

Bruselas, 24.8.2016
COM(2016) 521 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 428/2009, por el que se establece un régimen
comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, la intermediación y el
tránsito de productos de doble uso

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 428/2009, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, la intermediación y el tránsito de productos de doble uso

1. INTRODUCCIÓN

Según el artículo 23, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 428/2009, la Comisión debe presentar un informe anual al Parlamento Europeo sobre las actividades, los exámenes y las consultas del Grupo de coordinación sobre productos de doble uso (grupo CPDU). Además, en la Comunicación COM(2014) 244, la Comisión reconoce que la publicación de informes y de información de control no sensible podría contribuir en gran medida a mejorar la transparencia, aumentar la conformidad de los operadores y su capacidad para realizar controles. El presente informe, que ha sido preparado por la Comisión y el grupo CPDU y cuenta con aportaciones de los Estados miembros¹, trata de la aplicación del Reglamento en 2015 e incluye datos agregados sobre el control de las exportaciones correspondientes a 2014.

2. EVOLUCIÓN DEL MARCO POLÍTICO Y REGLAMENTARIO

2.1. Revisión de la política de control de las exportaciones

Además de adoptar la Comunicación COM(2014) 244, de 24 abril de 2014, la Comisión puso en marcha una evaluación del impacto con vistas a analizar los costes y beneficios relacionados con las diversas opciones de revisión y a determinar las actuaciones, regulatorias o no, más adecuadas (http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/planned_ia/docs/2013_trade_015_duxc_en.pdf). La Comisión contrató a un consultor externo² para llevar a cabo, entre diciembre de 2014 y octubre de 2015, un proyecto de recogida de datos para apoyar la evaluación de impacto mediante el desarrollo de una metodología para la recogida y el análisis de los datos y la información sobre la industria de los productos de doble uso y el impacto económico y social de los controles, los problemas relacionados y las acciones de revisión correspondientes. Simultáneamente, la Comisión llevó a cabo, del 15 de julio al 15 de octubre de 2015, una consulta pública en línea para recabar las aportaciones del público y de las partes interesadas sobre los objetivos y las opciones de revisión y su probable repercusión en la política de control de las exportaciones de la UE. Los resultados de la consulta se resumen en la siguiente dirección: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_154003.pdf.

¹ Algunas autoridades competentes también divulgan información sobre el comercio con productos de doble uso.

² El Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo (SIPRI) puso en marcha el proyecto conjuntamente con Ecorys.

Además, la Comisión llevó a cabo consultas específicas y efectuó actividades de divulgación entre las principales partes interesadas. La Comisión consultó al Grupo de Trabajo «Material de Doble Uso» del Consejo, que informa sobre el proyecto de recogida de datos, así como sobre la evaluación de impacto en curso. La revisión de la política de control de las exportaciones también figuró en la agenda del Parlamento Europeo en varias ocasiones, por ejemplo, una Comisión Mixta DROI-INTA el 23 de abril de 2015, centrándose en el impacto de los sistemas de intrusión y vigilancia sobre los derechos humanos en terceros países, y un taller sobre control de las exportaciones de doble uso organizado por las Comisiones INTA y SEDE el 15 de junio de 2015. Los controles de las exportaciones también fueron objeto de varias preguntas parlamentarias en la Comisión INTA, así como en la sesión plenaria del 5 de octubre de 2015. Por último, el 7 de diciembre de 2015 se organizó un Foro sobre el control de las exportaciones, conjuntamente con la Presidencia luxemburguesa de la UE, a fin de intercambiar puntos de vista con la industria y las partes interesadas de la sociedad civil. El informe del Foro puede consultarse en la siguiente dirección: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc_154041.pdf.

