Antecedents/documents per al debat: implementació[1]

1. Què es podria incloure en la implementació del TCA?

Malgrat que el Tractat de Comerç d'Armes es troba encara en una primera fase de negociació –actualment focalitzada en els seus principis, objectius, abast i paràmetres– la seva vessant d'implementació és fonamental per al conjunt del TCA i, per tant, hauria de ser considerada en la fase inicial de la seva elaboració. Un altre motiu és que la implementació del TCA estarà relacionada –i tindrà un relació d'interdependència– amb altres aspectes, com l'abast del Tractat o els criteris de transferències i, d'altra banda, perquè les modalitats d'implementació haurien d'estar incloses en el text del Tractat.

L'establiment d'un marc d'implementació funcional i equilibrat per al TCA serà, sens dubte, fonamental tant per a la seva efectivitat i utilitat, com per a la seva capacitat d'atreure el major nombre de membres possible. És difícilment discutible el fet que, d'entrada, el Tractat hauria de ser implementat de bona fe per cada un dels estats, a través de la legislació i els reglaments nacionals, amb l'aprovació o denegació de les transferències fetes pels diferents estats. No obstant això, s'ha suggerit que es podrien utilitzar certs mecanismes, com l'elaboració d'informes, la cooperació i assistència tècnica, i la transparència per donar suport a la implementació en l'àmbit nacional, de manera que s'enfortís, encara més, l'efectivitat del Tractat.

Donada la naturalesa del procés i els drets i deures dels estats que preveu el TCA, molts d'ells han reclamat que, en un primer període de negociacions, es faci un estudi detingut i una clara especificació de les seves futures funcions en el marc del Tractat. Molts estats

[1] Aquest document ha estat realitzat per l'UNIDIR en el marc del projecte *Supporting the Arms Trade Treaty Negotiations through Regional Discussions and Expertise Sharing* i ha estat traduït per l'ICIP. L'autora n'és Elli Kytömäki. Podeu trobar més informació d'aquest projecte a http://www.unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref_activite=537

també han subratllat que el "TCA hauria de representar els fonaments i no pas la coberta", és a dir, que qualsevol estat hauria de tenir capacitat i, fins i tot, motivació per emprendre mesures de control sobre les seves transferències d'armament més restrictives que les dictades pel TCA. Al mateix temps, d'altres han argumentat que el TCA hauria de marcar els estàndards més alts possibles, perquè en cas contrari podrien utilitzar-los de pretext per rebaixar els seus estàndards nacionals ja existents.

A més, s'ha observat que per tal de facilitar la implementació d'un TCA, les estructures i els mecanismes dels quals disposi podrien fer que els estats assumissin responsabilitats en cas de possibles incompliments dels compromisos del Tractat. Tot i així, alguns estats han expressat reticència envers un mecanisme d'implementació rígid i/o centralitzat i han subratllat que el TCA no hauria d'establir cap tipus de sistema de verificació de transferències d'armament ni crear, per exemple, un sistema internacional i centralitzat de control de l'exportació.

En les següents seccions es presenten algunes idees que han estat plantejades amb relació a una futura implementació del TCA, tant en l'àmbit nacional com internacional.[2] No es pretén que s'interpretin com propostes dirigides a la seva inclusió, ni tampoc es mostren en cap ordre de preferència. El principal objectiu d'aquesta presentació és donar una base per al debat i proveir d'ingredients la futura elaboració de les modalitats per a la implementació del Tractat.

