COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 30.7.2020
COM(2020) 343 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la revisión del Reglamento (UE) 2019/125, de 16 de enero de 2019, relativo al comercio de determinados productos que pueden utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

1. INTRODUCCIÓN

El comercio con productos que pueden utilizarse para: a) aplicar la pena de muerte; y b) infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes se rige por el Reglamento (UE) 2019/125[1] (en adelante, «el Reglamento»). El Reglamento, que se adoptó en 2005, refleja el sólido compromiso de la Unión Europea (UE) con la erradicación de la tortura y la pena de muerte.

El Reglamento contra la tortura de la Unión Europea (UE) ha contribuido a eliminar una gran laguna en los controles comerciales basados en los derechos humanos. Introdujo restricciones comerciales vinculantes sin precedentes en una serie de productos que a menudo no figuran en las listas de control de las exportaciones de productos militares, de uso doble u otras listas de control de las exportaciones estratégicas. El Reglamento ha sido ampliamente elogiado por la comunidad internacional de los derechos humanos: por ejemplo, un antiguo relator especial sobre la tortura de las Naciones Unidas, Theo van Boven, afirmó que el Reglamento es un hito en la lucha contra la tortura y un modelo que podrían seguir los países de otras regiones[2].

El Reglamento se modificó en dos ocasiones, en 2011 y en 2014, para actualizar y sus anexos, en los que figuran los productos prohibidos y regulados. En 2016, se modificó considerablemente el Reglamento y, en particular, sus disposiciones de procedimiento.

De acuerdo con los requisitos establecidos en el artículo 32 del Reglamento, el presente informe proporciona información sobre la aplicación del Reglamento y su impacto entre 2017 y 2019, es decir, desde que fuera modificado por última vez en 2016. El informe aborda, en particular, los siguientes ámbitos: modificaciones al Reglamento a través de actos delegados; medidas nacionales de aplicación; requisitos de comunicación de información y evaluación de las actividades del Grupo de coordinación contra la tortura y de los ciudadanos de la UE en el extranjero.

El presente informe también facilita un resumen de los datos esenciales en el marco del Reglamento y evalúa la aplicación de dicho Reglamento en relación con los principios básicos de pertinencia, eficacia, eficiencia, coherencia y valor añadido de la UE.

2. REGLAMENTO (UE) 2019/125

2.1 Objetivo y principales disposiciones del Reglamento (UE) 2019/125

El objetivo del Reglamento es, por un lado, impedir la pena de muerte y, por otro, impedir la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en terceros países. Diferencia los productos en función de:

- si son inherentemente abusivos y no debe comerciarse con ellos bajo ningún concepto (anexo II); o

[1] Reglamento (UE) 2019/125 del Consejo, de 16 de enero de 2019, sobre el comercio de determinados productos que pueden utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (DO L 30 de 31.1.2019, p. 1).

[2] Como se cita en el documento «Aplicación de las Directrices de la UE sobre la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes – Balance y nuevas medidas de aplicación» de la Secretaría General del Consejo Europeo, de 18 de abril de 2008 (8407/1/08 REV 1).

- si pueden tener usos legítimos, tal y como sucede con los equipos destinados a hacer cumplir la ley (anexo III) o determinados productos químicos farmacéuticos (anexo IV), en cuyo caso el comercio con estos productos está sujeto a ciertas restricciones.

A tal fin, el Reglamento introduce restricciones en el comercio con terceros países. En particular, el Reglamento:

i. prohíbe las importaciones, las exportaciones y el tránsito desde o hacia la UE de productos (enumerados en el anexo II) cuyo único uso práctico sea aplicar la pena de muerte o infligir tortura. Queda prohibida también la prestación de asistencia técnica relacionada con dichos productos, y esta prohibición incluye específicamente la formación sobre su utilización. Además, queda prohibido publicitar dichos productos en internet, en televisión o en radio o en ferias;

ii. somete a los productos (enumerados en el anexo III) que puedan utilizarse para tales usos pero que también puedan tener otros usos legítimos (hacer cumplir la ley) a un régimen de licencias de exportación que se conceden tras una evaluación caso por caso; dichas licencias también son necesarias para prestar asistencia técnica o servicios de intermediación relacionados con esta categoría de productos. El anexo III no incluye: a) las armas de fuego controladas en virtud del Reglamento (UE) n.º 258/2012[3]; b) los productos de doble uso controlados por el Reglamento (CE) n.º 428/2009[4]; c) los productos controlados de conformidad con la Posición Común 2008/944/PESC[5];

iii. regula el comercio con productos —químicos o sustancias farmacéuticas (anexo IV)— que puedan utilizarse para aplicar la pena de muerte (por ejemplo, productos que puedan usarse para ejecutar a un ser humano mediante una inyección letal). Estos productos se añadieron a la lista de productos sujetos a control de las exportaciones en 2011. Se introdujo una licencia diferente («licencia general de exportación de la Unión») para controlar las exportaciones de estos productos químicos anestésicos y para impedir que se transfieran para ser utilizados en ejecuciones mediante inyección letal sin limitar el comercio con dichos productos químicos para fines médicos, veterinarios u otros fines legítimos. Cuando la exportación de medicamentos requiera una licencia de exportación con arreglo al Reglamento y la exportación esté asimismo sujeta a requisitos de licencia de conformidad con convenios internacionales que controlen los estupefacientes y las sustancias sicotrópicas, como el Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, los Estados miembros podrán utilizar un procedimiento único para cumplir las obligaciones que les imponen tanto el presente Reglamento como el correspondiente convenio.

[3] Reglamento (UE) n.º 258/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se aplica el artículo 10 del Protocolo de las Naciones Unidas contra la falsificación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada, y por el que se establecen autorizaciones de exportación y medidas de importación y tránsito para las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones (DO L 94 de 30.3.2012, p. 1).

[4] Reglamento (CE) n.º 428/2009 del Consejo, de 5 de mayo de 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 (DO L 134 de 29.5.2009, p. 1).

[5] Posición Común 2008/944/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares (PESC), (2020/C 85/01), (DO L 335 de 13.12.2008, p. 99).

El Reglamento incluye una lista detallada de los productos a los que se refiere el inciso i), con los siguientes encabezados:

- productos y sus componentes diseñados para la ejecución de seres humanos;
- productos no idóneos para el uso por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad para inmovilizar a seres humanos;
- dispositivos portátiles, así como determinados tipos de látigos, no idóneos para su uso por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad como material antidisturbios o de autodefensa.

Los productos a los que se refiere el inciso ii) actualmente figuran en los siguientes encabezados:

- productos diseñados para la inmovilización de seres humanos;
- armas y dispositivos diseñados para su uso como material antidisturbios o de autodefensa;
- armas y equipo de diseminación de sustancias químicas incapacitantes o irritantes para su uso como material antidisturbios o de autodefensa y sustancias relacionadas.

Los productos a los que se refiere el inciso iii) incluyen determinados medicamentos que son especialmente susceptibles de ser utilizados en inyecciones letales. Con el fin de minimizar la carga reglamentaria que se impone a las empresas cuando exportan medicamentos que salvan vidas, el Reglamento incluye un régimen de licencias de exportación globales[6] que no exige que las empresas soliciten licencias de exportación individuales para cada envío de medicamentos. Para que se les conceda una licencia global, las empresas deben demostrar que cuentan con los controles adecuados para impedir que esos medicamentos se vendan para ser utilizados en ejecuciones.

Está prohibido el tránsito (transporte dentro del territorio aduanero de la UE de productos de terceros países que pasan por él con destino en terceros países) de los productos que figuran en el anexo II. El tránsito de los productos regulados enumerados en el anexo III generalmente no está prohibido, pero lo está cuando el operador que lleva a cabo el tránsito de dichos productos «tenga conocimiento de que cualquier parte de un envío de tales productos está o puede estar destinado a utilizarse para infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en un tercer país».

El Reglamento no controla la importación a la UE ni la transferencia entre los Estados miembros de la UE de material destinado a hacer cumplir la ley y productos relacionados que puedan utilizarse para fines legítimos de cumplimiento de la ley, pero también podrían utilizarse indebidamente para infligir tortura y otros malos tratos. El Reglamento tampoco prohíbe la transferencia dentro de la UE de productos inherentemente abusivos o inapropiados.