2.2. Modificación del Reglamento (CE) n.º 428/2009

El Reglamento (CE) n.º 428/2009 del Consejo se modificó en una ocasión durante el periodo que abarca el informe. El Reglamento Delegado (UE) n.º 2420/2015³ de la Comisión, de 12 de octubre de 2015, actualizó la lista de control que figura en el anexo I del Reglamento e incorporó algunas modificaciones acordadas en los regímenes multilaterales de control de las exportaciones de 2014. Así, la lista de control de la UE de 2015 incluye más de 100 modificaciones, la mayoría de las cuales derivan del Acuerdo de Wassenaar y del Régimen de Control de Tecnología de Misiles. Estas modificaciones se refieren, en particular, al control de las máquinas herramienta, la tecnología de aviónica y los sistemas de aeronaves con alas plegables, los equipos para naves espaciales y los vehículos aéreos civiles no tripulados, así como a la supresión de la lista de control de determinados productos de seguridad de información cifrada. Los anexos II y IV del Reglamento también se han actualizado en consonancia con las modificaciones del Anexo I. La nueva lista de control de la UE actualizada y consolidada, aplicable desde el 25 de diciembre de 2015, permite a la UE respetar sus compromisos internacionales respecto al control de las exportaciones y ayuda a los exportadores de la Unión en los casos en que se suavizaron los parámetros de control⁴.

2.3. Medidas nacionales de aplicación

El Reglamento es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro pero prevé que los Estados miembros adopten medidas para aplicar algunas disposiciones y que se publique información sobre tales medidas en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. En el *Diario Oficial* se publicó una nota informativa el 13 de febrero de 2015⁵, en la que se ofrecía una visión general de las medidas adoptadas por los Estados miembros, incluidas, entre otras, la ampliación de los controles de tránsito y corretaje, la ampliación de los controles a productos no incluidos en las listas por motivos de seguridad pública y por consideraciones de derechos humanos, la introducción de autorizaciones generales de exportación nacionales, la aplicación de controles de las transferencias dentro de

³ DO L 340 de 24.12.2015, p. 1.

⁴ Se publicó una corrección de errores del Reglamento 2015/2420 en el DO L 60 de 5.3.2016, p. 93 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_2016_060_R_0012&from=ES).

⁵ DO C 51 de 13.2.2015, p. 8.

la UE a productos no enumerados en las listas, la realización de controles, así como información relativa a las autoridades nacionales de control de las exportaciones.

3. ACTIVIDADES DEL GRUPO DE COORDINACIÓN SOBRE PRODUCTOS DE DOBLE USO

El artículo 23 del Reglamento establece un Grupo de coordinación sobre productos de doble uso (grupo CPDU), que reúne a expertos de la Comisión y de los Estados miembros para estudiar cualquier cuestión que se plantee relacionada con la aplicación del control de las exportaciones, con el objeto de mejorar, en la práctica, su coherencia y eficacia en toda la UE.

3.1. Consultas sobre cuestiones de aplicación

En el periodo que cubre el informe, el grupo CPDU sirvió como foro de consultas sobre diversos temas de actualidad relacionados con la aplicación del Reglamento. El grupo CPDU celebró siete reuniones, en las que debatió cuestiones específicas de los controles, como la interpretación de la cláusula «componentes diseñados especialmente», la exigencia de certificados T5 en la aduana de salida de los artículos exportados, el control de inversores, la aplicación de la definición de «exportador» a los «revendedores», la aplicación de controles de tránsito al amparo del Reglamento sobre productos de doble uso, y el control de la investigación de doble uso.

El grupo CPDU intercambió información técnica sobre la aplicación de medidas nacionales y elaboró una nota informativa actualizada sobre las medidas nacionales para su publicación en el *Diario Oficial* (véase más arriba).

El grupo CPDU revisó la metodología y el enfoque aplicados al intercambio de datos, y llevó a cabo una recopilación exhaustiva de datos sobre licencias (respecto a datos de 2014) para aumentar el intercambio de información entre los Estados miembros y la transparencia pública de los controles de las exportaciones de los productos de doble uso en la UE. El grupo CPDU también colaboró con el «proyecto de recogida de datos» del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigaciones para la Paz (SIPRI) y Ecorys para apoyar la evaluación de impacto de la revisión de la política de control de las exportaciones.

El grupo CPDU supervisó las actividades de un subgrupo técnico mixto (con aduanas) que examinaba la posible convergencia de los programas aduaneros de «operadores económicos autorizados» con los «programas internos de cumplimiento» para el control de las exportaciones. El grupo CPDU refrendó las conclusiones del subgrupo técnico, en particular en lo referente al desarrollo de orientaciones comunes para normas a escala de la UE relativas al programa interno de cumplimiento y para reforzar la cooperación entre las autoridades aduaneras y las autoridades responsables del control de las exportaciones.