1.1. Mecanismes nacionals[3]

Molts estats ja disposen d'alguns tipus de mecanismes nacionals per controlar el tràfic d'armes, incloent-hi la majoria dels que produeixen equipament de defensa i armes convencionals. Tanmateix, alguns dels sistemes de regulació són molt bàsics i rudimentaris i deixen espai a llacunes, de manera que generen el risc que hi hagi un desviament d'armes del mercat legal a l'il·legal. A més, actualment no hi ha un model uniforme per implementar controls sobre el tràfic d'armes en l'àmbit nacional: alguns estats, generalment els grans exportadors i importadors, ja disposen de sistemes nacionals bastant sofisticats, mentre que d'altres, potser aquells que només tenen una implicació marginal en el mercat internacional d'armes, han desenvolupat escassos mecanismes i

[2] El Comitè preparatori hi ha dedicat, fins ara, dues sessions informals (que van tenir lloc el 19 i 21 de juliol de 2010) per debatre els temes relacionats amb la implementació i aplicació del TCA.
[3] Aquesta secció està basada en gran mesura en el CITS, Safeworld, Oxfam 2010: *National Implementation of the proposed Arms Trade Treaty: A Practical Guide*, juliol de 2010.

requeririen un sistema lleuger però alhora robust per donar resposta a les seves necessitats específiques.
Un dels principals arguments a favor del TCA ha estat que podria ajudar a proporcionar un denominador comú per al desenvolupament i la implementació dels controls nacionals sobre les transferències d'armament. A més d'establir aquest tipus de sistema comú, també hauria de ser prou flexible i modificable per encaixar amb els diferents sistemes nacionals, segons la mida, la capacitat i la implicació en el comerç d'armes del país.

Llicències i autorització de transferències d'armament

Un dels elements bàsics que, des d'una perspectiva nacional, requeriria el sistema d'implementació del TCA seria un sistema de llicències que integrés totes les armes convencionals dins l'abast del Tractat i que tingués el requisit d'autorització.
El ventall de materials, de tipus de transferències i activitats subjectes a control, així com la gamma de criteris o paràmetres d'acord amb els quals s'avaluaran les potencials transferències (que estaran establerts al TCA), hauran d'estar disposats en la legislació nacional per tal de proporcionar la base judicial que propiciï el control sobre les transferències.

A més, els sistemes nacionals dels estats part del TCA hauran de posar en marxa les disposicions nacionals necessàries per a l'administració i la implementació del sistema de llicències requerit, amb les diverses responsabilitats clarament delimitades entre els organismes governamentals pertinents. Així mateix, els estats estarien obligats a complir les disposicions del TCA amb relació a les qüestions de procediment. Aquestes disposicions haurien de cobrir totes les etapes de la transferència, des de la fase de llicència a la fase d'entrega i postentrega, i podrien correspondre, per exemple, a l'expedició i la verificació dels certificats d'usuari final o a l'aplicació de controls sobre la postentrega, com ara la verificació de lliuraments posteriors o les restriccions sobre la reexportació.

Altres qüestions a gestionar en l'àmbit nacional, com a part de la implementació del TCA, inclouen la formació i el desenvolupament de capacitats, així com la transparència, a través, per exemple, d'un sistema actualitzat i adequat de registre. Pel que fa a la formació es requeriran recursos suficients per tal de garantir que les lleis, les normatives i els diversos procediments es comuniquin als actors sobre el terreny i s'implementin de manera eficaç. En matèria de transparència nacional, correspon als estats parts produir informació

rellevant sobre el sistema (ex. lleis, polítiques, llistes de control, etc.) que estigui a disposició del públic, en el moment oportú i en un format accessible.

Aplicació

A més de posar en marxa els components necessaris per a la implementació nacional del TCA, els estats hauran de garantir que les normatives introduïdes s'estan aplicant i que se n'està fent el seguiment pertinent. En virtut del TCA, els governs nacionals, hauran, per exemple, de prendre la responsabilitat de garantir que els delictes establerts pel Tractat també estaran inclosos en el Dret civil i el Dret penal nacionals. L'aplicació haurà de ser una consideració a tenir en compte en totes les etapes del procés de transferència, des de la sol·licitud de llicència i el control físic a les fronteres exteriors, fins a un possible seguiment a través de càrrecs diplomàtics en l'estat receptor. També s'ha observat que, en aquest procés, l'intercanvi d'informació i publicitat en relació amb l'aplicació necessita conciliar-se amb la protecció de dades i les lleis de privacitat, els possibles problemes nacionals i la seguretat nacional. De la mateixa manera que en la secció anterior, la formació i les activitats de creació de capacitats són aspectes importants d'un sistema efectiu d'aplicació.

