

3.2 – ACTUALIZACIONES SOBRE LOS INFORMES INICIALES Y EL SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DEL TRATADO

INTRODUCCIÓN

El párrafo 1 del artículo 13 del TCA exige que los Estados Partes presenten un informe inicial a la Secretaría del TCA sobre las medidas adoptadas para aplicar el Tratado. Estos informes iniciales pueden ser herramientas muy valiosas para comprender, supervisar y evaluar cómo interpretan y aplican los Estados Partes sus obligaciones en virtud del TCA. Aunque deben presentar sus informes iniciales en el primer año de la entrada en vigor del TCA para ellos, casi una cuarta parte no lo ha hecho, y dos tercios llevan más de cuatro años de retraso.

En este capítulo se ofrece una actualización sobre el estado de la presentación de informes iniciales del TCA a 7 de junio de 2022. Se ofrece una síntesis de los informes iniciales presentados o actualizados en el último año, se analiza el estado actual del cumplimiento de la obligación de presentar informes iniciales del TCA y se examinan los esfuerzos del Grupo de Trabajo sobre Transparencia y Presentación de Informes (WGTR) y de la Secretaría del TCA para mejorar la presentación de informes iniciales. En este capítulo se ofrece además un breve resumen de la inclusión en los informes iniciales de los controles posteriores al envío y la verificación in situ, que es el tema central de la Octava Conferencia de los Estados Partes (CEP8).

INFORMES RECIENTES

Cinco Estados Partes (Afganistán, Namibia, Niue, República Popular China y Santo Tomé y Príncipe) debían presentar sus informes iniciales desde el 7 de junio de 2021, fecha límite para el Informe Anual del Monitor del TCA del último año. A 7 de junio de 2022, solo la República Popular China lo había presentado.

Otros cuatro Estados Partes (Botsuana, Granada, Guatemala y Níger) presentaron con retraso sus informes iniciales a la Secretaría del TCA en el último año. Debían presentarlos en septiembre de 2020, diciembre de 2015, octubre de 2017 y octubre de 2016, respectivamente. En total, 44 Estados Partes han presentado sus informes iniciales con retraso, es decir el 51% de los 86 informes iniciales presentados hasta el 7 de junio de 2022.¹ Si bien los Estados Partes deben esforzarse por presentar sus informes iniciales a tiempo, hay que animar a los que incumplieron los plazos a que los presenten a fin de proporcionar información sobre sus sistemas nacionales de control de las transferencias de armas y cumplir con sus obligaciones en virtud del tratado.

De los cinco Estados Partes que presentaron su informe inicial durante el año anterior, solo Níger decidió hacerlo público. La República Popular China, Botsuana, Granada y Guatemala presentaron informes iniciales confidenciales, a los que solo pueden acceder la Secretaría del TCA y otros Estados Partes. El gran porcentaje de informes confidenciales entre las presentaciones más recientes refleja una tendencia continua y poco deseable. En total, 21 Estados Partes —casi una cuarta parte de los 86 que han informado sobre las medidas adoptadas para aplicar el TCA— han restringido el acceso a sus informes iniciales. A lo largo de los años, los Estados Partes han aducido razones diversas para mantener confidenciales sus informes, como la preocupación por la divulgación de información delicada y las dudas acerca de la presentación de informes públicos, o incluso informes clasificados como confidenciales por error.²

Los Estados Partes no están obligados a seguir ningún formato particular para preparar sus informes iniciales. Aunque la mayoría ha usado una versión de la plantilla recomendada para el informe inicial, los Estados Partes han usado diferentes métodos en sus presentaciones. De los 86 informes iniciales presentados hasta la fecha, 73 (el 85%) utilizaron la plantilla.³ De los 65 informes iniciales hechos públicos, 56 (86%) utilizaron la plantilla, siete (11%) la Encuesta de Evaluación de Base del TCA desarrollada por el Proyecto de Evaluación de Base del TCA del Stimson Center, y dos (3%) un formato nacional. Aunque la Secretaría del TCA lanzó en 2019 una herramienta de presentación de informes en línea que los Estados Partes pueden usar para presentar sus informes iniciales, ninguno de los que han presentado informes iniciales públicos hasta la fecha la ha utilizado.