El grupo CPDU supervisó las actividades del «grupo de expertos en tecnología de vigilancia» (en lo sucesivo, «STEG»), que reúne a expertos de los Estados miembros y la Comisión para debatir sobre cuestiones relacionadas con el control de la tecnología de cibervigilancia e intercambiar información sobre las novedades importantes. El STEG revisó las novedades sobre la aplicación y los parámetros técnicos de los controles, y en el mismo se intercambiaron puntos de vista sobre los enfoques nacional, europeo y multilateral en relación con los controles, así como sobre su posible impacto en los derechos humanos y la seguridad de la UE y sus ciudadanos. El STEG también celebró reuniones con las partes interesadas de la industria, del mundo académico y de otras organizaciones de la sociedad civil.

3.2. Apoyo técnico para la elaboración de actualizaciones de la lista de control de la UE

El grupo CPDU celebró consultas técnicas para apoyar la elaboración de un Reglamento Delegado de la Comisión para actualizar la lista de control de la UE. Algunos especialistas nacionales compartieron formación y experiencia técnica con las autoridades competentes, poniendo de relieve los principales cambios que se habían introducido en la lista de control con ocasión de una reunión especial del grupo CPDU.

3.3. Directrices de la UE sobre el control de las exportaciones de los productos de doble uso

El grupo CPDU ha iniciado los preparativos para la elaboración de directrices de la UE para apoyar el intercambio estructurado de información y las consultas entre los Estados miembros respecto a la aplicación de la nota 3 de la categoría 5, parte 2, del anexo I del Reglamento (CE) n.º 428/2009, a saber, la «Nota de criptografía», y sobre la definición de «exportador» en situaciones en las que participa un revendedor.

3.4. Intercambio de información entre las autoridades competentes

El grupo CPDU ha seguido apoyando el desarrollo del sistema electrónico para productos de doble uso (DUeS), un sistema electrónico encriptado y seguro que alberga la Comisión, destinado a permitir un intercambio efectivo de información entre las autoridades de control de las exportaciones y la Comisión. El grupo CPDU introdujo nuevas funcionalidades y mejoras en el DUeS, en particular para apoyar un mejor intercambio de información relativo a, entre otras cosas, las denegaciones emitidas sobre la base de los artículos 2 y 2 *bis* del Reglamento (UE) n.º 833/2014⁶ (sanciones de la UE a la Federación de Rusia) y las transferencias intangibles de tecnología. Asimismo, en diciembre de 2015, se introdujo una nueva función más segura para el acceso y la gestión de los usuarios. Y lo que es más importante, se creó una nueva sección en el DUeS en octubre de 2015 para respaldar el intercambio de información sobre denegaciones de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1236/2005⁷ sobre el comercio de determinados productos que podrían utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura u otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (en lo sucesivo, el «Reglamento contra la Tortura»), y de acuerdo con el enfoque de la Comisión de aumentar las sinergias entre los diversos instrumentos de control de las exportaciones en materia de seguridad.

3.5. Transparencia y diálogo con la industria y las universidades

El grupo CPDU celebró un «Foro CPDU-industria» el 7 de diciembre de 2015 en Bruselas con las asociaciones del sector, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil para debatir opciones de revisión y los resultados de la consulta pública en línea en el marco de la revisión de la política de control de las exportaciones (http://ec.europa.eu/trade/import-and-export-rules/export-from-eu/dual-use-controls/index_en.htm).

⁶ DO L 229 de 31.7.2014, p. 1. Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania.

⁷ DO L 200 de 30.7.2005, p. 1. Reglamento (CE) n.º 1236/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, sobre el comercio de determinados productos que pueden utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura u otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes

El grupo CPDU elaboró también documentación para ayudar a los exportadores a aplicar la normativa en cuestión. Concretamente, redactó una «Nota de modificaciones integrales» en la que se resumen, con fines informativos, los cambios que se han introducido en la lista de control de la UE mediante el Reglamento Delegado (UE) n.º 2015/2420 de la Comisión (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153892.pdf).