El Reglamento es jurídicamente vinculante y directamente aplicable en todos los Estados miembros de la UE; impone obligaciones a los «exportadores». Las autoridades competentes

[6] Una «licencia general de exportación de la Unión» es una licencia para las exportaciones que se aplica a los productos químicos que pueden utilizarse para la ejecución mediante inyección letal (anexo IV del Reglamento). Esta licencia se utiliza cuando los productos o sustancias químicas se exportan a países que han abolido la pena de muerte para todos los delitos y que han confirmado esta abolición a través de un compromiso internacional. Por lo que respecta a los países que no son miembros del Consejo de Europa, esta lista engloba no solo los países que han abolido la pena de muerte para todos los delitos, sino que también han ratificado el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sin expresar ninguna reserva.

de los Estados miembros se ocupan de supervisar el cumplimiento de las prohibiciones y los requisitos de las licencias establecidos en el Reglamento.

El Reglamento exige que los Estados miembros publiquen informes anuales de actividad en los que se detallen las concesiones y solicitudes de licencias. Incluye medidas adicionales para facilitar la transparencia y disuadir a un Estado miembro de eludir la denegación de licencia de exportación de otro Estado miembro. Asimismo, contiene disposiciones que facilitan la revisión y modificación periódicas de las listas de productos regulados y prohibidos, que permiten a los Estados miembros de la UE presentar una solicitud debidamente justificada a la Comisión para que la examine.

2.2 Restricciones al comercio: un instrumento clave para impedir la tortura y la pena de muerte

El artículo 5 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, el artículo 7 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, el artículo 3 del *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, y especialmente la *Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* establecen una prohibición incondicional y exhaustiva de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En 2019, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) exhortó a todos los Estados a que «adopten medidas apropiadas y eficaces de carácter legislativo, administrativo, judicial y de otro tipo para prevenir y prohibir la producción, el comercio, la exportación, la importación y el empleo de equipo que no tenga otra finalidad práctica que la de infligir torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes»[7].

La prohibición total de la tortura consagrada en los convenios de derechos humanos de las Naciones Unidas se refleja a nivel de la Unión en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («la Carta»)[8]. El artículo 2, apartado 2, de la Carta afirma que «Nadie podrá ser condenado a la pena de muerte ni ejecutado». El artículo 4 de la Carta dispone que «Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes».

A pesar de las obligaciones de los Estados en virtud del Derecho internacional, siguen produciéndose actos de tortura y otros malos tratos. Durante los últimos años, la comunidad internacional cada vez ha reconocido en mayor medida la necesidad de regular y restringir el comercio con determinado material destinado a hacer cumplir la ley para asegurarse de que estos productos no se emplean para infligir torturas u otros malos tratos.

Inspirada por el Reglamento de la UE, en 2017 se puso en marcha la Alianza para el Comercio sin Tortura, promovida por la Unión Europea y patrocinada conjuntamente por Argentina y Mongolia. Su objetivo es dificultar considerablemente el comercio con productos destinados a aplicar la pena de muerte o infligir tortura o que puedan ser utilizados para ello a nivel internacional. Cuando se unen a la Alianza, los países se comprometen, entre otras cosas, a adoptar medidas efectivas a través de la legislación nacional y a aplicar estrictamente la ley para restringir el comercio con productos destinados a infligir tortura y aplicar la pena de muerte.

En junio de 2019, la AGNU adoptó una importante resolución que allanó el terreno para futuros trabajos en el seno de esta institución con vistas al establecimiento de normas

[7] Resolución 74/143 de las Naciones Unidas aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2019, titulada. «La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes» (A/RES/74/143).
[8] DO C 202 de 7.6.2016, p. 389.

internacionales comunes en este ámbito[9]. La resolución, celebrada por el Consejo de la Unión Europea[10], pide a los países que analicen la viabilidad, el alcance y los parámetros para el establecimiento de posibles normas internacionales comunes para el comercio con los productos pertinentes. Está previsto que el Secretario General de las Naciones Unidas presente un informe sobre la aplicación de dicha resolución en el septuagésimo cuarto período de sesiones de la AGNU. Como segundo paso, y sobre la base de ese informe, un grupo de expertos gubernamentales (designado en el seno del sistema de las Naciones Unidas, de acuerdo con los criterios establecidos en la resolución de junio de 2019) elaborará otro informe que será presentado a la AGNU en el septuagésimo quinto período de sesiones, en el transcurso de 2021.

El Consejo de Europa (COE), por su parte, también está estudiando si es viable poner en marcha una iniciativa en este ámbito. El 28 de noviembre de 2019, el Comité Directivo de Derechos Humanos del Consejo de Europa acordó respaldar una propuesta para elaborar directrices a nivel del COE que promovieran o facilitaran los controles realizados por los Estados miembros del COE en los productos utilizados para infligir tortura y malos tratos y aplicar la pena de muerte. Asimismo, la propuesta anima a todos los Estados del COE a unirse a la Alianza mundial para el Comercio sin Tortura y a respaldar el proceso de las Naciones unidas para desarrollar medidas a nivel internacional en este ámbito. Suiza, Macedonia del Norte y Montenegro han optado por seguir el modelo del Reglamento, y el Reino Unido también ha anunciado que seguirá aplicando las disposiciones del Reglamento tras su salida de la UE.

2.3 Alcance del presente informe (artículo 32 del Reglamento)

El artículo 32 del Reglamento exige a la Comisión que presente, a más tardar el 31 de julio de 2020, y posteriormente cada cinco años, un informe exhaustivo de aplicación y de evaluación de impacto al Parlamento Europeo y al Consejo, que podrá incluir propuestas para su modificación. El Reglamento estipula que esta revisión considerará la necesidad de incluir las actividades de los ciudadanos de la Unión en el extranjero.

Se exige a los Estados miembros que proporcionen a la Comisión toda la información apropiada para la elaboración del informe. En secciones especiales del informe se tratarán aspectos como el Grupo de coordinación contra la tortura creado por el Reglamento (artículo 31) y sus actividades y se proporcionará información sobre las medidas adoptadas por los Estados miembros con arreglo al artículo 33, apartado 1 (sanciones).

Este informe aporta información sobre la aplicación y el impacto del Reglamento desde que se modificó por última vez en 2016 hasta finales de 2019 y abarca, fundamentalmente, las actividades realizadas en 2017, 2018 y 2019.

El referido informe también evalúa la aplicación de dicho Reglamento en relación con los principios básicos de pertinencia, eficacia, eficiencia, coherencia y valor añadido de la UE. Esta evaluación se centra en si el Reglamento cumple sus principales objetivos y en si han surgido nuevas inquietudes y desafíos desde 2016. El objetivo es determinar si es necesario adoptar medidas adicionales para solucionar cualquier deficiencia que se haya detectado.

[9] Resolución 73/304 adoptada por la Asamblea General el 28 de junio de 2019 (A/RES/73/304).

[10] Conclusiones del Consejo sobre las Directrices sobre la política de la UE frente a terceros países en relación con la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes adoptadas por el Consejo en su 3712ª reunión, celebrada el 16 de septiembre de 2019.

3. APLICACIÓN DEL REGLAMENTO

3.1 Marco reglamentario

El Reglamento se adoptó por primera vez como Reglamento (CE) n.º 1236/2005 sobre el comercio de determinados productos que pueden utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Fue adoptado el 27 de junio de 2005 y entró en vigor el 30 de julio de 2006[11]. La última modificación de fondo se aprobó en 2016[12].

El Reglamento se codificó como Reglamento (UE) 2019/125 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de enero de 2019, sobre el comercio de determinados productos que pueden utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes[13].

3.1.1. Modificaciones del Reglamento

El Reglamento se modificó en dos ocasiones mediante actos delegados, una de ellas durante el período que abarca el informe y la otra en 2020.

El Reglamento Delegado (UE) 2018/181, de 18 de octubre de 2017[14], añadió a la República Dominicana, Santo Tomé y Príncipe y Togo a la lista de países de destino a los que es aplicable la licencia general de exportación de la Unión (anexo V).

- El Reglamento Delegado (UE) 2020/621, de 18 de febrero de 2020[15], modificó el anexo I (actualizó las entradas correspondientes a varias autoridades competentes) y el anexo V (añadió a Gambia y Madagascar a la lista de países de destino a los que es aplicable la licencia general de exportación de la Unión).

La Comisión está facultada para adoptar actos delegados con el fin de modificar la lista de productos prohibidos o controlados, inclusive mediante un «procedimiento de urgencia» cuando existan razones imperiosas de urgencia que lo requieran.