Abast o extensió

També s'ha assenyalat en moltes discussions que el sistema d'implementació nacional del TCA ha d'estar en contacte amb les empreses i altres agents comercials que estiguin involucrats en el comerç d'armes en el país en qüestió, així com, també, amb països i empreses associats, garantint el compliment dels compromisos internacionals dels estats.

1.2. Cooperació, creació de capacitats i assistència

Atès que els sistemes de control del tràfic d'armes de molts estats es troben encara relativament subdesenvolupats, aquests estats poden trobar-se amb dificultats a l'hora de complir amb les obligacions del TCA. Davant d'aquest fet, diversos estats han assenyalat que la cooperació internacional, la creació de capacitats i l'assistència són factors importants que s'haurien de tenir en compte tant en el disseny del TCA, com per garantir la seva òptima implementació. Amb això, molts han subratllat la necessitat d'incloure un mecanisme de creació de capacitats tècniques i d'assistència en la redacció del Tractat, per permetre tots els signataris d'acomplir els requisits del Tractat i d'aplicar plenament els seus compromisos.

Per exemple, s'ha suggerit que el TCA podria establir que "els estats faran tot el possible per:

a) millorar la cooperació entre totes les nacions amb vistes a enfortir les capacitats dels estats per controlar el tràfic d'armes, de conformitat amb el present Tractat; i
b) proporcionar assistència tècnica, financera i material als estats per satisfer les seves necessitats quant a l'aplicació del Tractat, en suport als seus esforços en el control de les transferències d'armes que no respectin els principis del present Tractat.

Especialment, els participants de països en vies de desenvolupament han recordat els límits dels seus recursos financers i la seva expertesa en alguns temes relacionats amb el TCA, i han subratllat que la creació de capacitats i l'assistència seran necessàries una vegada s'hagi adoptat el Tractat.
S'ha suggerit que la cooperació i l'assistència en el marc del TCA haurien d'englobar tots els aspectes del control de transferències d'armes, incloent-hi: legislació, regulació, processos de llicència, observança (incloses investigacions específiques, petició de seguiment, etc.) presentació d'informes, intercanvi d'informació, capacitació de personal i suport en matèria de tecnologia de la informació; i que el Tractat hauria de ser flexible quant a la manera que la cooperació i assistència es tira endavant.

També s'ha assenyalat que el TCA hauria de garantir i promoure la cooperació amb organitzacions regionals i internacionals de caire rellevant, així com amb les organitzacions no governamentals; i que el Tractat s'hauria d'aplicar tenint en compte les realitats sobre el terreny i amb l'ajuda d'instruments regionals.

En les discussions del Comitè Preparatori del juliol del 2010 alguns estats es van referir al TCA com un estàndard "ISO" per a les transferències internacionals d'armes, que possiblement podria ser utilitzat per promoure la cooperació industrial entre els seus membres. A més, durant les discussions es va proposar que, en relació amb l'assistència, el TCA:

- permetés que les sol·licituds d'assistència siguin iniciades pels potencials destinataris;
- proporcionés assistència a les víctimes;
- explorés possibles tipus i mecanismes d'assistència (legislatiu/jurídics, administratius, tècnics o financers);

- intercanviés experiències en la redacció de la legislació relacionada amb el TCA i la seva aplicació pràctica; i
- determinés llacunes i augmentés el grau de responsabilitat.[4]

1.3. Transparència

Com a mitjans per augmentar la transparència en relació amb el TCA, els estats han proposat l'establiment d'un sistema de rendició periòdica d'informes sobre la implementació. Això permetria, d'una banda, fer un seguiment de l'estat i l'evolució del Tractat i, de l'altra, demostrar el compliment dels seus requisits. Al Comitè Preparatori es va assenyalar que "els informes anuals sobre la implementació elaborats pels estats són essencials per a l'intercanvi d'informació i la transparència en el marc del TCA".[5]
En els debats es va suggerir que aquests informes nacionals fossin presentats a una institució d'estructura centralitzada, i no només distribuïts entre els membres del Tractat. També és va assenyalar que haurien de contenir informació sobre el sistema nacional existent (incloent-hi la legislació, els processos i els procediments) i sobre qualsevol pas emprès o planificat a l'hora d'aplicar el Tractat, juntament amb una referència a l'assistència sol·licitada, rebuda, oferta o prestada.