3.6. Seguimiento y aplicación del control de las exportaciones

La Comisión promueve la aplicación y el seguimiento efectivo de los controles de las exportaciones en la UE a través de varias actuaciones de apoyo. En 2015, la Comisión publicó una versión actualizada del «cuadro de correspondencias» entre los códigos aduaneros y las clasificaciones de productos de doble uso, y siguió incluyendo medidas de control de las exportaciones en la base de datos arancelaria en línea de la UE (TARIC) (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154240.pdf).

3.7. Grupo de expertos

En 2015 el grupo de expertos constituido por el Centro Común de Investigación de la Comisión (CCI) y los expertos puestos a disposición por los Estados miembros han seguido prestando asistencia a las autoridades de control de las exportaciones de la UE que realizaron consultas respecto a casos concretos de licencias. En total, se realizaron siete recomendaciones a las autoridades competentes de seis Estados miembros durante el período de referencia.

3.8. Creación de capacidades

El grupo CPDU ha contribuido a la preparación de un ejercicio piloto de simulación de control de exportaciones (SimEX 2015) para funcionarios aduaneros y encargados de conceder licencias, organizado conjuntamente por la DG TAXUD y el CCI, que tuvo lugar del 17 al 19 de marzo de 2015. Por su parte, el CCI siguió ofreciendo la serie de seminarios técnicos para autoridades encargadas de conceder licencias en la que colabora el Departamento de Energía de Estados Unidos. El VIII seminario se celebró los días 22 y 23 de abril de 2015 en Ispra, Italia, y asistieron más de cien autoridades responsables de conceder licencias y especialistas técnicos de las autoridades de control de exportaciones de la UE.

Con respecto a terceros países, el «programa P2P de divulgación de la UE» sobre productos de doble uso en los países socios continuó en 2015, ofreciendo conocimientos especializados en 34 países para fortalecer los controles de exportación en todo el mundo de acuerdo con las necesidades y prioridades de los países en cuestión.

4. CONTROL DE LAS EXPORTACIONES DE LA UE – DATOS PRINCIPALES

Es difícil obtener información fiable sobre las exportaciones de productos de doble uso porque no hay ninguna correspondencia con ningún sector económico definido. Sin embargo, la Comisión y los Estados miembros recogen datos que permiten hacer estimaciones aproximadas de las exportaciones de mercancías de doble uso basándose, por un lado, en las mercancías aduaneras identificadas mediante el cuadro de correspondencias, que incluyen productos de doble uso y, por otro lado, basándose en datos específicos de licencias recogidos

por las autoridades competentes. Las estimaciones de los datos de exportación de 2014 se presentan más abajo. Hay que señalar que las estimaciones presentadas a continuación no incluyen servicios ni transferencias intangibles de tecnología asociadas al comercio de productos de doble uso.

4.1. Comercio de productos de doble uso en la UE: productos y destinos

El Reglamento se aplica principalmente a las exportaciones de unos 1 869 productos de doble uso que figuran en el anexo I (la denominada «lista de control de la UE»), clasificados en 10 categorías (figura 1). Estos productos de doble uso están relacionados con unas 1 000 mercancías aduaneras⁸, incluidos productos químicos, metales y productos minerales no metálicos, ordenadores, productos electrónicos y ópticos, equipos eléctricos, maquinaria, vehículos y equipos de transporte, etc., que normalmente pertenecen a la gama de alta tecnología de este gran campo de productos diversos.