3.1.2. Medidas nacionales de aplicación

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Las autoridades competentes de los Estados miembros son responsables de su aplicación. Los Estados miembros pueden decidir, analizando caso por caso, si conceden la licencia de exportación o rechazan la solicitud para los productos regulados enumerados en los anexos III y IV del Reglamento.

Con el fin de impedir la elusión, el Reglamento exige a las autoridades competentes de los Estados miembros que avisen a las autoridades de todos los demás Estados miembros y a la Comisión cuando rechacen la concesión de una licencia o anulen una licencia en vigor. Por consiguiente, cualquier Estado miembro de la UE que valore la posibilidad de autorizar una transacción «esencialmente idéntica» a la que ha denegado otro Estado miembro en los tres años posteriores a la denegación debe consultar al Estado miembro que decidió denegarla. Si a pesar de ello se concede la licencia, el Estado miembro que la conceda debe proporcionar

[11] DO L 200 de 30.7.2005, p. 1.
[12] Reglamento (UE) 2016/2134 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de noviembre de 2016, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1236/2005 del Consejo sobre el comercio de determinados productos que pueden utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (DO L 338 de 13.12.2016, p. 1).
[13] DO L 30 de 31.1.2019, p. 1.
[14] DO L 40 de 13.2.2018, p. 1.
[15] DO 144 de 7.5.2020, p. 1.

una explicación detallada de sus motivos a la Comisión y a todos los Estados miembros. A la hora de evaluar una solicitud, las autoridades deben tener en cuenta consideraciones relativas al uso final previsto y al riesgo de desvío para fines ilícitos.

Los Estados miembros no concederán la licencia «cuando haya motivos razonables para pensar que los productos enumerados en el anexo III podrían ser utilizados por una autoridad encargada de hacer respetar la ley o por cualquier persona física o jurídica en un tercer país para infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, incluidas las penas corporales dictadas por un tribunal».

El Reglamento menciona las siguientes fuentes de información para orientar las decisiones de las autoridades:

- las sentencias de los tribunales internacionales de que se disponga;
- las conclusiones de los órganos competentes de las Naciones Unidas, del Consejo de Europa y de la Unión Europea; y
- los informes del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes del Consejo de Europa y del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Las autoridades también podrán tener en cuenta otras informaciones pertinentes para su toma de decisiones, entre ellas:

- las sentencias de los tribunales nacionales de que se disponga;
- los informes u otras informaciones elaboradas por organizaciones de la sociedad civil; y
- la información relativa a las restricciones a la exportación de los productos enumerados en los anexos II y III aplicadas por el país de destino.

Al decidir sobre solicitudes de licencia de prestación de servicios de intermediación o asistencia técnica se aplicarán los mismos criterios.

Durante el período que abarca el informe, los Estados miembros notificaron trece denegaciones. Los datos sobre las licencias de exportación concedidas y denegadas durante el período que abarca el informe se incluyen en la sección 3.5.

Asimismo, se solicita a las autoridades de los Estados miembros que registren en una base de datos de la Comisión todos los datos relativos a las denegaciones de solicitudes de licencia de exportación. La base de datos identifica a la autoridad competente pertinente de la UE, el destino final, el artículo en cuestión, la descripción del artículo y los nombres tanto del consignatario como del usuario final.

El Reglamento define un mecanismo para añadir productos a los anexos II, III o IV que permite a los Estados miembros de la UE presentar una solicitud debidamente justificada a la Comisión para que la examine. La Comisión no ha recibido ninguna solicitud de este tipo durante el período de referencia.

Además de la lista de productos cuyo comercio está prohibido o regulado, el Reglamento incluye disposiciones que conceden autonomía a los Estados miembros a la hora de introducir medidas nacionales adicionales para regular el comercio con determinados productos adicionales.

Según el artículo 10 del Reglamento, los Estados miembros pueden adoptar o mantener medidas nacionales que restrinjan el transporte, los servicios financieros, el seguro o reaseguro y la publicidad o promoción generales de los productos enumerados en el anexo II.

Concretamente, el Reino Unido[16] mantiene restricciones nacionales a la circulación de productos entre terceros países fuera de la UE.

Además, según el artículo 14 del Reglamento, los Estados miembros podrán adoptar o mantener la prohibición de exportar esposas para tobillos, cadenas colectivas y aparatos portátiles para provocar descargas eléctricas. Los Estados miembros también pueden imponer un requisito de licencia a las exportaciones de esposas de gran tamaño. Según la información de la que dispone la Comisión, Bélgica[17], Grecia[18], Luxemburgo[19], España[20] y el Reino Unido[21] han impuesto este tipo de restricciones. Hungría e Italia también tienen medidas conexas en vigor. Eslovaquia ha informado a la Comisión de que pondrá en marcha un proceso legislativo en 2020 para modificar su ley de 2007 sobre el comercio con determinados productos que pueden utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Las autoridades competentes de los Estados miembros informan a la Comisión de sus actividades en virtud del Reglamento. El informe anual de la Comisión se basa en la información que facilitan los Estados miembros, inclusive mediante los informes nacionales redactados de conformidad con el artículo 26, apartado 3. Durante el período de referencia, la Comisión publicó un informe sobre las licencias concedidas por los Estados miembros en 2017 y 2018 para las exportaciones de productos que podían utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura[22]. Está previsto que se apruebe un informe sobre las licencias para las exportaciones concedidas en 2019 en la segunda mitad de 2020.

3.2 Actividades del Grupo de coordinación contra la tortura

[16] El presente informe abarca los años 2017, 2018 y 2019, es decir, el período anterior a la salida del Reino Unido de la Unión Europea el 31 de enero de 2020.

[17] La Ley sobre el comercio de armas flamencas (*Flemish Arms Trade Law*), de 15 de junio de 2012, prohíbe la importación de todos los aparatos portátiles para provocar descargas eléctricas que puedan dejar indefensas a las personas o infligirles dolor, excepto para dispositivos médicos o veterinarios (se aplican excepciones para permitir su uso oficial). En cuanto a la Región Valona, el Decreto sobre el comercio de armas de 21 de junio de 2012 prohíbe la importación, la exportación y el tránsito de cualquier tipo de aparato portátil para provocar descargas eléctricas que puedan dejar indefensas a las personas o infligirles dolor, excepto cuando se utilicen como instrumentos médicos o veterinarios.

[18] Grecia mantiene medidas nacionales adicionales para dos de los productos enumerados en el anexo II del Reglamento, a saber, los aparatos portátiles para provocar descargas eléctricas y las manillas (véase la versión modificada de la Ley 2168/1993).

[19] Están prohibidas la exportación e importación de esposas para tobillos y cadenas colectivas con arreglo al artículo 36, apartado 1, de la Ley de 27 de junio de 2018 sobre control de las exportaciones. Están prohibidas la exportación e importación de aparatos portátiles para provocar descargas eléctricas, excepto cuando estos sean portados por el usuario con fines de defensa personal, de conformidad con el artículo 36, apartado 1, de la Ley de 27 de junio de 2018 sobre control de las exportaciones. Además, es necesaria una licencia para la exportación de esposas de un tamaño general, incluida la cadena, superior a los 240 mm cerradas, medidas desde el borde exterior de una de las esposas al borde exterior de la otra (artículo 36, apartado 2, de la Ley de 27 de junio de 2018 sobre control de las exportaciones).

[20] A través del Real Decreto 679/2014 de 1 de agosto de 2014 por el que se establece el control sobre el comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, España controla la exportación de esposas normales, exigiendo a los futuros exportadores que obtengan una licencia para exportar estas sujeciones.

[21] El artículo 9 de la Orden sobre el control de exportaciones de 2008 del Reino Unido (*Export Control Order 2008*) exige una licencia para exportar los productos que figuran en el artículo 14, apartado 1.

[22] COM (2019) 445 de 1.10.2019.

El Grupo de coordinación contra la tortura se creó tras la modificación del Reglamento en 2016[23] y examina «cualquier cuestión relativa a la aplicación del presente Reglamento». El Grupo de coordinación contra la tortura, presidido por la Comisión, sirve como plataforma para que los representantes de los Estados miembros y la Comisión intercambien información sobre prácticas administrativas. Además, en la preparación de actos delegados, la Comisión consulta al Grupo de acuerdo con los principios establecidos en el Acuerdo interinstitucional de 13 de abril de 2016 sobre la mejora de la legislación[24].

El Grupo de coordinación contra la tortura celebró cuatro reuniones durante el período de referencia: el 12 de julio de 2017, el 28 de junio de 2018, el 29 de abril de 2019 y el 17 de diciembre de 2019.