Los Estados Partes tienen ahora la opción de presentar sus informes del TCA usando versiones revisadas de las plantillas recomendadas para presentar informes iniciales y anuales que fueron aprobadas por la Séptima Conferencia de los Estados Partes en septiembre de 2021. Como bien observó el WGTR, la aprobación de las plantillas revisadas "podría contribuir significativamente a mejorar la calidad de la presentación de informes" en el marco del Tratado, ya que las revisiones abordan muchas de "las aclaraciones más urgentes, problemas de facilidad de uso, lagunas e incoherencias identificadas en las plantillas actuales".⁴ La plantilla revisada para la presentación de informes iniciales incluye preguntas nuevas y más explícitas que invitan a los Estados Partes a proporcionar información

1 Secretaría del TCA (2022). 'Arms Trade Treaty: Status of Reporting'. Segunda reunión del Grupo de Trabajo sobre Transparencia y Presentación de Informes. 28 de abril de 2022. <https://bit.ly/3nxiv02>.

2 De los tres Estados Partes que indicaron por error que los informes eran confidenciales, uno pudo rectificar los problemas presentando un informe modificado a la Secretaría. Véase Arms Trade Treaty-Baseline Assessment Project (2022). 'Taking Stock of ATT Reporting Trends and Challenges', abril de 2022. <http://www.armstrade.info/wp-content/uploads/2014/10/Taking-Stock-of-ATT-Reporting-Trends-and-Challenges.pdf>.

3 Secretaría del TC (2022). *Ibid.*

4 WGTR del TCA (2021). 'Borrador del informe de los copresidentes a la CEP7'. 22 de julio de 2021, párr. 26. <https://bit.ly/3adkqwc>.

más detallada sobre elementos específicos de sus sistemas nacionales de control y sus necesidades y capacidades de asistencia, orientaciones adicionales para ayudar a los Estados Partes a preparar sus informes, y un anexo que pueden utilizar al actualizar sus informes para resumir los cambios realizados.

Níger utilizó la plantilla de informes revisada para preparar su informe inicial y, con ello, ilustró las respuestas más detalladas que esta plantilla puede extraer. Así, por ejemplo, respondió a las nuevas preguntas sobre asistencia internacional proporcionando información detallada sobre sus necesidades de asistencia e indicando que está especialmente interesado en recibir asistencia en relación con la presentación de informes del TCA dada su falta de experiencia en ese ámbito. Níger también informó que aplica un requisito de registro para los intermediarios de armas, que su procedimiento nacional de evaluación de riesgos va más allá de lo que exige el Tratado (que somete incluso a los solicitantes de licencias a investigaciones de antecedentes) y que una proposición de ley sobre el régimen general de armas, de aprobarse, mejoraría su aplicación del TCA.

INCUMPLIMIENTO

Todos los 111 Estados Partes del Tratado, excepto uno, deben haber presentado un informe inicial a la Secretaría del TCA. (La excepción es Filipinas, el Estado Parte más reciente, que aún no debe presentar el suyo.) A 7 de junio de 2022, 86 Estados Partes habían presentado su informe inicial, el 78% de los 110 que debían presentarlo. El número de Estados Partes que aún no han cumplido la obligación de presentar su informe inicial se ha mantenido constante en los últimos años: 24 aún no habían presentado sus informes iniciales requeridos el 7 de junio de 2022, el mismo número que aún no lo había hecho en el mismo plazo en 2020 y 2021.

La mayoría de los 24 Estados Partes que aún no han presentado su informe inicial llevan varios años de retraso. Cuatro de ellos (17%) llevan un retraso de entre seis meses y un año,⁵ cuatro (17%) llevan un retraso de entre uno y tres años⁶ y 16 (67%) llevan un retraso de más de cuatro años.⁷

Muchos de los 24 Estados Partes que se han retrasado en la presentación de sus informes iniciales del TCA tienen experiencia en la presentación de informes sobre sus sistemas nacionales de control de las transferencias de armas en otros foros, en especial el Programa de Acción de las Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras (PoA de la ONU). De los 24, 12 (el 50%) han presentado al menos un informe del PoA de la ONU desde que se inició la presentación de informes iniciales del TCA en 2015. Además, siete de ellos (el 29%) han presentado al menos un informe del PoA de la ONU desde que su informe inicial del TCA debía presentarse.

INFORMES ACTUALIZADOS

El artículo 13.1 del TCA requiere a los Estados Partes informar "a la Secretaría, cuando proceda, de cualquier nueva medida adoptada para aplicar el presente Tratado". La presentación de informes iniciales actualizados es crucial para garantizar que dichos informes sigan siendo una herramienta precisa y útil para entender cómo aplican los Estados Partes el TCA, para medir el impacto del Tratado en los sistemas nacionales de control, para desarrollar buenas prácticas y para identificar lagunas y necesidades.

Hasta la fecha, solo seis Estados Partes (Eslovenia, Hungría, Japón, Nueva Zelandia, Rumania y Suecia) han presentado un informe inicial actualizado a la Secretaría del TCA. Sin embargo, varios Estados Partes han notificado haber introducido cambios en sus sistemas nacionales de control desde que presentaron sus informes iniciales en las intervenciones en las reuniones oficiales y oficiosas del TCA.⁸

Rumania fue el único Estado Parte que presentó un informe inicial actualizado desde la publicación del Informe Anual del Monitor del TCA 2021. Informó de los cambios realizados en 2021 en su legislación primaria y secundaria, utilizando la función de control de cambios y el anexo del informe para indicar claramente dónde se había actualizado información. La actualización se presentó con la plantilla revisada para informes iniciales e incluyó las respuestas a las nuevas preguntas de la plantilla. Por tanto, el informe inicial actualizado de Rumania no solo contiene información más reciente, sino que también proporciona datos adicionales no recogidos en su informe original.

5 Afganistán, Namibia, Niue y Santo Tomé y Príncipe.

6 Brasil, Guinea-Bissau, Libano y Mozambique.

7 Bahamas, Barbados, Cabo Verde, Chad, Dominica, Ghana, Guinea, Guyana, Lesoto, Mali, Mauritania, República Centroafricana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Marino y Seychelles.

8 Para más detalles sobre las declaraciones públicas de los Estados Partes en relación con las actualizaciones de sus sistemas nacionales de control, véanse las actas de las reuniones preparatorias informales de la Secretaría del TCA. Secretaría del TCA (2022). 'Working Group Meetings and 2nd CSP8 Informal Preparatory Meeting': <https://thearmstradetreaty.org/CSP8-2nd-working-group-and-preparatory-meeting>.

RECUADRO 3.1 – CONTROLES POSTERIORES AL ENVÍO Y VERIFICACIONES IN SITU

La Presidencia alemana eligió como tema de la Octava Conferencia de los Estados Partes los controles posteriores al envío y las verificaciones in situ. Dieciocho Estados Partes han descrito en sus informes iniciales la aplicación de este tipo de medidas de control.⁹

Una revisión de los informes iniciales públicos presentados hasta el 7 de junio de 2022 sugiere que los Estados Partes hacen más hincapié en los controles previos a la transferencia que en los posteriores. Aunque muchos afirman realizar comprobaciones previas a la transferencia, el número de Estados Partes que afirman aplicar controles posteriores a la transferencia o verificaciones in situ es mucho menor, y las menciones explícitas a los "controles posteriores a la transferencia" y a las "verificaciones in situ" son relativamente infrecuentes.

Los Estados Partes que mencionaron los controles posteriores al envío describieron sus prácticas y medidas de diversas maneras. A menudo se referían al uso de certificados de verificación de la entrega (CVE) o formas similares de documentación para confirmar que las armas transferidas se entregaron a un usuario final autorizado. Nueve Estados Partes hicieron referencias explícitas a CVEs en sus informes iniciales.¹⁰ Otros cuatro hicieron referencia a documentos similares, como "un certificado de que la entrega se ha completado" (Bulgaria), "un informe escrito con la prueba de que el equipo se ha instalado en la ubicación del usuario final, instalación del equipo por el exportador, etc." (Países Bajos), "justificación de la entrega de las mercancías" (Nueva Zelanda) y "albaranes de entrada" (Zambia). Algunos Estados Partes explicaron que pueden expedir CVEs u otros documentos al importar armas. Albania, por ejemplo, informó que emite CVEs "si lo requiere el estado exportador". Asimismo, los Estados Partes exportadores declararon que pueden exigir que estos documentos se expidan en el momento de la entrega. Rumania, por ejemplo, declaró que puede exigir "al exportador rumano que presente un certificado de verificación de la entrega o un documento equivalente después de cada entrega, cuando se trate de envíos múltiples". Algunos Estados Partes también informaron que habían tomado medidas para verificar los CVEs. Rumania informó que lo había hecho "por vía diplomática".

En algunos casos, los controles de los Estados Partes posteriores al envío pueden incluir el requisito de mantener registros o proporcionarlos previa solicitud para facilitar las comprobaciones posteriores a la transferencia. Canadá informó que sus medidas de mitigación del riesgo pueden incluir "controles posteriores al envío, entre ellos [...] comprobaciones o requisitos de mantenimiento de registros". Irlanda explicó que la documentación que exige para las autorizaciones de importaciones "puede comprobarse para garantizar que el envío se ajusta en todos los aspectos a la documentación, y debe establecerse que la persona que traslada las armas de fuego, municiones, pistolas de matarife, explosivos o sustancias explosivas es la persona nombrada en la documentación".

Por último, algunos Estados Partes ofrecieron ejemplos de controles posteriores al envío que pueden aplicarse mucho después de que se produzca una entrega. Liechtenstein y Suiza, por ejemplo, explicaron que "si hay pruebas de que se ha infringido la declaración de no reexportación, la autoridad que expide la licencia puede adoptar medidas cautelares (p. ej., suspensión temporal de la entrega, solicitud de información, inspecciones in situ)". Añadieron que sus "autoridades que expiden la licencia pueden exigir en cualquier momento al titular de una licencia información sobre la naturaleza, cantidad, datos del despacho de aduanas y uso final de las mercancías que se importan o se han importado o transportado en tránsito en virtud de una GIL [licencia general de importación]".

Cinco Estados Partes describieron el uso de verificaciones posteriores al envío (VPE) o medidas similares como parte de su sistema de control de las exportaciones.¹¹ Liechtenstein y Suiza se refirieron explícitamente a las VPEs, mientras que Bélgica mencionó la "verificación posterior a la exportación", Bulgaria la "inspección física [...] de la entrega" y Rumania la "verificación in situ posterior a la entrega"; Bélgica, Bulgaria, Liechtenstein y Suiza indicaron que pueden exigir estas inspecciones o verificaciones como parte de una autorización de exportación. Estos Estados Partes también proporcionaron información sobre el propósito de las VPEs, así como sobre quién puede llevarlas a cabo; Suiza y Liechtenstein informaron que las VPEs pueden llevarse a cabo para "verificar el cumplimiento de la declaración de no reexportación", y Bulgaria explicó que pueden llevar a cabo "una inspección física [...] de la entrega en el estado usuario final" "personas autorizadas" por la "Comisión Interministerial" de Bulgaria. Sin embargo, en general, estos Estados Partes no proporcionaron explicaciones detalladas sobre los propósitos o procesos de las VPEs.

9 Albania, Alemania, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Eslovenia, Estonia, Irlanda, Liechtenstein, Lituania, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Suiza y Zambia.

10 Albania, Bélgica, Canadá, Eslovenia, Estonia, Polonia, Portugal, República Checa y Rumania.

11 Bélgica, Bulgaria, Liechtenstein, Rumania y Suiza.

ESFUERZOS PARA MEJORAR LA PRESENTACIÓN DE INFORMES INICIALES DEL TCA

El Grupo de Trabajo sobre Transparencia y Presentación de Informes sigue apoyando la presentación puntual y precisa de los informes iniciales del TCA. Durante el proceso preparatorio de la Octava Conferencia de los Estados Partes, el WGTR ofreció a los Estados Partes, a la Secretaría del TCA y a las organizaciones de la sociedad civil la posibilidad de revisar el estado de la presentación de informes, compartir las dificultades derivadas e identificar los medios para ayudar a los Estados Partes a abordarlas, y de proponer y discutir soluciones a los principales problemas que comporta la presentación de informes, así como a los problemas relacionados con los intercambios de información y la plataforma informática de la Secretaría del TCA.¹² Los copresidentes del WGTR explicaron que su proyecto de mandato para el próximo año, que se examinará en la CEP8, "contiene un número considerablemente menor de tareas recurrentes y específicas" que su mandato actual, con la esperanza de que el trabajo del WGTR "sea más flexible y responda a los próximos retos y acontecimientos y a las aportaciones de los miembros del Grupo de Trabajo".¹³ En su proyecto de mandato para el ciclo CEP9, el WGTR propone seguir realizando intercambios en torno a la situación de la presentación de informes y a los problemas derivados; a cuestiones importantes de la presentación de informes, como la disponibilidad pública, las cuestiones de género y las sinergias con otras obligaciones de la presentación de informes; y a cuestiones de transparencia e intercambios de información.¹⁴ Aquí puede incluirse una actualización de los esfuerzos del WGTR para supervisar el impacto y la utilidad de la plantilla revisada de informes iniciales, cuyo debate se pospuso durante el ciclo de la CEP8.¹⁵

La Secretaría del TCA también ha prestado apoyo en la mejora de la presentación de informes iniciales, incluso a través de proyectos financiados por la UE que tienen por objeto conciliar las necesidades y las capacidades de asistencia a la aplicación, formar a expertos locales y regionales en la prestación de dicha asistencia y desarrollar la capacidad de los puntos de contacto nacionales, también en lo que respecta a la presentación de informes iniciales.¹⁶ La Secretaría del TCA también ha supervisado las respuestas a las cartas personalizadas que envió en nombre del Presidente de la CEP7 a los Estados Partes con informes iniciales atrasados, varios de los cuales ya han presentado los suyos.¹⁷ Asimismo, la Secretaría del TCA está estudiando la forma de reanudar el intercambio de asistencia en la presentación de informes entre Estados Partes, un proyecto que comenzó durante el ciclo de la CEP6 pero que se vio suspendido por la pandemia de COVID-19.¹⁸

CONCLUSIÓN

En el último año se produjeron avances en lo que respecta a los informes iniciales del TCA, como la presentación de informes nuevos, actualizados y atrasados, así como la incorporación de revisiones útiles a la plantilla de informes iniciales. Sin embargo, también se han observado tendencias negativas en materia de transparencia y presentación de informes. El bajo índice de cumplimiento de la presentación de informes iniciales entre los miembros más recientes del Tratado, la presentación de informes confidenciales por la mayoría de los nuevos informantes y el escaso número de Estados Partes que presentan informes iniciales actualizados tras las modificaciones de sus sistemas nacionales de control siguen perjudicando la presentación de informes iniciales. El ciclo de la CEP9 deberá actuar de forma reflexiva y coordinada en sus esfuerzos por revertir estas tendencias negativas y cumplir los objetivos de transparencia del Tratado.

12 WGTR del TCA (2021). Ibid., anexo A.

13 Visser, S. (2022). 'Presentation at the Second Meeting of the Working Group on Transparency and Reporting'. 28 de abril de 2022. https://youtu.be/3yfYl_wYiKw?t=11353.

14 WGTR del TCA (2022). 'Proyecto de programa anotado para la reunión del 28 de abril de 2022'. 13 de abril de 2022, anexo B <https://bit.ly/3lpDllo>.

15 WGTR del TCA (2022). 'Documento preliminar para la reunión del 17 de febrero de 2022'. 21 de enero de 2022, párr. 26. <https://bit.ly/3yhDJ73>.

16 WGTR del TCA (2022). 'Informe de la reunión del 17 de febrero de 2022 elaborado por la Copresidencia', párr. 12; Consejo de la Unión Europea (2021). 'Tratado sobre el Comercio de Armas: la UE intensifica el apoyo en la lucha contra el tráfico ilícito de armas'. 16 de abril de 2021.

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/04/16/arms-trade-treaty-eu-steps-up-support-in-fight-against-illicit-arms-trade/>.

17 WGTR del TCA (2022). 'Documento preliminar para la reunión del 17 de febrero de 2022'. párr. 19.

18 Ibid., párr. 14.