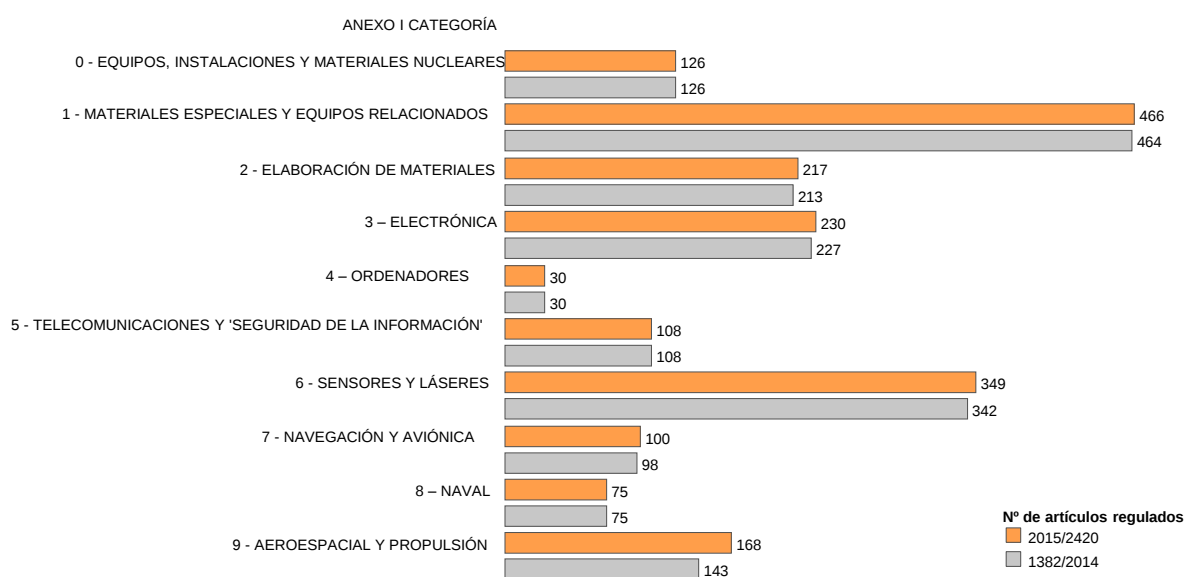


Figura 1: Número de productos de doble uso clasificados en las categorías del anexo I, una vez adoptado el Reglamento (UE) n.º 2015/2420, comparado con el Reglamento (UE) n.º 1382/2014.

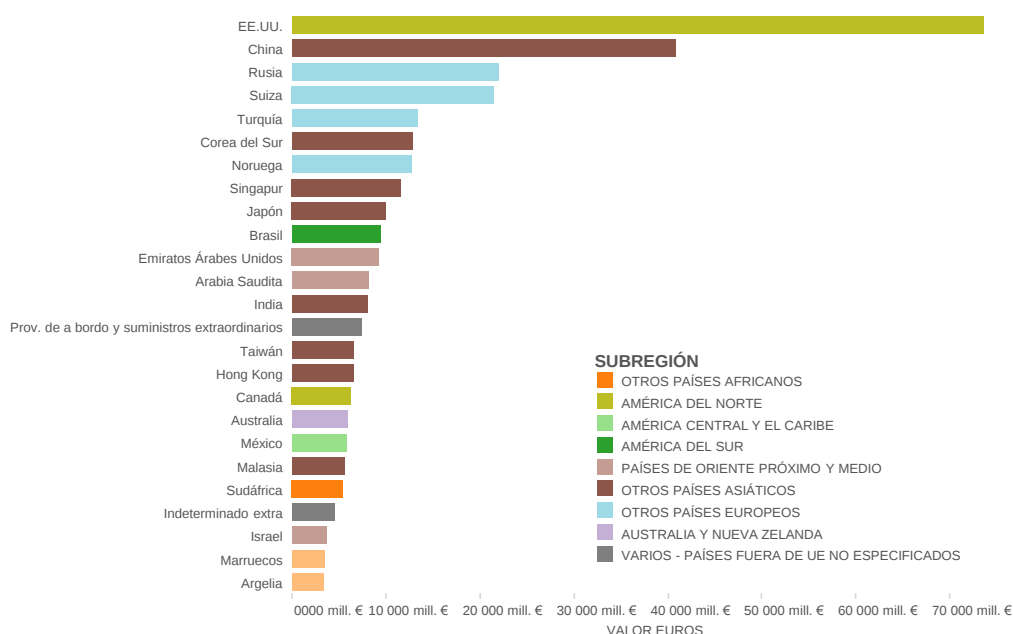
⁸ La noción de *ámbito de las exportaciones de productos de doble uso* se refiere al gran campo de productos diversos que incluye los artículos de doble uso. El comercio de productos de doble uso tiene lugar *dentro* este campo de productos, pero no coincide exactamente, porque no todos los productos, ni mucho menos, del ámbito de las exportaciones de productos de doble uso están sujetos al control de las exportaciones. Las mediciones del Centro Común de Investigación de la Comisión, basadas en la base de datos COMEXT, permiten una estimación estable del *ámbito de las exportaciones de productos de doble uso*, que representan alrededor del 20 % de las exportaciones totales de la UE (incluido el comercio en el interior de la Unión).