De acuerdo con el artículo 31, apartado 4, del Reglamento, la Comisión presenta un informe al Parlamento Europeo sobre las actividades, los exámenes y las consultas del Grupo de coordinación contra la tortura. Durante el período que abarca el presente informe, la Comisión aprobó un informe en octubre de 2019[25] que abarcaba 2017 y 2018. Está previsto que se apruebe un informe sobre las actividades del Grupo de coordinación contra la tortura en 2019 durante la segunda mitad de 2020.

El Grupo llevó a cabo intercambios técnicos sobre las herramientas disponibles en la base de datos electrónica de la Comisión, un sistema seguro y cifrado creado para ayudar a las autoridades nacionales responsables del control de las exportaciones a intercambiar información con la Comisión. El artículo 23, apartado 5, del Reglamento exige a las autoridades competentes que utilicen dicho sistema para transmitir información en los casos en los que se haya denegado una licencia de exportación (en lo sucesivo, «denegaciones»).

El Grupo de coordinación contra la tortura analizó el requisito de licencia previa para ciertos tipos de asistencia técnica y servicios de intermediación establecido en los artículos 15 y 19 del Reglamento. Dicho Grupo llevó a cabo celebró intercambios técnicos sobre las prohibiciones establecidas en los artículos 8 y 9 del Reglamento en relación con la introducción de los productos que figuran en las listas en ferias y en publicidad, respectivamente. Esas prohibiciones se introdujeron con la modificación del Reglamento en 2016. Los intercambios se referían, en particular, a la posibilidad de proporcionar orientación a las autoridades pertinentes y a las modalidades de aplicación. Se indicó que se habían notificado casos de productos que se habían anunciado en las páginas web de algunos proveedores europeos.

De acuerdo con el considerando 48, el Grupo de coordinación contra la tortura también examinó los actos delegados propuestos por los que se modificaron los anexos del Reglamento, que finalmente se adoptaron el 18 de octubre de 2017 y el 18 de febrero de 2020 (véase la sección 3.1.1.).

Otro aspecto que figuró en el trabajo del Grupo fueron los requisitos de presentación de informes de las autoridades nacionales competentes. Además de estos temas, se está recopilando una amplia gama de datos para el informe anual de la Comisión para 2019.

[23] Reglamento (UE) 2016/2134 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de noviembre de 2016, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1236/2005 del Consejo sobre el comercio de determinados productos que pueden utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (DO L 338 de 13.12.2016, p. 1).
[24] DO L 123 de 12.5.2016, p. 1.
[25] COM (2019) 449 final de 7.10.2019.

Por último, el Grupo de coordinación contra la tortura celebró un intercambio de puntos de vista sobre la Alianza para el Comercio sin Tortura y los avances hacia el establecimiento de posibles normas internacionales comunes en este ámbito.

3.3 Transparencia e información

El artículo 26, apartado 3, del Reglamento exige que los Estados miembros de la UE elaboren un informe público anual de actividad en el que consten el número de solicitudes recibidas, los productos y los países a los que se refieren tales solicitudes y las decisiones que han tomado acerca de esas solicitudes.

Chequia[26], Dinamarca[27], Alemania[28], Rumanía[29] y el Reino Unido[30] informaron a la Comisión acerca de sus informes anuales de actividad de 2019[31]. Cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 26, apartado 3, del Reglamento, los informes públicos no incluirán «información cuya revelación se considere por un Estado miembro contraria a los intereses esenciales de su seguridad».

Un número limitado de autoridades competentes han publicado información en las páginas web de sus respectivas administraciones sobre las normas y los reglamentos aplicables a los productos a los que se aplica el Reglamento con el fin de informar a los operadores económicos sobre los procedimientos de concesión de licencias para las exportaciones y otros requisitos.

3.4 Aplicación del control de las exportaciones

Las autoridades competentes de los Estados miembros son responsables de aplicar el control de las exportaciones. De acuerdo con el artículo 33 del Reglamento, «Los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones aplicables a cualquier infracción del presente Reglamento y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su ejecución. Tales sanciones serán efectivas, proporcionadas y disuasorias». Por tanto, los Estados miembros de la UE establecen las sanciones nacionales aplicables a las infracciones del Reglamento, tanto por parte de personas como de entidades.

Las sanciones nacionales incluyen tanto sanciones administrativas como penales, que varían desde las sanciones pecuniarias hasta el encarcelamiento, incluido el decomiso de los productos.

Durante el período de referencia, las autoridades competentes no informaron a la Comisión de ninguna infracción del Reglamento. El Reglamento no les obliga a hacerlo.

3.5 Licencias de exportación: datos fundamentales

[26] Chequia: https://www.mpo.cz/cz/zahranicni-obchod/licencni-sprava/mucici-nastroje/zprava-ministerstva-prumyslu-a-obchodu-o-plneni-narizeni-rady-es-c--1236-2005-za-rok-2018--54368/.
[27] Dinamarca: https://eksportkontrol.erhvervsstyrelsen.dk/produkter.
[28] Alemania: https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/Antragsarten/Anti_Folter_Verordnung/anti_folter_node.html.
[29] Rumanía: http://www.imm.gov.ro/adaugare_fisiere_imm/2019/10/Rapoarte-anuale-comert-tortura-2017-2018.pdf.
[30] De acuerdo con el artículo 127, apartado 6, del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO L 29 de 31.1.2020, p. 7), durante el período transitorio contemplado en el artículo 126 de dicho Acuerdo, «se entenderá que toda referencia a los Estados miembros en el Derecho de la Unión [...] incluye al Reino Unido».
[31] El Reino Unido: https://www.gov.uk/government/collections/strategic-export-controls-licensing-data.

La Comisión recopila datos de las autoridades competentes que le permiten tener una visión general de las licencias de exportación concedidas (o denegadas) en relación con los productos controlados descritos en los anexos III y IV del Reglamento.

Según los datos recogidos en el informe de la Comisión[32] para 2017 y 2018 y según los datos que se están recopilando para el informe de 2020 de la Comisión que abarca el año 2019[33], el número de licencias de exportación concedidas (o denegadas) para el período 2017-2019 puede resumirse de la siguiente manera[34]*:* En 2017, 12 Estados miembros notificaron haber concedido un total de 292 licencias. En 2018, 11 Estados miembros notificaron haber concedido un total de 231 licencias. En 2019, 10 Estados miembros notificaron haber concedido un total de 281 licencias[35]. Por lo tanto, el número total de licencias concedidas durante todo el período trienal de referencia asciende a 804.

Quince Estados miembros informaron a la Comisión de que durante el período que abarca el informe no habían recibido ninguna solicitud de licencia conforme al Reglamento (UE) 2019/125.

El Reglamento impone un requisito de licencia de exportación que obliga a las autoridades competentes a comprobar si existen indicios de que, de exportarse, los productos podrían utilizarse para infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (anexo III) o para aplicar la pena de muerte (anexo IV). Con este fin, el artículo 20, apartado 8, del Reglamento dispone que la autoridad competente debe recibir «información completa, en particular sobre el usuario final, el país de destino y el uso final de los productos».

Durante el período trienal que abarca el informe, se notificó que se habían denegado trece solicitudes de licencia de exportación: cuatro en 2017, cinco en 2018 y cuatro en 2019.

La información de la que dispone la Comisión, que se basa en los datos transmitidos por las autoridades competentes, le permite diferenciar entre el uso final para hacer cumplir la ley, para la ciencia o la asistencia sanitaria, el uso final para empresas de seguridad, el uso final con fines médicos (uso hospitalario y veterinario) de los productos enumerados en el anexo IV, el uso industrial y las exportaciones a empresas comerciales. Durante el período trienal que abarca en presente informe, se notificaron 56 licencias de exportación concedidas para hacer cumplir la ley, 52 con fines científicos o de asistencia sanitaria y las 74 restantes se concedieron con otros fines, fundamentalmente para empresas comerciales y de seguridad privada. Cabe señalar, en ese sentido, que no todos los Estados miembros proporcionan datos completos o información sobre los usuarios finales y, como tales, los datos sobre el uso final no coinciden con el número total de licencias previamente mencionado.

3.6 Ciudadanos de la UE en el extranjero

Aunque no forma parte estrictamente de la evaluación de la aplicación del Reglamento, el artículo 32 de dicho Reglamento prevé que la revisión evalúe también si es necesario incluir

[32] Informe sobre las licencias de exportación concedidas en 2017 y 2018 en virtud del Reglamento sobre el comercio de determinados productos que pueden utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (COM/2019/445 final).

