registro público de leyes, normas regulatorias y políticas nacionales de pesca como parte de los doce elementos principales de informes de la FiTI.⁴² Algunas áreas clave en el sector pesquero que probablemente se beneficiarán de una mejor transparencia son las siguientes:

- *Formulación de políticas públicas.* El aumento de la transparencia en la etapa de formulación de políticas es un paso lógico. Un Gobierno o un organismo de gestión no puede esperar que las industrias pesqueras y los pescadores respeten sus leyes si no conocen o no comprenden dichas leyes. En la práctica, sin embargo, puede ser difícil lograr una mayor transparencia en la etapa de formulación de políticas. Si bien algunos países se están esforzando por involucrar a los grupos ambientalistas en las discusiones sobre la gestión de la pesca, la mayoría de las decisiones todavía se realizan a puerta cerrada.⁴³ Incluso después de que se hayan tomado esas decisiones, la información básica sobre el tamaño de las cuotas nacionales, cómo esas cuotas están determinadas, y los criterios para otorgar licencias pueden no ser fácilmente accesibles, especialmente para operaciones de pesca más pequeñas.
- *Licencias.* Los criterios de elegibilidad pública para otorgar licencias y cuotas pueden ser información particularmente vital para prevenir la corrupción. Si el público tiene una comprensión clara de cuáles son los límites de cuotas y quién puede ser elegible para ciertos tipos de licencias, también podrá comprender o identificar mejor los casos en los que alguien a quien no se le debió de haber otorgado una licencia ha recibido una, o casos en los que se han asignado cuotas que no tienen sentido con respecto a las poblaciones nacionales de peces. Al aumentar la transparencia y la visibilidad en la etapa de concesión de licencias, aumenta la probabilidad de ser descubierto ofreciendo o solicitando un soborno y disminuyen las oportunidades de corrupción.
- *Registro.* La transparencia en el registro nacional de embarcaciones pesqueras es de particular importancia. Cuando se trata de corrupción, una mayor transparencia en el registro de embarcaciones puede permitir a las autoridades detectar casos en los que, por ejemplo, una embarcación puede haberse registrado de manera inadecuada bajo una o más banderas, lo que indica que obtener dicho registro pudo haber involucrado prácticas corruptas. Una mayor transparencia y la cooperación internacional también permitiría a las autoridades investigar mejor a las embarcaciones que han cometido delitos en múltiples jurisdicciones, potencialmente con la impunidad que ofrecen las banderas de conveniencia (FOC, por sus siglas en inglés). Un Estado con una embarcación registrada se denomina Estado del pabellón. Es responsable de hacer cumplir las leyes de alta mar en aquellas embarcaciones y tripulaciones que están registradas en dicho Estado. Las FOC se pueden caracterizar como aquellas banderas que pertenecen a Estados que no pueden o no quieren hacer cumplir

⁴² André Standing, *La FiTI Despierta...*, CFFA-CAPE, 11 de julio de 2017. Disponible en at: <http://cape-cffa.squarespace.com/newblog/2017/7/11/the-launch-of-the-fiti-standard-improvements-on-the-original-concept>.

⁴³ Knut H. Mikalsen y Svein Jentoft, "Prácticas participativas en la industria pesquera en toda Europa: Hacer que las partes interesadas sean más responsables". *Política marina*, vol. 32, págs. 169-177, (marzo de 2008) pág. 171.

las normas regulatorias y leyes prescritas. Los armadores que desean operar con impunidad a menudo apuntan a estos Estados del pabellón para el registro de embarcaciones. Se puede encontrar más información sobre la naturaleza y el impacto de las FOC en el informe *Persiguiendo Pistas Falsas* de NAFIG.⁴⁴

- **Informes.** La transparencia también puede ayudar a prevenir muchos de los riesgos de corrupción presentes en las etapas de pesca, desembarque, procesamiento, ventas y transporte de la cadena de valor. En estas etapas, muchos de los riesgos de corrupción están relacionados con el registro, la verificación y el informe del tipo y el valor de cada pesca. Un posible método para prevenir la corrupción en estas áreas es exigir a las embarcaciones que hagan públicos sus registros sobre pescas, procesamiento y ventas futuras.⁴⁵ De esta manera, los inspectores a lo largo de la cadena de suministro podrían tener acceso a un conjunto de información (por ejemplo, una base de datos), que rastrearía desde la captura hasta el procesamiento, el transporte y las ventas.

Esto podría aumentar potencialmente la capacidad de los funcionarios para detectar discrepancias entre los registros en cada una de estas etapas, o diferencias entre el valor de una pesca según lo informado en una venta y el valor de mercado razonable, por ejemplo (se puede encontrar una representación gráfica de estas discrepancias en la Figura 4, sección 2.2). El aumento de la visibilidad y el riesgo de ser descubierto naturalmente disminuye las oportunidades de corrupción y desafía la mentalidad de bajo riesgo/alta recompensa que motiva a los actores a cometer delitos pesqueros.

- **Denuncia de irregularidades.** Si bien las personas que trabajan en el sector pesquero pueden ser testigos o sospechar de corrupción, la mayoría de los incidentes de corrupción no se denuncian ni se detectan. Las personas pueden tener la impresión de que las autoridades no tomarán en serio su denuncia y que no se hará nada. Otras razones de la renuencia a denunciar incluyen la falta de conocimiento de los mecanismos de denuncia disponibles y el temor a las represalias. Por lo tanto, es importante que los Estados consideren la mejora de la transparencia mediante el establecimiento de medidas y sistemas que faciliten la denuncia de sospechas de corrupción a las autoridades correspondientes y que protejan a las personas que realizan la denuncia (los llamados denunciantes).