La presentació dels informes es podria fer en un format lliure i indefinit; o bé seguint unes plantilles formalitzades (o voluntàries) o a través de formularis estandarditzats. En aquest sentit, s'ha suggerit que es podrien utilitzar com a font d'inspiració i punt de partida mecanismes ja existents en matèria de redacció d'informes, com en el cas del Registre d'Armes Convencionals de Nacions Unides o el Programa d'Acció de l'ONU sobre Armes Petites i Lleugeres.

Molts han posat l'accent en la necessitat d'acordar prèviament la naturalesa i el nivell de detall d'un futur sistema nacional de presentació d'informes. Alguns estats han proposat que els informes que siguin essencials per al sistema de transparència del TCA també podrien incloure informació sobre llicències o autoritzacions concedides i denegades i sobre transferències realitzades en el marc del Tractat. També s'ha recomanat que es consideri la possibilitat que es presentin informes sobre intercanvis d'informació que ajudarien els estats en els seus esforços d'implementació; per exemple, en el cas d'actors

[4] Comitè Preparatori sobre el TCA, *Facilitator's Summary on Implementation and Application,* 22 de juliol de 2010.
[5] Comitè Preparatori sobre el TCA, *Facilitator's Summary on Implementation and Application,* 22 de juliol de 2010.

problemàtics, rutes comercials, peticions de seguiment i resultats, violacions del Tractat i processaments sota la legislació nacional pertinent.

L'intercanvi d'informació, tant entre els estats com amb socis externs, ajudaria sens dubte a garantir el funcionament dels controls existents i a identificar possibles reptes que requereixin assistència. A més, s'ha observat que les capacitats tècniques i d'administració nacionals s'haurien de tenir en compte a l'hora de desenvolupar mecanismes de transparència per al TCA; així mateix, caldria prendre en consideració les diferències entre les capacitats dels estats. En aquest sentit, s'ha considerat la possibilitat de presentar informes regionals o amb base nacional per tal de facilitar les tasques en el compliment d'aquest compromís.
Finalment, alguns estats han alertat sobre l'excés de rigidesa o d'extensió del mecanisme de transparència i han reclamat un examen acurat de la confidencialitat de la informació – subjecte a la possible elaboració d'informes.

1.4. Punts de contacte nacional

Seguint l'exemple de molts altres tractats i instruments internacionals, s'ha proposat l'establiment d'una llista amb punts de contacte nacional en el marc del TCA. Les persones i unitats de contacte podrien actuar com a pont entre els estats membres en les qüestions relatives a la implementació del Tractat i funcionar com a punts d'entrada principal per a les consultes relacionades amb les decisions de control de transferències del TCA. Certament, tenint en compte la rotació del personal i que els punts de contacte poden canviar amb relativa freqüència, s'hauria de considerar la designació d'una adreça de correu electrònic o d'una línia telefònica específiques per a la unitat responsable, en cas que el TCA establís aquest sistema de punts de contacte nacional.

1.5. Reunions dels estats membres

S'ha suggerit que, en pro de facilitar la implementació del TCA i el seguiment de la seva eficàcia, els estats parts haurien de reunir-se periòdicament reflexionar i, quan sigui necessari, prendre decisions sobre qualsevol qüestió relacionada amb l'aplicació i/o implementació del Tractat.
Les reunions dels estats podrien seguir el model d'altres tractats ja existents en matèria de desarmament, com ara el Tractat de No Proliferació Nuclear o la Convenció sobre Prohibicions i Restriccions en l'Ús de Certes Armes Convencionals, en els quals els estats es reuneixen anualment o semestral per fer l'avaluació de la implementació, així com en reunions d'examen més àmplies i menys freqüents (per exemple quinquennalment). D'altra

banda, es podrien tenir en compte reunions de tècnics o experts legals que es focalitzessin en aspectes específics del Tractat i de la seva implementació.