[33] Véase el artículo 26, apartado 4, del Reglamento.

[34] Las exportaciones realizadas conforme a la licencia general de exportación de la Unión (anexo V del Reglamento) no se incluyen en la información sobre el número de licencias concedidas por los Estados miembros.

[35] En el momento en que finalizó la redacción del presente informe, tres Estados miembros no habían facilitado a la Comisión los datos comerciales relativos a 2019.

las actividades de los ciudadanos de la Unión en el extranjero en el ámbito de aplicación del Reglamento. Esta sección describe ámbitos en los que pueden evaluarse las actividades de las empresas establecidas en la UE, los ciudadanos de la UE o los residentes de un Estado miembro de la UE que operan en terceros países. Esto alude a las siguientes actividades:

- **Intermediación,** es decir, organizar la transferencia de material entre terceros países no pertenecientes a la UE, cuando los artículos no entran en el territorio aduanero de la Unión y cuando dichas actividades son llevadas a cabo por entidades de la UE fuera de la Unión:

  El Reglamento no prohíbe las actividades de intermediación para los productos enumerados en el anexo II ni controla las actividades de intermediación para los productos que figuran en el anexo III cuando son llevadas a cabo por intermediarios de la UE que operan en terceros países.

- **Promoción o comercialización** de los productos y servicios pertinentes por parte de entidades de la UE fuera de la Unión, o bien la facilitación de dicha comercialización, por ejemplo, mediante la organización de exposiciones y ferias de armas, productos relacionados con la seguridad y otros artículos relacionados en terceros países:

  El artículo 8 del Reglamento prohíbe «a toda persona física o jurídica, entidad u organismo, incluidas las asociaciones, ya resida o esté establecido en un Estado miembro o no, mostrar o poner a la venta cualquiera de los productos enumerados en el anexo II en una exposición o feria que tenga lugar en la Unión» (énfasis añadido).

- **Prestación de asistencia técnica** y formación en el uso de material o técnicas destinados a hacer cumplir la ley por parte de entidades de la UE a servicios militares, de seguridad o de policía o a agentes no estatales, como empresas de seguridad privada, en terceros países:

  El artículo 7 del Reglamento prohíbe «a un prestador de asistencia técnica o a un intermediario proporcionar u ofrecer a cualquier persona, entidad u organismo de un tercer país, formación sobre la utilización de los productos enumerados en el anexo II.». Además, con arreglo al artículo 15, los Estados miembros están obligados a autorizar específicamente la prestación de «asistencia técnica relacionada» con los productos que figuran en el anexo III. La prestación de asistencia técnica que incluye la formación solo está prohibida o controlada cuando se presta directamente para el material al que se aplica el Reglamento (los productos especificados en los anexos II o III). La asistencia técnica puede prestarse de forma independiente del suministro de los equipos a los que se aplica el Reglamento.

Dos organizaciones no gubernamentales (ONG) que se dedican a la defensa de los derechos humanos y participaron en la evaluación de la revisión han llamado la atención sobre el caso de los ciudadanos de la UE que operan fuera de la Unión y han prestado, por ejemplo, servicios de formación en materia de seguridad y cumplimiento de la ley utilizando material abusivo para hacer cumplir la ley. También han llamado la atención sobre el caso de empresas que organizan ferias o exposiciones de armas en terceros países. En particular, consideran que debe suprimirse la restricción geográfica actual descrita en el artículo 8 y sebe prohibirse que cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo promocione los productos incluidos en el anexo II en exposiciones o ferias, independientemente del lugar en el que se celebren. Además, consideran que deben introducirse controles (ya sea a través del Reglamento o de otras medidas apropiadas) para regular la prestación de formación o enseñanza por parte de todos los centros educativos pertinentes, de manera que dicha

prestación no promocione ni incluya políticas, prácticas o técnicas inadecuadas o abusivas que pudieran facilitar la tortura u otros malos tratos en terceros países o emplearse para estos fines.

Abordar las cuestiones mencionadas plantea dificultades en relación con el alcance territorial de la jurisdicción de la UE. En principio, en el Derecho internacional, la jurisdicción es territorial y no puede ser ejercida por un Estado fuera de su territorio excepto en virtud de una norma que así lo permita derivada de la costumbre internacional o de un convenio. Sin embargo, existen excepciones a este principio, que son pertinentes en este caso. Por ejemplo, el Derecho internacional sanciona las actividades extraterritoriales de los nacionales de un Estado en lo que se refiere a delitos penales cometidos fuera de su territorio[36]. En el caso de los delitos especialmente graves que se han sometido a la jurisdicción universal, ya sea mediante un tratado multilateral[37] o en virtud del Derecho internacional consuetudinario, como el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la tortura, un Estado puede ejercer jurisdicción sobre estos delitos independientemente de donde se hayan cometido independientemente de la nacionalidad del autor o de la víctima.

Las decisiones unilaterales de ejercer jurisdicción fuera del territorio de la UE deben valorarse cuidadosamente teniendo en cuenta el Derecho y las prácticas internacionales. Habida cuenta de que un Estado puede ejercer jurisdicción extraterritorial lícitamente en una cuestión de Derecho internacional, es importante promover enérgica y eficazmente el comercio libre de tortura en los foros internacionales adecuados, con el fin de aumentar la respuesta global a los objetivos que pretende promover el Reglamento.

También pueden estudiarse otras medidas adecuadas, por ejemplo, medidas para promover una mayor transparencia y concienciación o acciones para fomentar un cumplimiento efectivo de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos[38]. De hecho, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos estipulan que las empresas deben respetar los derechos humanos. No deben violar los derechos humanos de otras personas y deben hacer frente a los actos que afecten a tales derechos. Hacer esto conlleva adoptar medidas adecuadas para prevenir y mitigar las violaciones de los derechos humanos y, cuando proceda, facilitar compensaciones.

4. EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO

4.1 Criterios de evaluación y fuentes de información

[36] Véase el artículo 5, apartado 1, letra b), de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984 (que se adoptó el 10 de diciembre de 1984 y entró en vigor el 26 de junio de 1987), compilación de tratados de las Naciones Unidas, vol. 1465, p. 112; (en lo sucesivo, «CAT»).

[37] Véanse los Convenios de Ginebra I–IV (1949).

[38] Los «Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para "Proteger, Respetar y Remediar"» fueron desarrollados por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. El Consejo de Derechos Humanos aprobó los Principios Rectores en su resolución 17/4, de 16 de junio de 2011.

Integrando los criterios de evaluación sustantivos del artículo 32 del Reglamento, la Comisión ha evaluado el desempeño del Reglamento de acuerdo con sus directrices «Legislar mejor»[39] y ha evaluado los siguientes aspectos:

- *Pertinencia*: El grado en que los objetivos generales del Reglamento, su concepción y las medidas de aplicación nacionales contempladas en el Reglamento responden a las prioridades de la UE en el momento en que se adoptó el Reglamento y en la actualidad.
- *Eficiencia*: El grado en que el Reglamento está obteniendo resultados de forma eficiente. Esto abarca la eficiencia de la aplicación por parte de los Estados miembros y la supervisión por parte de la Comisión Europea, a la vez que se evalúa si existe alguna laguna o duplicidad en los requisitos de información, que puedan socavar la eficacia o la aplicación eficiente del Reglamento y se valora si los requisitos de presentación de informes son adecuados y proporcionados.
- *Eficacia*: El grado en que el Reglamento está cumpliendo sus objetivos y las prioridades de la UE.
- *Coherencia y complementariedad*: El grado en que el Reglamento facilita la coherencia y complementariedad con otras iniciativas pertinentes de la UE y de los Estados miembros.
- *Valor añadido de la UE*: El grado en que el Reglamento aporta valor añadido a las medidas adoptadas individualmente por los Estados miembros de la UE.

Las principales fuentes de información para la recopilación de datos para la evaluación eran comunicaciones de información por escrito, entre las que había un estudio, encuestas[40], entrevistas y un taller con partes interesadas clave.

Más de treinta participantes colaboraron en el taller para las partes interesadas. Pertenecían a un amplio abanico de organizaciones, incluidas las autoridades competentes de los Estados miembros, la Comisión Europea, organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y ONG.

La evaluación de los datos y la información recopilados permitió obtener los siguientes resultados.