Como parte de la mejora de la transparencia, los empleadores deben proporcionar a su personal información clara sobre los diferentes canales de denuncia disponibles para ellos, tanto a nivel interno como a las autoridades externas correspondientes (por ejemplo, reguladores y organismos encargados de hacer cumplir la ley). Además, los ciudadanos comunes también pueden proporcionar información vital sobre presunta corrupción. Muchos Estados han establecido líneas telefónicas directas para facilitar estas denuncias, algunas de las cuales pueden hacerse de forma anónima.⁴⁶ Esto incluye denuncias sobre sospechas de corrupción, como lo fomenta la Resolución adoptada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas el 2 de julio de 2018.⁴⁷

- **Etiquetado.** La transparencia puede y debe mejorarse en la etapa del consumidor, especialmente con respecto al etiquetado. Esto puede presentar un problema complejo ya que, como se mencionó anteriormente, el etiquetado a menudo es realizado por varias entidades privadas diferentes. Sin embargo, es un área importante para apuntar, incluso al nivel más básico, al establecer requisitos claros y transparentes para el etiquetado correcto de los productos pesqueros. Los gobiernos frecuentemente establecen normas para la precisión del etiquetado de productos de consumo, especialmente aquellos para el consumo humano. Al hacer que el proceso para obtener la autorización o aprobación de estas etiquetas sea más transparente, las administraciones pueden reducir los riesgos de sobornos ofrecidos, por ejemplo, etiquetar falsamente un producto pesquero como otro más caro. Una mayor transparencia en la obtención de certificaciones para la sostenibilidad o la pesca ética también puede ayudar a garantizar que esas certificaciones se apliquen correctamente y que se reduzcan los riesgos de corrupción al obtenerlas.

⁴⁴ NAFIG e INTERPOL, *Persiguiendo Pistas Falsas: Banderas de conveniencia y el impacto en el cumplimiento de la ley contra el delito de pesca*, págs. 29-44 (2017).

⁴⁵ FiTI, *La Norma de FiTI* (2017). Disponible en: <http://fisheriestransparency.org/fiti-standard>.

⁴⁶ Para obtener más información sobre la protección de los denunciantes, la presente guía recomienda *La Guía de Recursos sobre Buenas Prácticas para la Protección de los Denunciantes*. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf. Para leer más sobre la diferencia entre los denunciantes y los testigos, esta guía recomienda el documento de sala de conferencias (CRP) de las Naciones Unidas sobre la protección de los denunciantes y la aplicación del artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción sobre la protección de las personas denunciantes. Disponible en: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/CRP%20on%20whistle-blower%20protection%20-%20Von%20Soehnen%20UNODC.docx.pdf>.

⁴⁷ Informe del Comité de Expertos en Administración Pública sobre su sesión decimoséptima, 2 de julio de 2018, (Párrafo 27) Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/RES/2018/12.

Iniciativas de transparencia internacional

Varios Gobiernos y organizaciones internacionales de la sociedad civil han lanzado iniciativas relacionadas con la transparencia. En la actualidad, la iniciativa con el alcance más amplio es la antes mencionada FiTI, la cual es un esfuerzo de múltiples partes interesadas que involucra a los Gobiernos, al sector privado y a la sociedad civil.⁴⁸ El objetivo de la FiTI es aumentar la transparencia y la participación en la gobernanza de la industria pesquera para el beneficio de una gestión más sostenible de la pesca marina. Lanzada en 2017, FiTI se encuentra en sus etapas iniciales, y aún no está claro qué tan bien le irá. Sin embargo, sus 12 Requisitos de Transparencia⁴⁹ representan un ambicioso intento de promover la transparencia en el sector pesquero y promover la cooperación internacional en esta área.

Otros esfuerzos incluyen la base de datos *Who Fishes Far*⁵⁰ y las normas regulatorias de la Unión Europea de 2017 relacionadas que buscan aumentar la transparencia en la gestión de las flotas externas que pescan dentro de las aguas de la Unión Europea, y las embarcaciones registradas en la Unión Europea que pescan fuera de las aguas de la Unión Europea.⁵¹ La base de datos hace pública la información relacionada con las embarcaciones registradas en la Unión Europea que operan en el exterior, incluyendo cuántas operan en aguas de terceros países o en alta mar, sus nombres y dónde y cuándo fueron autorizados para pescar. Interesantemente, el sitio web de la base de datos indica que se creó debido a una solicitud de acceso a la información de la Comisión Europea.

Tanto FiTI como las normas regulatorias de la Unión Europea de 2017 son relativamente nuevas y aún no es posible determinar su impacto total. Sin embargo, su desarrollo representa un claro indicador del camino a seguir para la transparencia en los sectores pesqueros.

Desarrollo de iniciativas de transparencia

Las iniciativas de transparencia son medidas efectivas de prevención de la corrupción que podrían incluirse en un plan de mitigación del riesgo. Para desarrollar estas iniciativas, los Gobiernos y los responsables de la toma de decisiones deben adoptar medidas para aumentar el acceso público a la información relacionada con las normas, reglamentos y políticas de la industria pesquera. Deberían aumentar la transparencia a lo largo de la cadena de valor de la industria pesquera al hacer disponible públicamente la información sobre

Recuadro 11. Base de datos pública proporciona registros de pesca transparentes

En Islandia, la Dirección de Pesca mantiene una base de datos central pública que está disponible en línea.