Utilizando la correlación entre los códigos aduaneros y las clasificaciones de productos de doble uso, se estima que los controles se aplican a artículos incluidos en un «ámbito de exportación» que representa aproximadamente el 20 % de las exportaciones totales de la UE (figura 2).



Figura 2: Valor estimado del «ámbito de las exportaciones de productos de doble uso» y del total de las exportaciones.

Una gran parte del ámbito de las exportaciones de productos de doble uso se refiere a las exportaciones hacia países «E001» que se benefician de autorizaciones generales de exportación. Esto refleja la estructura del mercado de exportación de la UE en los productos relevantes así como la facilitación del comercio con arreglo a las AGEUA (figura 3)⁹.



⁹ Las «provisiones de a bordo y los suministros extraordinarios» se definen como el suministro de provisiones a buques y aviones. «N.det.Extra» (indeterminado extra) incluye a países y territorios no especificados en el marco del comercio con terceros países (estos códigos se utilizan, con frecuencia, para mercancías suministradas a instalaciones en alta mar).

Figura 3: Países y subregiones de destino para el ámbito de las exportaciones de productos de doble uso de la UE en 2014.



Figura 4: Países de destino por regiones y subregiones a nivel mundial (2014).

Los 50 destinos fuera de la UE más frecuentes por valor de las mercancías en el ÁMBITO DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PRODUCTOS DE DOBLE USO

1. EE.UU.	11. Brasil	21. Sudáfrica	31. Ucrania	41. Angola
2. China	12. Hong Kong	22. Indeterminado extra	32. Túnez	42. Bielorrusia
3. Suiza	13. Arabia Saudita	23. Argelia	33. Gibraltar	43. Irán
4. Rusia	14. India	24. Israel	34. Nigeria	44. Iraq
5. Emiratos Árabes Unidos	15. Canadá	25. Tailandia	35. Kazajstán	45. Omán
6. Turquía	16. Taiwán	26. Qatar	36. Colombia	46. Kuwait
7. Corea del Sur	17. Malasia	27. Marruecos	37. Chile	47. Nueva Zelanda
8. Noruega	18. Provisiones, Sum. Extra	28. Indonesia	38. Argentina	48. Pakistán
9. Singapur	19. Australia	29. Filipinas	39. Serbia	49. Azerbaiyán
10. Japón	20. México	30. Egipto	40. Vietnam	50. Líbano

Figura 5: Los 50 destinos fuera de la UE más frecuentes por valor de las mercancías en el ámbito de las exportaciones de productos de doble uso de la UE (2014)¹⁰.

4.2. Solicitudes, licencias y denegaciones

El CPDU ha intercambiado información y recopilado datos sobre licencias para comprender mejor los controles de las exportaciones y su efecto económico. Algunos datos recogidos para

¹⁰ Las «provisiones de a bordo y los suministros extraordinarios» se definen como el suministro de provisiones a buques y aviones. La designación «N.det.Extra» (indeterminado extra) incluye a países y territorios no especificados en el marco del comercio con terceros países. (Estos códigos de utilizan, con frecuencia, para mercancías suministradas a instalaciones en alta mar).

el período del informe se presentan a continuación; sin embargo, hay que señalar que no todos los Estados miembros recogen todos los datos. Por eso la información facilitada a continuación representa estimaciones aproximadas de las cantidades y el valor agregados dentro de los límites de los datos facilitados por los Estados miembros.