4.2 Pertinencia

4.2.1. Consideraciones políticas

El Reglamento, que se adoptó inicialmente en 2005, respondió a la necesidad de establecer «normas de la Unión que regulen el comercio con terceros países de productos que puedan utilizarse para aplicar la pena de muerte, o infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes». El objetivo de estas normas era eliminar las lagunas detectadas en los controles comerciales basados en los derechos humanos en la UE y constituyó el primer

[39] Véase https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_es.

[40] Once Estados miembros proporcionaron observaciones, mientras que quince encuestados participaron en la encuesta pública, de los cuales ocho pertenecían al sector público, cuatro eran ONG, dos pertenecían al sector privado y uno al ámbito académico. La Comisión ha recibido otras comunicaciones de información aparte de la encuesta pública.

instrumento vinculante del mundo que abordaba específicamente esta cuestión. Con el fin de conservar su pertinencia, el Reglamento se modificó en 2011, 2014 y 2016.

Además de constituir el primer marco operativo del mundo para regular el comercio con productos relacionados con la tortura, el papel que ha desempeñado como fuente de inspiración para el trabajo realizado en este ámbito por otros países y organizaciones confirma su pertinencia actual. Concretamente, ha inspirado la decisión de las Naciones Unidas de desarrollar normas internacionales comunes sobre el comercio con instrumentos de tortura[41]. Asimismo, se atribuye al Reglamento el haber inspirado el desarrollo de las medidas regionales del Consejo de Europa (COE) para hacer frente al comercio con material destinado a infligir tortura y malos tratos y aplicar la pena de muerte.

La pertinencia percibida de este instrumento se ve aún más reforzada por el hecho de que algunos Estados miembros no pertenecientes a la UE hayan optado por seguir el modelo del Reglamento, como Suiza, Macedonia del Norte y Montenegro. Además, el Reino Unido ha anunciado que conservará las disposiciones del Reglamento tras su salida de la UE.

4.2.2 Pertinencia de los productos y servicios a los que se aplica el Reglamento

Actualmente el Reglamento se aplica a una amplia gama de productos relacionados con la pena de muerte y la tortura.

Por lo que respecta a la cobertura del Reglamento en términos de productos, actividades y personas, el artículo 25 del Reglamento estipula que cada Estado miembro podrá dirigir una solicitud debidamente motivada a la Comisión para añadir productos a los anexos II, III o IV. Durante el período de referencia no se presentó ninguna solicitud de este tipo.

Dos ONG del ámbito de los derechos humanos, que han participado en el ejercicio de revisión, consideran, en particular, que el Reglamento debe ser capaz de responder a los cambios en el mercado internacional de la seguridad, en el que frecuentemente se producen avances tecnológicos y comerciales. En su opinión, el Reglamento también debe tener en cuenta los cambios en la naturaleza del uso y del uso indebido del material destinado a hacer cumplir la ley. También se mencionó como aspecto preocupante el caso concreto de la modificación del nombre de los productos para eludir la aplicación del Reglamento, y esto confirmó la necesidad de actualizar periódicamente las listas de productos a los que se aplica. Según estas ONG, algunos de los productos que actualmente figuran en el anexo III podrías trasladarse al anexo II, como las armas para provocar descargas eléctricas por contacto directo, incluidas las porras eléctricas, los escudos eléctricos y las armas aturdidoras) y también podría resultar útil añadir otros productos, como las capuchas y antifaces que se utilizan en centros penitenciarios, las sillas de sujeción y los tablones y camas con correas destinadas a hacer cumplir la ley. Según estas ONG, las esposas normales, las armas de combate cuerpo a cuerpo utilizadas para golpear y las armas arrojadizas con energía cinética de impacto se encuentran entre los productos controlados que podrían añadirse al anexo III.

Los agentes antidisturbios plantean un problema específico. Durante los últimos años, ha aumentado su disponibilidad y su uso. Dos ONG del ámbito de los derechos humanos, que han participado en la evaluación de la revisión, consideran que el Reglamento no los incluye adecuadamente, ya que existe cierto grado de incoherencia con la «Lista Común Militar» de

[41] Resolución A/73/L.94: «Hacia el comercio sin tortura: examen de la viabilidad, el alcance y los parámetros de unas posibles normas internacionales comunes», adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de junio de 2019.

la Unión Europea[42]. Cuando se redactó (y revisó) el Reglamento, los productos a los que ya se aplicaban otros instrumentos de la UE quedaron específicamente excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento. En la práctica, esta exclusión se ha traducido en una situación en la que el Reglamento incluye el control de algunos agentes antidisturbios, como el aerosol de pimienta y la *oleorresina capsicum* (OC), pero no aquellos que figuran en la Lista Común Militar. Las ONG del ámbito de los derechos humanos que han participado en el ejercicio de revisión indican que actualmente estos agentes antidisturbios no cubiertos por el Reglamento se utilizan a menudo para infligir torturas y otros malos tratos, así como para la represión interna.

En el caso de los productos enumerados en el anexo IV, el Reglamento incluye determinadas sustancias químicas o medicamentos destinados a salvar y mejorar la vida a la salud de los pacientes, pero que también pueden ser utilizados para aplicar la inyección letal. Según una de las organizaciones que han colaborado para impedir el uso indebido de medicamentos en inyecciones letales, el Reglamento incluye dos de los catorce fármacos que actualmente figuran en los protocolos de inyección letal estatales y federales de los Estados Unidos. Al contrario que los productos enumerados en los anexos II y III, este tipo de sustancias químicas y medicamentos desempeñan una función esencial de salvar vidas y, por tanto, deben evaluarse cuidadosamente las medidas que puedan limitar el comercio con ellos para impedir que afecten negativamente a estos productos médicos legítimos que salvan vidas. A este respecto, cabe señalar el régimen de autorregulación adoptado por varias empresas de la UE que voluntariamente aplican diversos protocolos de distribución que, según diversos grupos de partes interesadas, previenen un uso inadecuado de los fármacos que se exportan desde la UE.

Al evaluar la pertinencia de los productos y servicios que abarca el Reglamento, también debe valorarse la introducción de una cláusula específica sobre el uso final o una cláusula «escoba». Las ONG del ámbito de los derechos humanos que participaron en el ejercicio de revisión y la autoridad de un Estado miembro han defendido la introducción de dicha cláusula. En términos concretos, esta cláusula permitiría que los Estados miembros a título individual detengan una transferencia específica de un artículo determinado que no figure en los anexos II y III del Reglamento. Sería necesario demostrar claramente que dicho artículo no tiene ningún uso práctico aparte de aplicar la pena de muerte o infligir tortura u otros malos tratos. La cláusula también podría aplicarse a aquellos casos en los que existan pruebas de que la posible transferencia del artículo que no figura en las listas conllevaría su uso para tales fines.

Con respecto a los servicios incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento, como los servicios de intermediación, la asistencia técnica, la formación y la publicidad relacionados con los productos a los que se aplica el Reglamento, la evaluación no ha constatado ningún indicio de que sea necesaria una modificación a este respecto. Cabe señalar, sin embargo, que la prestación de asistencia técnica, incluida la formación, solo está prohibida o controlada cuando se presta directamente para el material al que se aplica el Reglamento (los productos especificados en los anexos II o III).

[42] Lista Común Militar de la Unión Europea, adoptada por el Consejo el 17 de febrero de 2020 (equipo contemplado en la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares) (PESC), (2020/C 85/01), (DO C de 85, 13.3.2020).

4.2.3. Pertinencia de añadir el comercio dentro de la UE

Durante las consultas sobre la aplicación del Reglamento, se formularon sugerencias para ampliar el ámbito de aplicación de este, de manera que abarque el comercio dentro de la UE de los productos enumerados en los anexos II y III, así como la importación a la UE de los productos que figuran en el anexo III. En un principio, el Reglamento respondía a la consideración de que era «preciso establecer normas de la Unión que regulen el comercio con terceros países de productos que puedan utilizarse para aplicar la pena de muerte, o infligir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes». Se hizo hincapié específicamente en las relaciones con terceros países en el preámbulo, que afirma que «las medidas del presente Reglamento tienen como finalidad prevenir tanto la pena de muerte como la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en terceros países. Comprenden restricciones del comercio con terceros países de productos que puedan utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura y otros tratos o penas crueles, degradantes o inhumanos. No se considera necesario establecer controles similares de las transacciones en la Unión, ya que en los Estados miembros no existe la pena de muerte y los Estados miembros habrán adoptado las medidas apropiadas para prohibir y prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes».