El sitio proporciona una función de búsqueda, que permite a los usuarios buscar por nombre de embarcación, número de registro de embarcación, nombre del operador (corporativo) o puerto de origen. Contiene una gran cantidad de información sobre embarcaciones, permisos de pesca válidos, participación en el total de cuotas, transacciones de cuotas, cuotas de pesca, transacciones de cuotas de pesca, datos de desembarque (como fecha, equipos utilizados, puerto de desembarque, especies y peso por especie) y pescas costeras.

Además, la base de datos proporciona información resumida sobre las pescas por especie/cuota y las pescas por especie/embarcación, pesca total y estado de la cuota por especie, así como datos de puertos individuales, tipos de embarcaciones y equipos.

En Islandia, la plena transparencia en el sector pesquero es una cuestión de política pública y ordenamiento jurídico. La Ley de Gestión de la Pesca establece que los recursos marinos explotables de Islandia son propiedad en común de la nación islandesa y que la asignación de derechos de captura no confiere un derecho de propiedad o control sobre esos derechos de captura.

Todas las capturas deben desembarcarse en puertos de desembarque designados oficialmente. Los funcionarios portuarios acreditados pesan la captura por especie e ingresan los datos en el registro en la base de datos central. Las capturas desembarcadas se restan de la cuota de la embarcación y, cuando se agota una cuota, el propietario de la embarcación debe adquirir una cuota adicional para la embarcación o dejar de pescar. En caso de incumplimiento, la embarcación pierde su licencia de pesca. La Dirección de Pesca y la Guardia Costera de Islandia vigilan y controlan la pesca comercial y el desembarque de las pescas.

Fuente: Fiskistofa, La Dirección de Pesca. Disponible en: <http://www.fiskistofa.is/english/quotas-and-catches/individual-vessels/?skipnr=&timabil=1718&lang=en&utgerd=&selHeimaHofn=0&rada=Nafn>.

⁴⁸ FiTI, *Sobre la Iniciativa*. Disponible en: <http://fisheriestransparency.org/about-the-initiative>.

⁴⁹ FiTI, *La Norma FiTI* (2017).

⁵⁰ Oceana, *Base de datos Who Fishes Far* (consultada el 20 de noviembre de 2018). Disponible en: <http://www.whofishesfar.org/>.

⁵¹ Consejo Europeo, *Nuevas normas de la UE sobre actividades pesqueras externas sostenibles y transparentes*, 20 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/20/transparent-external-fishing-activities/>.

registro, licencias, capturas y ventas. También requiere la cooperación internacional entre las autoridades de los diferentes países donde una pesca podría encontrarse a medida que avanza en la cadena de valor. Los esfuerzos de transparencia de múltiples partes interesadas, como FiTI, representan una posible forma de avanzar en este sentido.

Finalmente, el uso de la tecnología y las bases de datos ayudan a hacer que la información esté disponible de manera consistente e internacionalmente, y puede servir como una herramienta clave para promover la transparencia y prevenir la corrupción. Sin embargo, aunque el grado en que un país u organización puede hacer que los registros sean transparentes depende de los recursos nacionales y locales, se pueden realizar mejoras significativas en la transparencia, incluso de un sistema basado en documentos impresos. Algunas iniciativas de transparencia simples podrían incluir colocar las normas y reglamentos en un muro o un libro de registro, autorizando que el público pueda ver los registros in situ, estableciendo un sistema por el cual los gerentes capacitan al personal sobre los procedimientos (y el personal es evaluado regularmente para identificar si los gerentes están cumpliendo con la capacitación), creando un equipo interno contra la corrupción, realizando juicios abiertos y conduciendo discusiones comunitarias.

4.1.2 Sensibilización y educación

Informar a un gran número de partes interesadas (incluyendo funcionarios gubernamentales, pescadores, público en general, la sociedad civil y el sector privado) sobre los riesgos y efectos de la corrupción en el sector pesquero, y lo que podrían hacer para ayudarla, puede fomentar posturas que no toleran la corrupción. La mayor disponibilidad de información ayuda a las personas a desarrollar habilidades que les permiten resistir las presiones sociales y culturales cuando se enfrentan a prácticas corruptas. Los esfuerzos de sensibilización pueden ayudar aún más a obtener apoyo para cualquier reforma anticorrupción requerida.

El análisis de la cadena de valor de la industria pesquera (sección 2.1) apoya la identificación de los grupos que potencialmente podrían desempeñar un papel importante en el apoyo a los esfuerzos para prevenir la corrupción. Es importante pensar fuera de lo convencional en esta etapa para garantizar que se consideren todos los grupos posibles, no solo los más obvios.

Sensibilizar a los funcionarios públicos

En cada país, siempre habrá empleados públicos individuales que rompan conscientemente las normas y se involucren en prácticas corruptas. Sin embargo, los riesgos de corrupción también pueden surgir por el simple hecho de que algunos funcionarios públicos no están conscientes de los riesgos de corrupción o de las políticas o prácticas para prevenirlos. Es posible que no sepan lo que deben hacer si sospechan que sus gerentes o colegas se han involucrado en prácticas corruptas. También es posible que prevalezca una cultura de ignorancia en la organización, según la cual el personal cree que la corrupción potencial no es su problema o, lo que es peor, cree que simplemente es la forma en que la organización hace negocios.