Les reunions anuals i semestrals dels estats membres podrien actuar com a fòrum d'intercanvi d'informació sobre la implementació del Tractat en els diferents països i regions, així com també sobre els programes, plans i pràctiques en curs per implementar el Tractat. Les conferències de revisió podrien, entre altres coses, revisar l'estat i el funcionament del TCA, i avaluar la necessitat de futures reunions de caràcter més específic o tècnic. Per tant, l'objectiu de les conferències de revisió seria examinar l'operativitat i l'estat del Tractat, focalitzant-se, concretament, en les armes que hi queden recollides i en detectar si s'hi s'haurien de fer actualitzacions.

També s'ha assenyalat la necessitat de mesures i reunions internacionals per tal de complir amb les funcions estàndards del Tractat relatives a desenvolupar, dins de la comunitat internacional, una concepció comuna sobre les pràctiques acceptables, proporcionar un fòrum en el qual l'adopció de decisions per part dels estats (i en virtut del Tractat) pugui ser explorada i permetre donar respostes als canvis que es produeixin en l'entorn extern.

1.6. Secretaria internacional

Alguns estats que han participat als debats al voltant del TCA han suggerit que hauria d'establir una secretaria internacional o una unitat de suport per tal de prestar serveis als estats part en la implementació del Tractat.[6] Per exemple, s'ha proposat que la secretaria/unitat de suport podria donar assistència a la convocatòria i la celebració de les reunions dels estats membres (vegeu el punt 1.5), ajudar els estats a proporcionar informació a totes les parts interessades, així com garantir la coordinació necessària amb les secretaries d'altres organismes internacionals i regionals pertinents.

En el document de base preparat al Simposi de Boston sobre la implementació del TCA, s'assenyala que la plena implementació del Tractat requeriria una secretaria exclusiva, que idealment seria una institució independent establerta pel Tractat, malgrat que caldria veure de quina manera interactua amb altres organismes i regulacions (ex. el Registre d'Armes Convencionals de l'ONU). Podria encarregar-se, entre altres coses, de:

- l'assessorament en l'elaboració d'informes nacionals;

[6] En la presentació dels punts de vista al secretari general de les Nacions Unides, 13 estats van proposar l'establiment d'una secretaria per controlar el procés d'implementació, mentre que d'altres van expressar reserves respecte a un organisme independent d'aquest tipus, S. Parker, *Implications of States' Views on an Arms Trade Treaty*, UNIDIR, 2008

- proporcionar suport administratiu a altres institucions i mecanismes del Tractat (per exemple reunions dels estats membres i conferències de revisió –vegeu a continuació);
- prestar suport tècnic rutinari als estats membres en la implementació del Tractat i operar de centre de coordinació de les sol·licituds d'informació, punts d'aclariment, etc. (dels governs, així com també d'altres parts interessades, com ara els mitjans de comunicació o les organitzacions no governamentals);
- actuar com a dipòsit d'informació rellevant per al Tractat, proporcionada pels estats i altres parts fiables. Inclouria, per exemple, informació sobre actors d'interès, riscos de desviació, violació de l'embargament, etc.;
- funcionar com a centre de coordinació de les sol·licituds i ofertes d'assistència;
- proporcionar assessorament a aquells governs que tinguin la voluntat d'esdevenir estats membres del TCA[7]

1.7. Comitè d'experts

En el document del Simposi de Boston, també es va suggerir l'establiment d'un comitè d'experts en el marc del TCA. Aquest organisme, possiblement amb caràcter permanent o semipermanent i amb una composició rotatòria aprovada per tots els estats part, podria anar més enllà de la secretaria pel que fa a la supervisió de la implementació i el compliment del Tractat, i quant a avaluar, entre altres coses, l'aplicació nacional dels estats mitjançant la identificació de possibles buits legals, recomanant prioritats d'acció per abordar aquestes llacunes. Altres possibles tasques per aquest organisme, recomanades en el document de base, són:

- emetre un dictamen allà on els estats hagin estat incapaços de resoldre bilateralment controvèrsies sobre el compliment;
- respondre a qüestions interpretatives i de caràcter tècnic dels estats, com, per exemple, les referents a l'abast del Tractat; i
- suggerir i fer recomanacions respecte a futures modificacions del Tractat en els seus annexos o protocols, especialment en aquells de caràcter tècnic.[8]

1.8. Pauta d'implementació

També s'ha suggerit l'elaboració d'algun tipus de guia pràctica o pauta d'implementació del TCA per tal de facilitar la seva entrada en vigor i el seu compliment pels estats part.

---

[7] R. Isbister, Saferworld, *Background Paper: Implementation*, Breakout Session: Beacon Hill Room, The Boston Symposium on the Arms Trade Treaty, Hotel Park Plaza, 29 de setembre de 2010.
[8] R. Isbister, Saferworld, *Background Paper: Implementation*, Breakout Session: Beacon Hill Room, The Boston Symposium on the Arms Trade Treaty, Hotel Park Plaza, 29 de setembre de 2010.

En general, aquestes pautes són vistes com a políticament vinculants o amb caràcter de bones pràctiques, és a dir, quelcom que els estats membres podrien assumir voluntàriament. La naturalesa voluntària o informal d'aquestes directrius en permetria una revisió i modificació més freqüent.

1.9. Mesures de verificació i compliment

També s'ha assenyalat que el TCA podria establir un dret pels estats part, que els permetés plantejar preguntes i inquietuds i codificar procediments per fer front als casos d'irregularitats i suposades violacions del Tractat. A més, s'ha proposat que aquestes qüestions siguin gestionades pels estats implicats, malgrat que el Tractat proporcionés mesures per fer front a aquelles circumstàncies en les quals els intercanvis inicials entre estats en la resolució del litigi fracassessin o quan la qüestió en examen requerís un major compromís.

A més, el TCA podria funcionar com una eina per abordar situacions en les quals els estats, tot i haver exercit contactes inicials per resoldre els malentesos, segueixin en disputa sobre transferències específiques o aspectes concrets de la implementació. Poden donar-se situacions en què els estats involucrats puguin suggerir, per ells mateixos, procediments de resolució de controvèrsies o d'altres en què sigui necessari abordar la qüestió des d'un organisme més ampli del Tractat, que s'ocupi de la mediació, la negociació i l'arbitratge. Finalment, s'ha constatat que en els casos en què sorgeixin disputes sobre la capacitat (aparent) d'aplicar el Tractat de manera eficaç, les estratègies de resolució més apropiades podrien consistir en la cooperació i els mecanismes d'assistència mencionats en el punt 1.2, en comptes de procediments preestablerts de resolució de controvèrsies.

2. Lectures Recomanades

CITS, Saferworld, Oxfam 2010: *National Implementation of the proposed Arms Trade Treaty: A Practical Guide*, juliol de 2010.

P. Cornish, *An International Arms Trade Treaty: Building Consensus and Making it Work,* Actes d'una conferència celebrada al Royal College of Defence Studies, Seaford House, Londres, 5 de juny de 2007.

P. Holtom, Stockholm International Peace Research Institute, *Background Paper: Transparency*, Informal Working Lunch: Imperial Ballroom, The Boston Symposium on the Arms Trade Treaty, Hotel Park Plaza 29 de setembre de 2010.

R. Isbister, Saferworld, *Background Paper: Implementation*, Breakout Session: Beacon Hill Room, The Boston Symposium on the Arms Trade Treaty, Hotel Park Plaza 29 de setembre de 2010.

E. Kirkham, *Making it Work: Monitoring and Verifying Implementation of an Arms Trade Treaty*,
Saferworld, 2008.

M. Krepon, "Arms-treaty Verification: A Political Problem", *Technology Review*, vol. 9, núm. 4, 1986.

Preparatory Committee on ATT, *Facilitator's Summary on Implementation and Application,* 22 de juliol de 2010.