Dos ONG del ámbito de los derechos humanos expertas en el comercio con productos que pueden utilizarse para infligir tortura o malos tratos han argumentado que es necesario ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento para que incluya la importación a la UE o la transferencia dentro de la Unión del material destinado a hacer cumplir la ley y de los productos conexos que puedan utilizarse para fines legítimos de aplicación de la ley, pero a los que pueda darse un uso indebido.

El Reglamento se centra claramente en la restricción del comercio con terceros países. Por consiguiente, regular la importación de material destinado a hacer cumplir la ley a la UE y su transferencia dentro de la Unión para hacer frente a los supuestos casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes dentro de la UE mediante el Reglamento no parece coherente con los objetivos definidos en este. En este sentido, pueden considerarse más adecuados otros medios y herramientas relacionados con la protección de los derechos humanos a los que actualmente pueden recurrir la UE y sus Estados miembros.

4.3 Eficiencia

4.3.1. Licencias y denegaciones

Sobre los datos presentados en el presente informe y en el anterior informe de la Comisión sobre las licencias de exportación en 2017 y 2018[43] (véase la sección 3.5.), cabe señalar que existe un número considerable de Estados miembros (15) que no han notificado ninguna licencia durante el período trienal. Además, algunos Estados miembros han notificado un número de licencias considerablemente superior al de otros.

Los datos presentados también muestran un número limitado de denegaciones de licencias para productos (trece por parte de cuatro Estados miembros durante el período trienal), y los servicios a los que se aplica el Reglamento no fueron objeto de ninguna licencia (ni denegación de la misma). La aplicación es responsabilidad de las autoridades competentes de los Estados miembros. Actualmente solo se dispone de información limitada sobre cuestiones

[43] COM/2019/445 final.

como los procedimientos nacionales de evaluación de riesgos y la supervisión del uso final de los productos y servicios exportados.

Según la información presentada previamente, parece que es necesario contar con algún tipo de orientaciones o mejores prácticas a nivel de la Unión Europea acerca de la aplicación del Reglamento (por ejemplo, con respecto a la definición de los productos a los que se aplica, las evaluaciones de riesgos, las denegaciones, las notificaciones, etc.), así como con más información por parte de las autoridades competentes sobre la aplicación del Reglamento en la práctica.

4.3.2. Presentación de informes

Tal y como se indica en la sección 3.3., el artículo 26, apartado 3, del Reglamento establece los requisitos de presentación de informes de las autoridades competentes. Cinco Estados miembros han confirmado que publican informes anuales de actividad de acuerdo con el artículo 26, apartado 3, del Reglamento. Cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 26, apartado 3, del Reglamento, los informes públicos no incluirán «información cuya revelación se considere por un Estado miembro contraria a los intereses esenciales de su seguridad».

El nivel de detalle de dichos informes anuales no siempre permite una evaluación precisa de la aplicación del Reglamento a nivel nacional. Pocos Estados miembros facilitan información disponible al público sobre los procedimientos relativos al riesgo de los productos o sobre las medidas de seguimiento adoptadas para supervisar el uso final, o indican el volumen y el valor de los productos conexos y si se aplicaron sanciones en casos de infracción del Reglamento. Del mismo modo, se dispone de información limitada sobre el mecanismo de notificación y consulta mencionado en el artículo 23.

El artículo 26, apartado 4, exige que la Comisión publique un informe anual de actividad. En octubre de 2019 se publicó un informe para las licencias de exportación de los Estados miembros en 2017 y 2018, y en 2020 se aprobará otro informe adicional sobre 2019. El formulario de comunicación de información para 2019 pide datos sobre una gama más amplia de cuestiones. Otra información pertinente que podría resultar útil introducir en el ejercicio general anual de presentación de informes son los datos sobre las infracciones detectadas y las sanciones aplicadas. Además, para garantizar una mayor transparencia, podrían incluirse también otros aspectos, como el valor y el volumen de las exportaciones.

4.4 Eficacia

El Reglamento ha cumplido el objetivo específico de controlar de forma más eficaz el comercio de la UE con terceros países con productos que pueden usarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Según la autoridad de un Estado miembro, el Reglamento ha facilitado la interceptación de los productos pertinentes a la vez que ha disuadido a los comerciantes de intentar exportar productos prohibidos (tal y como demuestra el carácter limitado de esa actividad comercial en general).

Sin embargo, sería interesante contar con más información sobre la imposición de sanciones por parte de los Estados miembros de la UE en virtud del artículo 33 del Reglamento, con el fin de evaluar mejor el grado en que se han detectado y sancionado las infracciones del Reglamento. Aunque la Comisión tiene una perspectiva casi completa de la legislación nacional en vigor en los Estados miembros por lo que respecta a las sanciones aplicables en casos de infracción, no dispone de suficiente información en cuanto a la aplicación de dichas sanciones por parte de las autoridades en casos concretos de infracción.

Es más difícil evaluar el objetivo más general de contribuir a evitar la pena de muerte y la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en terceros países, ya que existen muchos otros factores contribuyen a él. La restricción del comercio con estos productos y servicios es solo uno de los aspectos de la lucha contra la tortura. Por otra parte, la tortura y otros malos tratos no se basan únicamente en herramientas sofisticadas, sino que a menudo se utilizan los instrumentos más básicos y a los que es más fácil acceder, como porras, porras cortas, esposas normales y fuerza física excesiva.

4.5 Coherencia y complementariedad

Con el fin de garantizar la complementariedad, el Reglamento hace referencia específicamente a otros instrumentos o marcos conexos de la UE y excluye expresamente los productos cubiertos por estos del ámbito de aplicación del Reglamento. El Reglamento abarca los materiales que no figuran en otro instrumento jurídico y, en ese sentido, complementa otros marcos reglamentarios europeos. El Reglamento evita hacer referencia a productos relacionados con otros Reglamentos y para los que ya existe un sistema de autorización, tales como:

i. las armas de fuego controladas en virtud del Reglamento (UE) n.º 258/2012;
ii. los productos de doble uso controlados por el Reglamento (CE) n.º 428/2009;
iii. los productos controlados de conformidad con la Posición Común 2008/944/PESC y la Lista Común Militar conexa[44].

Aunque este enfoque para garantizar la complementariedad entre los instrumentos de control de las exportaciones ha obtenido en gran medida resultados satisfactorios, han surgido algunas incoherencias. Tal y como se indica anteriormente, este es el caso de los agentes antidisturbios. En el Reglamento se incluyen algunos agentes antidisturbios, como el aerosol de pimienta y la *oleorresina capsicum* (OC), mientras que otros agentes que figuran en la Lista Común Militar, como los gases lacrimógenos comunes (gas CS, gas CR y gas CN), no figuran en el Reglamento, a pesar de que a menudo se utilizan para facilitar o infligir torturas y otros malos tratos. Sería conveniente estudiar cuál sería la mejor manera de garantizar una mayor coherencia entre ambos instrumentos, de unificar los procesos de aprobación de licencias y de garantizar la difusión de las notificaciones de denegación generadas por ambos regímenes de control.

Asimismo, aunque la UE ha realizado embargos de armas para responder explícitamente a los casos de «represión interna» y, a tal fin, ha elaborado una lista de material utilizado para la «represión interna», esta lista no incluye los artículos a los que se aplica el Reglamento. Podría estudiarse la posibilidad de incluir expresamente determinados tipos de productos del anexo III controlados por el Reglamento en el ámbito de aplicación de los embargos haciendo referencia explícitamente a la «represión interna».

En cuanto a su objetivo general de velar por el respeto de los derechos humanos en la UE, el Reglamento guarda coherencia y complementa en gran medida a los demás instrumentos e iniciativas pertinentes de la Unión. No obstante, existe margen para mayores sinergias entre el trabajo de vigilancia del respeto de los derechos humanos en terceros países, por un lado, y

[44] Véase la Lista Común Militar de la Unión Europea, adoptada por el Consejo el 17 de febrero de 2020 (equipo contemplado en la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares) (PESC), (2020/C 85/01), (DO C de 85, 13.3.2020).

los controles del uso final de los productos y servicios exportados con arreglo al Reglamento, por otro.

Se ha constatado un alto grado de coherencia y complementariedad con iniciativas a nivel mundial y regional (Alianza para el Comercio sin Tortura, Consejo de Europa). Durante los últimos tres años, la Unión Europea (tanto a nivel técnico como diplomático) ha estado a la vanguardia de las iniciativas para promover la concienciación de los gobiernos a nivel internacional en cuanto al comercio con materiales utilizados para infligir tortura y malos tratos y aplicar la pena de muerte. La UE ha contribuido activamente a desarrollar medidas internacionales para luchar contra este tipo de comercio, especialmente mediante su apoyo al establecimiento de la Alianza para el Comercio sin Tortura. Este trabajo culminó con la Resolución titulada «Hacia el comercio sin tortura: examen de la viabilidad, el alcance y los parámetros de unas posibles normas internacionales comunes», adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de junio de 2019.