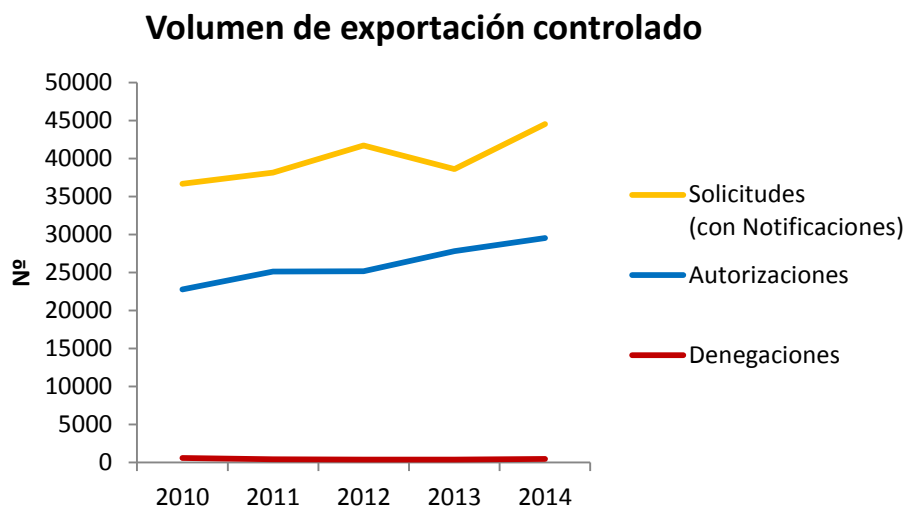


Figura 6: Volumen (número) de las autorizaciones concedidas y denegadas en el período 2010-2014¹¹.

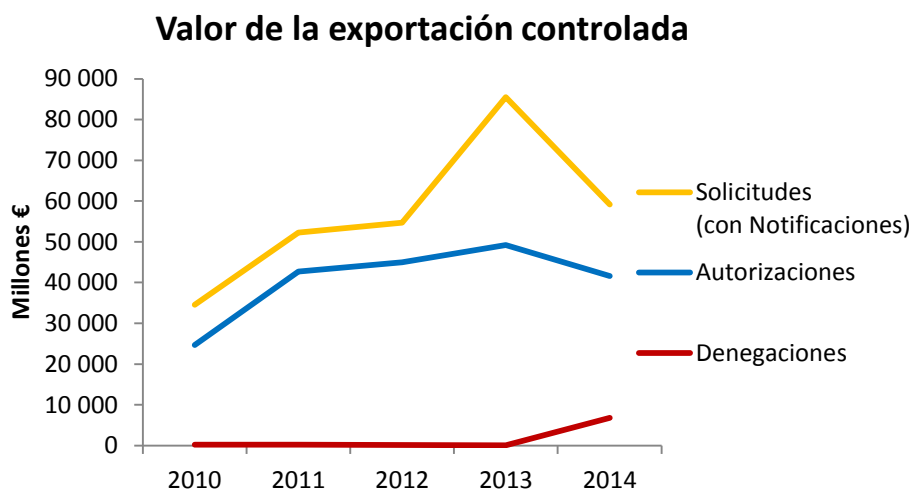


Figura 7: Valor (millones EUR) de autorizaciones concedidas y denegadas en el período 2010-2014.

¹¹ En las figuras 6 y 7, los datos sobre «solicitudes» incluyen todas las solicitudes de licencia, incluidas las notificaciones en el marco de las autorizaciones generales, para poder ofrecer información sobre el «control de las exportaciones». En los casos en que no se dispone de datos de solicitudes, los gráficos utilizan los datos sobre autorizaciones para estimar los datos de las solicitudes. Los datos sobre «autorizaciones» se refieren a las exportaciones de productos de doble uso autorizadas en el marco de licencias individuales o globales. Hay que señalar que las solicitudes no son necesariamente la suma de las autorizaciones y las denegaciones, porque algunas solicitudes pueden haberse anulado y otras pueden no haberse finalizado en el mismo año. Las «denegaciones» se refieren al volumen y al valor de las exportaciones denegadas.

Volumen de las exportaciones autorizadas por tipo de licencia en 2014

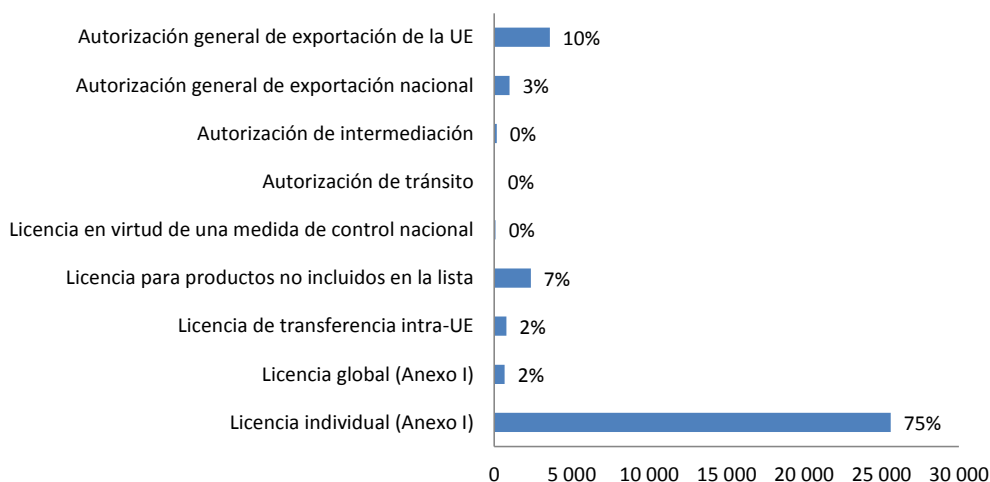


Figura 8: Volumen (número) de autorizaciones por categoría (datos de 2014).

Valor de las exportaciones autorizadas por tipo de licencia en 2014

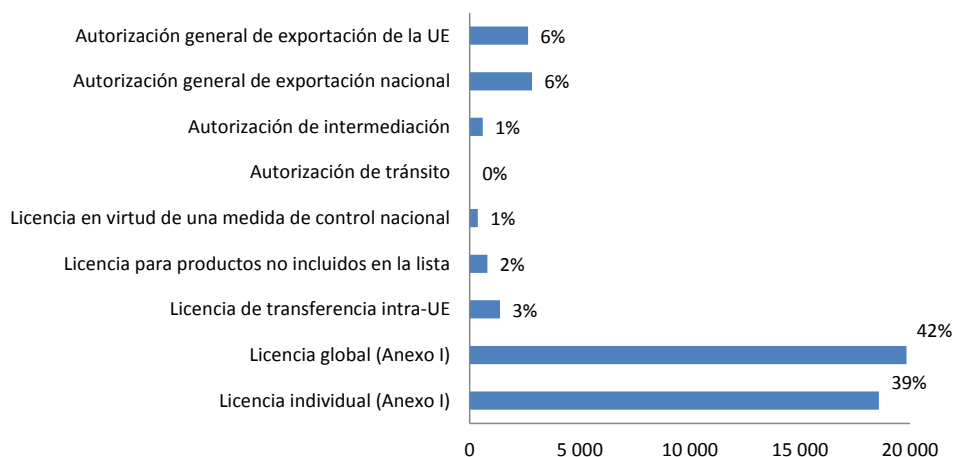


Figura 9: Valor (millones EUR) de autorizaciones por tipo en 2014.

El valor total¹² de las solicitudes alcanzó los 59 000 millones EUR y las exportaciones controladas de productos de doble uso representaron más del 3,4 % del total de las exportaciones a países terceros. El comercio autorizado de productos de doble uso ascendió a 41 500 millones EUR, lo que representa el 2,4 % del total de las exportaciones a países terceros, y la mayor parte de las transacciones estaban autorizadas como licencias individuales (se expidieron unas 25 000 licencias individuales en 2014). Solo se denegó una pequeña parte de las exportaciones: se expidieron unas 472 denegaciones en 2014, lo que representa, aproximadamente, el 11,5 % del valor de las exportaciones controladas de productos de doble uso en ese año y el 0,4 % del total de las exportaciones a países terceros¹³.

¹² Esta cifra incluye el valor de las solicitudes y las notificaciones en el marco de las autorizaciones generales de exportación.

¹³ El valor de las denegaciones en 2014 (6 800 millones EUR) refleja una situación excepcional porque los valores denegados son, en general, muy inferiores, como se muestra en la figura 7.