Hay muchas maneras de educar y crear conciencia entre los funcionarios públicos. Durante la etapa de evaluación de riesgos (capítulo 3), se deben evaluar las brechas en el conocimiento y las conductas desagradables para decidir la mejor manera de abordarlas. Todos los empleados podrían recibir cursos de capacitación contra la corrupción y cursos de actualización regulares (ya sea en persona o en línea). Se podría proporcionar una capacitación más profunda y personalizada para quienes desempeñan cargos más vulnerables a la corrupción, como los funcionarios responsables de otorgar licencias o de realizar inspecciones en las embarcaciones.

La capacitación debe incluir información sobre los tipos, riesgos y efectos de la corrupción en general y en el sector pesquero en particular. También debe incluir orientación sobre códigos de conducta u otras leyes, políticas, normas regulatorias o prácticas que tienen como objetivo promover la integridad, la honestidad y la responsabilidad en ese país y organización. En resumen, las sesiones de capacitación deberían aumentar la capacidad de los funcionarios para reconocer la corrupción y actuar en consecuencia: ¿Cuáles son las consecuencias si me involucro en acciones corruptas? ¿Qué debo hacer si soy testigo o sospecho de prácticas corruptas?

Muchas organizaciones también tienen juramentos de cargos u otras formas de garantías por parte de los funcionarios públicos después de la inducción que reiteran los valores de integridad, honestidad y responsabilidad. Otros ejemplos de formas de aumentar la sensibilización entre los funcionarios públicos incluyen incentivos positivos para la promoción de los valores mencionados anteriormente (como los premios anuales a la integridad) y dar publicidad al apoyo real de los funcionarios de alto nivel (la convicción de funcionarios de alto rango de hacer las cosas bien) para medidas anticorrupción.

Cualquiera que sea el método de educación o sensibilización, el mensaje debe ser claro: la corrupción no se tolera en nuestra organización y habrá consecuencias por los actos corruptos.

Sensibilizar al público en general

La sensibilización pública sobre la existencia y la amenaza que representa la corrupción en el sector pesquero podría apoyar en gran medida los esfuerzos preventivos de un Estado.

Una forma importante de promover la participación del público en general en los esfuerzos de prevención de la corrupción en el sector pesquero es aumentar la transparencia y garantizar que el público tenga acceso efectivo a la información. Sin embargo, para que el público pueda buscar información, participar y contribuir de manera significativa a los esfuerzos de lucha contra la corrupción, primero deben estar conscientes de los riesgos y efectos de la corrupción. Cuanto mejor informadas están las personas, mayor es su capacidad para actuar.

Los programas de información pública pueden adoptar diferentes formas, desde la educación formal hasta la educación cívica y las iniciativas de sensibilización. Incluir elementos de ética y anticorrupción en la educación formal podría cambiar las actitudes en general e inculcar una cultura de integridad a largo plazo. Sin embargo, es importante abordar frecuentemente las brechas de conciencia inmediata y emprender actividades de sensibilización más específicas especialmente relacionadas con la corrupción en el sector pesquero. Las campañas de sensibilización son una forma de llegar a un gran número de personas. Un ejemplo reciente de una iniciativa exitosa de sensibilización es la campaña mundial contra el plástico, que ha cobrado impulso y atención en todo el mundo y ha provocado un cambio significativo en las actitudes del público.

Una mayor sensibilización puede tener muchos beneficios: si el público comprende (al menos a un nivel básico) lo que las leyes nacionales requieren del Gobierno y de sus funcionarios, y que su responsabilidad para con el público es permanecer libres de corrupción, es probable que exijan más integridad, y que estén más atentos a cualquier indicio de posibles actos indebidos. Si el público comprende los costos de la corrupción en el sector pesquero y sus efectos negativos en su país y en sus comunidades, es más probable que se nieguen a participar (o a tolerar la participación de sus funcionarios públicos) en cualquier actividad que no sea legal y transparente. Si el público comprende lo que puede hacer cuando sospechan de un caso de corrupción, incluyendo la sensibilización sobre la existencia de mecanismos de denuncia y las protecciones para los denunciantes, es más probable que se decidan a hablar.

Cualquier esfuerzo de sensibilización debe diseñarse cuidadosamente para adaptarse al contexto y abordar los riesgos de corrupción identificados. Las campañas de sensibilización deben tener en cuenta:

- *La audiencia.* El análisis de la cadena de valor y el proceso de evaluación del riesgo deben brindar orientación sobre quién debe ser la audiencia principal. Por ejemplo, el alcance y el método de los esfuerzos de sensibilización variarían considerablemente si el grupo de audiencia principal fuera la comunidad local o los pescadores, en lugar de las entidades relevantes del sector privado, las compañías pesqueras extranjeras o los consumidores.
- *El mensaje.* ¿Qué necesita ser comunicado? Nuevamente, el mensaje de la campaña es bastante diferente si el objetivo principal es sensibilizar sobre las cuotas y licencias de pesca (para ayudar a los miembros de las comunidades locales a identificar posibles instancias de delitos), en lugar de proporcionar información sobre cómo puede el público denunciar sospechas de corrupción en el sector pesquero (como líneas directas de corrupción).
- *Los recursos.* Todas las campañas de sensibilización requerirán recursos, tanto en términos monetarios como de las personas involucradas. Estos recursos dependen en gran medida de los canales y la escala en la que se realizan las campañas. Los canales pasivos incluyen la circulación de información a través de sitios web, plataformas de redes sociales, folletos, volantes, carteles o la prensa. Los canales activos podrían incluir sesiones educativas donde la información se presenta directamente a las audiencias objetivo.

Los esfuerzos de sensibilización son más efectivos cuando son parte de un programa continuo. En lugar de campañas o eventos mediáticos únicos, los esfuerzos de sensibilización deben ser continuos y estar en constante evolución. Una opción es encontrar nuevas formas de relacionarse con organizaciones de la sociedad civil, miembros de la comunidad o entidades privadas interesadas en el sector pesquero, elaborando una lista de quienes podrían estar dispuestos a asociarse o asumir la responsabilidad de futuros esfuerzos de sensibilización.

4.2 EL ENFOQUE DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY

Los delitos pesqueros son principalmente un delito financiero, siempre relacionado con el dinero. Si la corrupción ayuda a aumentar las ganancias, entonces el riesgo de que exista corrupción es mayor. Sin embargo, hasta la fecha se ha dado a conocer muy pocas sentencias condenatorias de corrupción relacionadas con delitos pesqueros. Probablemente esto se deba a que sólo muy pocos casos han sido investigados específicamente como casos de corrupción e incluso los casos que contenían componentes de corrupción no fueron imputados de corrupción debido a que otros delitos eran más fáciles de imputar o probar. El éxito de los casos investigados y procesados parece depender en gran medida de la capacidad y dedicación individual de los investigadores y fiscales, así como de las pruebas disponibles.

Durante la preparación de la presente guía, sólo se identificaron algunos ejemplos en los que las investigaciones financieras estaban vinculadas a delitos pesqueros. Los estudios de caso incluidos en las secciones anteriores proporcionan una visión general de los tipos de corrupción comprobados que están vinculados al sector pesquero. Sin embargo, el consenso entre los expertos consultados para la presente guía fue que estos casos comprobados eran solo la punta del iceberg, y que la corrupción relacionada con la cadena de valor de la industria pesquera era mucho más común de lo que sugerirían estos pocos casos.

Los estudios de caso proporcionados en la presente guía muestran que las sumas de dinero involucradas en los delitos pesqueros pueden ser extremadamente altas, demostrando lo importante que es abordar la corrupción que permite que ocurra el delito de pesquero. Estos ejemplos muestran claramente que puede haber un dividendo financiero significativo para los Estados que investigan los aspectos del delito económico en dichos casos y utilizan toda la gama de herramientas anticorrupción, incluida la recuperación de activos, para sancionar a los infractores.

Esta sección de la guía analiza las formas de implementar medidas de cumplimiento de la ley que buscan abordar la corrupción en el sector pesquero. Las decisiones de los Estados de implementar un plan de mitigación del riesgo que se centra en un enfoque de cumplimiento de la ley deben basarse en los resultados del proceso de evaluación del riesgo como se recomienda en el Capítulo 3.

Las actividades continuas de cumplimiento de la ley, como la vigilancia policial, la investigación y el enjuiciamiento, deben continuar al mismo tiempo que se realiza la evaluación del riesgo o se implementa el plan de mitigación. Las dos actividades deben informarse mutuamente en un proceso continuo. Puede darse el caso de que el cumplimiento de la ley deba fortalecerse rápidamente en respuesta a los resultados de la evaluación del riesgo, pero antes de que se haya terminado de realizar un análisis completo.

A diferencia del enfoque preventivo descrito en la sección 4.1, un enfoque de cumplimiento exitoso depende de la detección de casos de corrupción específicos.

Existe una relación complementaria entre los enfoques preventivos y los enfoques de cumplimiento de la ley cuando se aborda la corrupción en el sector pesquero. Un supuesto central que subyace a esta guía es que, si existen sistemas sólidos de prevención de la corrupción en funcionamiento, es menos probable que ocurran actividades delictivas y más probable que se identifiquen. Al mismo tiempo, con el fin de respaldar un sistema eficaz de prevención de la corrupción, se debe presentar un elemento disuasivo de la conducta delictiva a través de la presencia (enjuiciamientos y sentencias condenatorias) y la amenaza del cumplimiento efectivo de la ley.

Al revisar su enfoque de gestión de la corrupción a la luz de la evaluación del riesgo, los Estados deben decidir cuánto invertir para tratar de identificar y procesar proactivamente los casos de corrupción relacionados con los delitos pesqueros. Si bien el cumplimiento de la ley es claramente un aspecto crítico de la gestión de la pesca y requiere la asignación de recursos suficientes, los Estados deberán reconocer la necesidad de asignar recursos adicionales para abordar el delito de pesca en todas sus formas, y la corrupción que lo hace posible.

Cuando la mayoría de las medidas preventivas tienen una alta probabilidad de impacto positivo y se recomiendan en casi todos los casos, las medidas de cumplimiento de la ley deben evaluarse con mayor cautela antes de elegir dónde asignar generalmente los recursos limitados.

El fundamento de esta diferencia es que es muy probable que el trabajo preventivo tenga un impacto positivo en términos de ganancias de eficiencia y que el sector pesquero esté protegido contra la corrupción en el futuro, mientras que el dinero invertido en un enfoque de cumplimiento de la ley tiene un mayor riesgo de ser ineficientemente gastado, ya sea si no hay casos de corrupción descubiertos,

o si los casos descubiertos no son procesados con éxito, o la compensación y los activos no se recuperan.

Con el fin de establecer un enfoque eficaz de cumplimiento de la ley para combatir la corrupción vinculada al delito de pesca, la presente guía propone que las siguientes acciones podrían formar parte del plan de mitigación del riesgo:

- Fortalecer las estructuras legales e institucionales para facilitar la investigación de la corrupción relacionada con los delitos pesqueros, a través de la cooperación entre organismos apoyada por una fuerte voluntad política.
- Llevar a cabo investigaciones financieras paralelas para proporcionar información, orientación y pruebas de corrupción y delitos pesqueros.

4.2.1 Fortalecimiento de los marcos de cumplimiento de la ley

Se recomienda que, en la mayoría de los casos, cualquier brecha identificada en la legislación se aborde con prioridad. Sin embargo, la creación de estructuras institucionales para detectar, investigar, procesar y sancionar la corrupción relacionada con los delitos pesqueros no debe retrasarse si sólo se requieren pequeños cambios legislativos.

Un desafío que es probable que la mayoría de los países enfrenten es la coordinación entre diferentes organismos, desde los encargados de abordar los diversos aspectos de los delitos pesqueros hasta los encargados de investigar y procesar casos de corrupción.

La experiencia proveniente del cumplimiento de la ley para otros tipos de delitos sugiere que existen modelos diferentes que se pueden utilizar para mejorar la coordinación entre las diferentes autoridades y para garantizar que los delitos económicos relacionados con otros delitos sean investigados y procesados. Estos modelos incluyen:

- El establecimiento de mecanismos de coordinación entre organismos para facilitar el intercambio de información de inteligencia y la remisión de casos entre organismos de investigación, entre otros.
- La creación de grupos de trabajo ad hoc integrados por múltiples organismos para investigar y procesar casos específicos a gran escala.
- La formación de un grupo de trabajo permanente integrado por múltiples organismos con la encomienda de centrarse en los delitos económicos relacionados con el sector pesquero.

Todos estos modelos tienen implicaciones de recursos y sólo deben considerarse cuando existen indicadores sólidos de que el delito económico relacionado con el sector pesquero está ocurriendo en el país, o ya se han investigado uno o más casos a gran escala.

Cualquiera que sea el modelo de coordinación que se adopte, se necesitará un "defensor" para actuar como coordinador y garantizar que el mecanismo del modelo funcione. Los requisitos previos para que este defensor tenga éxito incluyen el apoyo político de alto nivel y la capacidad de asignar tiempo y darle la prioridad suficiente durante la jornada laboral. También se necesitarán recursos financieros para sustentar el trabajo del defensor y la estructura de coordinación entre organismos.

Además, si los países sospechan que la corrupción forma parte del modus operandi de una conducta delictiva en su sector pesquero nacional (específicamente durante la fase de investigación o enjuiciamiento de los delitos de pesca), existen herramientas internacionales de cooperación para el cumplimiento de la ley, como las notificaciones púrpuras de la INTERPOL, que están disponibles para compartir el modus operandi específico o para solicitar información de otros países.

4.2.2 Llevar a cabo investigaciones financieras paralelas

Idealmente, las investigaciones financieras paralelas a las investigaciones sobre delitos pesqueros comenzarían una vez que se hayan abordado las lagunas en la legislación y se hayan formado estructuras de cooperación entre organismos.

Por un lado, uno puede pensar en el marco de cumplimiento como un motor que necesita ser funcional para que se lleve a cabo una investigación efectiva. Por otro lado, los resultados de las investigaciones son como el combustible que el motor necesita. Ambos son interdependientes. Si se toma la decisión de seguir principalmente por la ruta del cumplimiento, es muy poco probable que sea eficaz si no se realizan investigaciones financieras paralelas en los casos pertinentes.

A menudo, el mayor impedimento para llevar a cabo investigaciones financieras paralelas es la baja priorización nacional de la cuestión, tanto a nivel político como operacional, exacerbada por la falta de habilidades avanzadas de investigación financiera.

El enfoque descendente, apoyado por una amplia recopilación de información, presentado en el presente documento, tiene como objetivo aumentar la posibilidad de que se detecte la corrupción relacionada con los delitos pesqueros. En los Países Menos Adelantados (PMA), la falta de habilidades técnicas disponibles se puede abordar a corto plazo mediante programas de mentores cuidadosamente diseñados. Un buen mentor, preferiblemente un contador forense, sería capaz de identificar en qué casos enfocarse y cómo realizar investigaciones sobre dichos casos.

El método más directo para identificar cuándo es apropiado llevar a cabo una investigación financiera relacionada con los delitos pesqueros es realizar un análisis de las investigaciones administrativas y penales existentes relacionadas con el sector pesquero. En cualquier caso, en el que pueda estar involucrado un importante volumen de dinero, se debe realizar una investigación financiera paralela a la investigación del delito subyacente. Estos casos deberían haberse identificado en las diversas etapas analíticas sugeridas en la presente guía.

En cada caso en el que se identifiquen posibles actos de corrupción o delitos económicos (incluido el lavado de dinero), debe existir una remisión a las instituciones financieras ya sea directamente o a través de uno de los organismos que mantiene registros de personas jurídicas y personas naturales cuyas cuentas deben suspenderse o quedar sujetas a escrutinio adicional. Esto permitirá a la institución financiera recopilar más información relacionada con el titular de la cuenta y generar informes adicionales sobre transacciones sospechosas, lo que dará lugar a que se transfiera más información a las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley y, por lo tanto, más investigaciones financieras.

A medida que se completen más casos, se obtendrá mayor información sobre cómo se están llevando a cabo casos de corrupción relacionados con el sector pesquero y qué actores están cometiendo dicho delito. Esta información ayudará en la detección de nuevos casos, pero, lo que es más importante es la retroalimentación en la evaluación del riesgo como se analiza en el Capítulo 3 (Evaluación y gestión del riesgo de corrupción) para que las lagunas utilizadas por los delincuentes puedan ser eliminadas.



Créditos fotográficos: iStock/Joel Carillet

Capítulo 5.

RESUMEN DE LAS IMPLICACIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El sector pesquero mundial tiene un valor estimado de \$362 mil millones de dólares por año.⁵² Dada la magnitud de las oportunidades de corrupción en el sector pesquero, y el enorme impacto que tiene la corrupción en el bienestar legal, económico y ambiental de un país, se recomienda que los Gobiernos traten de proteger su sector pesquero (y aquellos que dependen de él para su sustento) comprendiendo mejor los riesgos de corrupción e implementando estrategias específicas de prevención y de cumplimiento de la ley.

Esta guía propone un enfoque estructurado para identificar los riesgos de corrupción vinculados a la cadena de valor de la industria pesquera que pueden ser adoptados por todos los países, independientemente del tamaño de su economía o la disponibilidad de recursos.

Abordar la corrupción para hacer frente a los delitos pesqueros

El término “delitos pesqueros” abarca una serie de delitos graves que pueden ocurrir en cada etapa de la cadena de valor de la industria pesquera. Los delitos se extienden a actividades no relacionadas directamente con la pesca, por ejemplo, el fraude y la falsificación, el blanqueo de dinero y los servicios financieros. La investigación de la corrupción en ocasiones puede ser la mejor manera de acumular pruebas de que se han cometido estos delitos, ya que las evidencias documentales y los rastros de dinero se dejan a raíz de ciertos tipos de corrupción a gran escala en el sector pesquero.

La creación e implementación de marcos normativos y de cumplimiento de la ley supone un buen gobierno, pero muchas veces se ve socavado por la existencia de corrupción. Si los recursos se asignan a estos marcos, pero no se aborda la corrupción de manera efectiva, el impacto potencial de esos recursos se reduce significativamente.

En muchas jurisdicciones, las penas por sentencias condenatorias por corrupción son mucho mayores que las asociadas con sentencias condenatorias por pesca ilegal y, en consecuencia, el enjuiciamiento exitoso y la sentencia de casos relacionados con la corrupción pueden tener el beneficio de actuar como un elemento disuasivo para futuras conductas delictivas.

Además, la corrupción que fomenta los delitos de pesca a menudo ocurrirá en tierra, dentro de una sola jurisdicción, lo que hace que la investigación, el enjuiciamiento y la sentencia condenatoria sean más asequibles. Esto contrasta con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU), que muchas veces tiene lugar en aguas internacionales en múltiples jurisdicciones.

⁵² FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2018*, pág. 2 (2018).

Comprendiendo los diferentes tipos de corrupción y los actores en juego

Las personas involucradas en actos de corrupción relacionados con la industria pesquera se pueden dividir en tres categorías: empresas establecidas que buscan maximizar sus ganancias, grupos del crimen organizado que buscan esconderse de la autoridad y personas que pierden la definición del límite entre la hospitalidad y el soborno.

La corrupción toma muchas formas en muchas industrias, y existen ciertas tipologías que prevalecen en la industria pesquera. Por ejemplo, la sobreinversión en activos que continúan operando a pesar de las reducciones de cuotas o licencias, o la financiación de proyectos comunitarios para obtener favores y prevenir denuncias futuras, son ejemplos de tipologías de la corrupción en el sector pesquero.

Comprendiendo el sector pesquero

Es necesario que los responsables de la formulación de políticas adquieran una comprensión integral de tres campos: la cadena de valor de la industria pesquera, el flujo de las finanzas dentro de la industria y los marcos normativos y de cumplimiento de la ley establecidos para gobernar la industria. Comprender cómo se relacionan las actividades pesqueras específicas de un país con estos campos será fundamental para llevar a cabo una evaluación del riesgo exitosa e identificar la mejor manera de asignar recursos para combatir la corrupción.

Conformando un grupo de trabajo

Se debe formar un grupo de trabajo integrado por miembros de varios organismos para llevar a cabo la evaluación del riesgo de corrupción y garantizar la implementación del plan de mitigación resultante. Idealmente, este grupo debería ser dirigido por el miembro con el cargo más alto posible en el ámbito político, ya que se ha demostrado que aumenta el grado de éxito de un proyecto. El grupo de trabajo también debe incluir miembros de autoridades de pesca, reglamentarias y de cumplimiento.

Llevando a cabo una evaluación del riesgo enfocada en la corrupción

Al basar esta evaluación en la cadena de valor de producto y la cadena de valor financiera en el sector pesquero, las áreas con mayor riesgo de corrupción se harán evidentes y cualquier deficiencia en la legislación o en los marcos normativos también se harán evidentes. Una vez identificados, los riesgos se pueden clasificar utilizando una matriz (Impacto x Probabilidad), lo que permite a los Estados priorizar las áreas más vulnerables a la corrupción y enfocar sus recursos en consecuencia.

El proceso de evaluación del riesgo de corrupción incluye un ciclo de revisión regular, ya que los riesgos pueden disminuir o aumentar con el tiempo o verse afectados por estrategias diseñadas para abordar la corrupción. Como resultado, las estrategias de mitigación serán dinámicas, respondiendo a los resultados de cada ciclo de revisión.

Diseñando un plan de mitigación del riesgo de corrupción en la industria pesquera

A menudo se dice que es mejor prevenir que lamentar, y en ningún otro lado esto es más cierto que cuando se habla de corrupción. La inversión de recursos en medidas preventivas está casi garantizada para reducir los casos de corrupción antes de que sus efectos dañinos puedan afianzarse, mientras que invertir más en las respuestas de cumplimiento de la ley se basa en la idea de que la corrupción, y su impacto perjudicial, ya han tenido lugar.

Un estado desarrollará su enfoque de mitigación del riesgo basado en las conductas involucradas. Las medidas preventivas se adaptan mejor a la corrupción que involucra a empresas legítimas que buscan aumentar las ganancias, mientras que las medidas de cumplimiento de la ley son más adecuadas para abordar la corrupción que involucra a grupos del crimen organizado. La identificación de estos actores es una característica del proceso de evaluación del riesgo.

Implementación de un enfoque preventivo

La corrupción fomenta los delitos ocultos como el fraude, la falsificación, el contrabando, el tráfico de personas, la evasión fiscal y el blanqueo. Las dos medidas preventivas más efectivas para combatir la naturaleza oculta de la corrupción son mejorar la transparencia y la sensibilización:

- *Mejorar la transparencia.* Las medidas para mejorar la transparencia en todas las etapas de la cadena de valor de la industria pesquera pueden incluir la divulgación de información, la creación de una política de denuncia de irregularidades, la publicación de normas y reglamentos, el aumento de la digitalización y el acceso en tiempo real a los registros dentro de los organismos, y para los Estados más valientes, la reforma legislativa. Estas medidas no se limitan a los Estados con amplios recursos. Incluso la impresión de las asignaciones de cuotas actualizadas y su visualización al público mejorará la transparencia.
- *Sensibilización.* Las medidas para la sensibilización deben dirigirse a ciertos grupos clave: las comunidades que trabajan en la industria pesquera, el público en general y las autoridades encargadas de la gobernabilidad. Estas medidas deben incluir la educación sobre los tipos de corrupción que existen, cómo reconocerlos, qué hacer cuando se presencian y cómo socavan a la sociedad civil. Los Estados pueden sensibilizar a través de las campañas en las redes sociales, la capacitación interna (incluida la información disponible sobre el apoyo de denuncias) y la mejora de los códigos de conducta en el trabajo. Un aumento en la sensibilización pública sobre los efectos perjudiciales de la corrupción también resultará en un mayor apoyo público a las iniciativas de lucha contra la corrupción.

Implementación de un enfoque de cumplimiento de la ley

Cuando las medidas de prevención minimizan las oportunidades para que las empresas establecidas incumplan subrepticamente el imperio de la ley, las estrategias de mitigación del riesgo que se enfocan en las medidas de cumplimiento de la ley afectarán principalmente a los grupos del crimen organizado que operan fuera de la ley. Las dos medidas de cumplimiento de la ley más efectivas para combatir la corrupción y los delitos en el sector pesquero son:

- *Establecimiento y fortalecimiento de la cooperación entre los organismos.* El cumplimiento de la ley es la última línea de defensa contra la delincuencia; sin embargo, los diversos componentes que hacen que el cumplimiento de la ley sea más efectivo a menudo se dividen entre varios organismos. La creación de estructuras institucionales para detectar, investigar, procesar y sancionar la corrupción relacionada con los delitos pesqueros depende de la creación de relaciones entre organismos como la policía, la fiscalía, el poder judicial y las autoridades fiscales y financieras, entre otros.

Estas relaciones entre organismos pueden adoptar diversas formas, incluyendo mecanismos para facilitar el intercambio de información, grupos de trabajo temporales asignados a casos específicos o grupos de trabajo permanentes, entre otros.

- *Llevar a cabo investigaciones financieras paralelas.* Debido a que la mayoría de los delitos pesqueros son delitos económicos, tiene sentido “seguir el dinero” cuando se investigan posibles delitos. Ya que la ganancia es el objetivo de estos delitos, el dinero vinculado con el delito inevitablemente entrará en el sistema en algún momento. Investigar el flujo de las finanzas a lo largo de la cadena de valor de la industria pesquera puede poner en manifiesto estos delitos a través de discrepancias en la contabilidad, variaciones en las cantidades de ventas o pagos sospechosos.

Cuando hay falta de experiencia en la investigación financiera, se deben considerar los programas de mentores intensivos dirigidos por un contador forense con experiencia. Al menos, cuando se investigan delitos pesqueros, los organismos deben informar a las instituciones financieras para que las cuentas correspondientes puedan suspenderse o someterse a un escrutinio adicional.

A medida que se recopile más información sobre la forma en que se vinculan los actos de corrupción con el sector pesquero y quién está cometiendo estos delitos, se puede retroalimentar el proceso de evaluación del riesgo y ayudar a eliminar las deficiencias que se están explotando.



Obra proporcionada por Felipe De La Torre. Felipe trabaja para UNODC como Oficial de Información Pública en la Ciudad de México. Es un artista autodidacta cuyas pinturas coloridas y vibrantes están influenciadas por las exuberantes junglas de su país natal, Ecuador, y la diversidad de la vida silvestre de México. "Sardinas" es un homenaje a la abundancia de los mares latinoamericanos.





UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