A nivel regional, el Reglamento ha inspirado el desarrollo de medidas de control del comercio a nivel regional por parte del Consejo de Europa en este ámbito.

4.6 Valor añadido de la UE

El valor añadido de la UE busca lograr cambios gracias a la intervención de la Unión, para ir más allá de lo que razonablemente cabría esperar obtener mediante las acciones de los Estados miembros a nivel nacional.

El comercio es un ámbito de competencia exclusiva de la UE, de acuerdo con el artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El valor añadido del Reglamento de la UE es evidente, teniendo en cuenta que el Reglamento se enmarca en un ámbito en el que la UE tiene competencias exclusivas y dado que, por lo tanto, los objetivos del Reglamento pueden cumplirse mejor a nivel de la Unión.

Aunque el Reglamento permite que los Estados miembros adopten medidas adicionales, las medidas contempladas en el mismo pueden considerarse adecuadas en términos generales. Cinco Estados miembros han adoptado o mantenido medidas adicionales con arreglo a los artículos 10 y 14 del Reglamento.

4.7 Grupo de coordinación contra la tortura

El Grupo de coordinación contra la tortura tiene su base jurídica en el propio Reglamento. Está presidido por la Comisión y su composición se limita a un representante nombrado por cada Estado miembro. El Grupo abarca un conjunto de tareas específico, pero limitado: puede examinar cuestiones relativas a la aplicación del Reglamento, incluido el intercambio de información sobre prácticas administrativas. El Grupo puede realizar consultas *ad hoc* a exportadores, intermediarios, proveedores de asistencia técnica y otras partes interesadas pertinentes a las que atañe el Reglamento. De acuerdo con el considerando 48 del Reglamento, el Grupo desempeña una función específica en la elaboración de actos delegados, ya que a través de él se consulta formalmente a los Estados miembros acerca de los proyectos de actos delegados presentados por la Comisión de acuerdo con los principios establecidos en el Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación.

En vista de las conclusiones del presente informe y con arreglo a su mandato, el Grupo de coordinación contra la tortura podría, por ejemplo, participar en diálogos más pormenorizados acerca de cuestiones como las posibles infracciones del Reglamento o

posibles casos preocupantes. El análisis de la aplicación del artículo 23 (notificación de la decisión de denegación, consulta a otros Estados miembros y medidas de comunicación de información) por parte de los Estados miembros también es un elemento importante que podría formar parte del trabajo habitual del Grupo[45].

5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

El Reglamento fue adoptado para crear un instrumento de la Unión Europea sobre el comercio con terceros países con productos y servicios conexos que puedan utilizarse para aplicar la pena de muerte o infligir tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Ha sido decisivo para promover el **respeto de la vida humana y los derechos fundamentales**.

El Reglamento suprime una laguna detectada en los controles comerciales de la UE basados en los derechos humanos. Ha realizado una **contribución positiva** al cumplimiento de su principal objetivo, que se basa en adoptar medidas efectivas y concretas frente a la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Como primer instrumento normativo jurídicamente vinculante del mundo en este ámbito, también ha servido como **ejemplo para el desarrollo de medidas comerciales similares** por parte de terceros países y organizaciones internacionales.

La revisión ha confirmado que, en términos generales, el Reglamento **se está aplicando de forma satisfactoria** y sigue siendo adecuado para sus fines. Se considera lo suficientemente sólido y, por lo tanto, no se considera necesaria una actualización legislativa propiamente dicha en este momento. Por otra parte, la revisión ha demostrado que es posible seguir estudiando las medidas no legislativas que promueven una aplicación más efectiva de determinadas disposiciones del Reglamento.

En cuanto al rango de productos a los que se aplica el Reglamento, debe **responder a las circunstancias cambiantes desde el punto de vista tecnológico y del mercado** y tener en cuenta los cambios en la naturaleza del uso, así como del uso indebido, del material destinado a hacer cumplir la ley. Asimismo, podrían seguir analizándose las incoherencias con otros instrumentos de la UE relacionados (la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo y los embargos de armas llevados a cabo para hacer frente a casos de «represión interna»). Cuando se evalué la posibilidad (o no) de actualizar la gama de productos químicos a los que se aplica, debe seguir evaluándose cuidadosamente la conciliación de las consideraciones en materia de derechos humanos con la necesidad de proteger el comercio de **suministros médicos legítimos que salvan vidas**.

Con el fin de ayudar a los Estados miembros a aplicar de forma más efectiva y coherente o uniforme el Reglamento en áreas clave o difíciles, es posible que sea necesario elaborar **directrices** sobre la aplicación práctica de determinados aspectos del Reglamento, como la definición de los productos enumerados en los anexos, los protocolos en relación con las ferias comerciales y exposiciones, la evaluación de riesgos, las denegaciones o las

[45] El artículo 23 exige a los Estados miembros que notifiquen a la Comisión y a todos los demás Estados miembros sus decisiones de denegar o anular licencias con arreglo al Reglamento para la exportación o el tránsito de productos o para la prestación de asistencia técnica o servicios de intermediación. Asimismo, exige a los Estados miembros que informen y consulten a los Estados miembros pertinentes si están valorando la posibilidad de autorizar una transacción «esencialmente idéntica» a una que ha sido denegada o anulada por otro Estado miembro. Por último, el artículo 23 exige que todo Estado que autorice tal transacción «esencialmente idéntica» informe a los demás Estados miembros y a la Comisión sobre su decisión e indique las razones que la han motivado.

notificaciones. Deben estudiarse formas de **supervisar** más de cerca las posibles infracciones del Reglamento y el **uso final** de los productos exportados. También es posible analizar el margen existente para crear mayores **sinergias** entre el trabajo de supervisión del respeto de los derechos humanos en terceros países, por una parte, y los controles del uso final de los productos y servicios exportados con arreglo al Reglamento, por otra.

Se reconoce, asimismo, la necesidad de una **mayor transparencia y rendición de cuentas** (especialmente mediante la publicación de los informes anuales de actividad). Por otro lado, la revisión hace hincapié en la necesidad de un mayor **intercambio de información** acerca de la aplicación del Reglamento, especialmente por lo que respecta a las evaluaciones de riesgos y la política de concesión de licencias. Podrían introducirse otros datos pertinentes adicionales en el ejercicio anual de presentación de informes, como los datos sobre infracciones y sanciones.

Debe promoverse una **interacción más sistemática con las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones internacionales y otras partes interesadas** que cuenten con conocimientos técnicos relevantes, inclusive mediante la presentación de informes, la organización de sesiones informativas o la comunicación de otro tipo de datos relativos al Reglamento y su aplicación. Esto facilitaría una supervisión más rigurosa y la detección de casos de posibles infracciones, y aportaría información a los procedimientos nacionales de evaluación de riesgos.

Con el fin de analizar las cuestiones destacadas y recabar más datos y opiniones de expertos, la Comisión propone crear un **grupo de expertos**. Dicho grupo debe incluir, entre otros, expertos adecuadamente cualificados de las organizaciones no gubernamentales pertinentes (a saber, aquellas que trabajan en los ámbitos de los derechos humanos y el control de armas), de organizaciones internacionales, del ámbito académico y de la industria. El grupo proporcionaría apoyo a la Comisión de forma periódica para analizar posibles vías para reforzar el cumplimiento y aumentar la efectividad del Reglamento y su aplicación. Su función consistiría en proporcionar amplios conocimientos técnicos que complementarían la función del Grupo de coordinación contra la tortura, realizarían una importante contribución para orientar el diálogo acerca de la política y la aplicación y permitirían que todas las partes interesadas participaran en un diálogo continuo.

Además, podrían seguir estudiándose las medidas no legislativas para disuadir determinadas actividades inadecuadas de los **ciudadanos de la UE y las empresas de la UE que operan en terceros países** (como la promoción y comercialización de productos y servicios y la prestación de asistencia técnica y formación para material destinado a hacer cumplir la ley que es inadecuado o al que se da un uso abusivo). Estas medidas podrían incluir, por ejemplo, medidas para promover una mayor transparencia y concienciación o acciones para fomentar un cumplimiento efectivo de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos.