

29/2011

17 de agosto de 2011

M^a del Mar Hidalgo García

EL FUTURO DE LA ORGANIZACIÓN
PARA LA PROHIBICIÓN DE ARMAS
QUÍMICAS (OPAQ)

EL FUTURO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA PROHIBICIÓN DE ARMAS QUÍMICAS (OPAQ)

Resumen:

El pasado 15 de julio de 2011, el Consejo Asesor establecido a propuesta del Director General de la OPAQ, Ahmet Üzümcü, para revisar la implementación de Convención de Armas Químicas y realizar propuestas sobre las actividades futuras de la OPAQ, presentó sus conclusiones. En el informe emitido se exponen una serie de recomendaciones sobre cómo esta Organización debe hacer frente a los nuevos desafíos derivados de la expiración del plazo dado para la destrucción total de los arsenales de armas químicas, de la necesidad de garantizar la no proliferación de este tipo de armas y de la promoción de los avances tecnológicos con fines pacíficos en el campo de la química mediante la cooperación internacional.

Abstract:

On 15 July 2011, the Advisory Panel on Future OPCW Priorities, submitted the final report to OPCW Director-General. The report contains recommendations for how the OPCW should adapt to the new challenges: the final deadline for the completion elimination of chemical weapons stockpiles, ensure the non proliferation of this weapons, and the promotion of the peaceful uses of chemistry by international cooperation.

Palabras clave:

OPAQ, Convención sobre armas químicas, CAQ, CCC, Ahmet Üzümcü,

Keywords:

OPCW, Chemical Weapons Convention, Advisory Panel, Ahmet Üzümcü, SAB

UN CONSEJO ASESOR PARA EL FUTURO DE LA OPAQ

La OPAQ¹ se encuentra en una fase de transición en la que debe plantearse sus actividades futuras. En los catorce años transcurridos desde la entrada en vigor de la Convención de armas Químicas, 188 países la han ratificado y se han destruido casi tres cuartas partes de los arsenales declarados y la mayoría de las fábricas ha sido desmanteladas o transformadas para su uso con fines pacíficos.

La fecha límite para la destrucción total de las armas químicas declaradas es el 29 de abril de 2012. Aunque con cierto retraso, sobre todo debido a la magnitud de los arsenales de Estados Unidos y Rusia, es muy probable que el objetivo de destrucción se cumpla, lo que supondrá una disminución del número de inspecciones y, en definitiva, un descenso en las actividades que lleva a cabo la OPAQ.

Sin embargo, la OPAQ no pretende ni debe terminar su misión en este punto, sino que está dispuesta a someterse a una etapa de transición para abordar los nuevos desafíos que ofrece el panorama actual. La aparición de nuevos agentes químicos no contemplados en las Listas de la Convención², el empleo de agentes incapacitantes en determinados escenarios, la necesidad de tomar medidas para implantar la Resolución 1540³ y la innovación de la

¹ La Convención sobre armas químicas fue adoptada en 1992 entrando en vigor en 1997. Este tratado no sólo prohíbe el uso de armas químicas sino también su desarrollo, producción, adquisición, almacenamiento y su transferencia. La OPAQ es la encargada de su implantación y constituye el único organismo establecido para llevar a cabo un desarme multilateral.

² En la Lista 1 se incluyen las sustancias químicas que hayan sido utilizadas como armas químicas o que suponen una amenaza pues pueden ser utilizados con este fin (precursores, sustancias con poseen una toxicidad letal o incapacitante elevada, que podrían ser usadas como armas químicas, o sustancias con una estructura parecida a las clasificadas como armas químicas de propiedades comparables. Además, deben de poseer escasa utilidad para los fines no prohibidos por la Convención.

En la Lista 2 se incluyen sustancias químicas que, por su toxicidad letal o incapacitante, podrían ser utilizadas como armas químicas y precursores de las sustancias recogidas en la Lista 1. A diferencia de las recogidas en la Lista 1 las sustancias de esta categoría se pueden producir aunque no en grandes cantidades

Por último, en la Lista 3 se incluyen las sustancias que cumplen con las características de de las dos anteriores pero que se usan también con otros fines diferentes, por lo que se pueden producir en grandes cantidades con fines no prohibidos por la Convención.

³ En la Resolución 1540, aprobada el 28 de abril de 2004. el Consejo de Seguridad de la ONU decide que *“todos los Estados, de conformidad con sus procedimientos, deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas de*

industria química para satisfacer las necesidades de desarrollo económico, crecimiento de la agricultura y la mejora de la salud pública, mediante la investigación en nuevos pesticidas, insecticidas y medicinas abren nuevos frentes de actuación para la Convención y para la OPAQ.

Consciente de estas nuevas amenazas a la seguridad internacional, el Director General de la OPAQ, Ahmet Üzümcü, anunció, en la décimoquinta sesión de la Conferencia de los Estados Parte celebrada en diciembre de 2010, la creación de un Consejo Asesor⁴ cuya misión principal consistiría en establecer recomendaciones que sirvieran como base para fomentar el debate entre los Estados Parte sobre el futuro de la Convención y de la OPAQ.



El Consejo Asesor está compuesto por catorce expertos en desarme, control de armamento, la industria química y en innovación y tecnología. Actúan de forma independiente y están distribuidos geográficamente⁵.

Desde su establecimiento el Consejo se ha reunido en cuatro ocasiones teniendo lugar la última el pasado mes junio. El resultado final ha sido la elaboración de un informe⁶ que fue presentado al Director General el 15 de julio. La OPAQ deja claro que las conclusiones recogidas en el informe no tienen por qué contemplar su opinión ni la de los Estados Parte, pero lo que sí supone es un buen punto de partida para abrir las negociaciones sobre el nuevo rumbo que debe tomar la organización. El Director General ya lo ha remitido a los Estados Parte y ha convocado una reunión “informal” con los Representantes Permanentes de la OPAQ en La Haya, el próximo mes de septiembre, para debatir las conclusiones del informe.

vectores³, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas”. Además exhorta a los estados a realizar actividades de cooperación para prevenir el tráfico ilícito de este tipo de armas.³

⁴ En inglés “Advisory Panel on future OPCW priorities”

⁵ El Consejo Asesor está compuesto por: el Embajador Rolf Ekéus (Suecia) que actúa de Presidente, la Embajadora Noor Farida Ariffin (Malasia), el Embajador Sergei Batsanov (Rusia), el Embajador Marcos de Azambuja (Brasil), el Dr. Claude Eon (Francia), el Embajador Roberto García Moritan (Argentina), Dr. Juesheng Gu (China), el Embajador Abuelgasim Idris (Sudán), el Embajador Eric Javits (EEUU), la Dra. Patricia Lewis (Reino Unido), el Embajador Abdul Minty (Sudáfrica), el Dr. Bunro Shiozawa (Japón), el Embajador Rakesh Sood (India) y el Dr. Ralf Trapp.

⁶ El informe se encuentra en:

http://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/S_series/2011/en/Advisory_Group_report_s-951-2011_e_.pdf

LAS PROPUESTAS DEL CONSEJO ASESOR

En el informe realizado por el Consejo Asesor sobre el futuro de la OPAQ se recogen una serie de recomendaciones específicas sobre cuáles deberían ser las prioridades de la organización en el futuro.

Conseguir la eliminación completa de las armas químicas

La eliminación, lo antes posible, de todos los arsenales declarados es el cometido principal de la OPAQ. Para conseguir este objetivo la OPAQ debe presionar para que se cumplan los plazos establecidos para su destrucción, debe fomentar que los Estados No Parte de la Convención la ratifiquen para que los que posean armas químicas y/o fábricas las eliminen y por último, se deben destruir todas las armas químicas antiguas y abandonadas⁷.

La OPAQ y su Secretaría Técnica deben mantener la competencia y los recursos necesarios para continuar con su labor de verificación del desarme así como para prestar asesoramiento técnico a los Estados Parte cuando lo soliciten.

Apoyo al desarme y a la prevención de la adquisición de compuestos químicos tóxicos por parte de actores no estatales para fines hostiles

Evitar que se empleen armas químicas es otra de las principales misiones de la OPAQ.

Según el artículo II de la Convención, "armas químicas" son "*las sustancias químicas tóxicas o sus precursores, salvo cuando se destinen a fines no prohibidos por la presente Convención, siempre que los tipos y cantidades de que se trate sean compatibles con esos fines*". Esta definición es lo suficientemente amplia como para abarcar no sólo los compuestos incluidos en las Listas sino también los que aún no han sido descubiertos o sintetizados. Desde un punto de vista legal esta definición es válida para afrontar el uso de armas químicas.

⁷ Según el Artículo II de la Convención Por "antiguas armas químicas" se entiende:

- a) Las armas químicas producidas antes de 1925; o
- b) Las armas químicas producidas entre 1925 y 1946 que se han deteriorado en tal medida que no pueden ya emplearse como armas químicas.

Y por "armas químicas abandonadas" se entiende:

Las armas químicas, incluidas las antiguas armas químicas, abandonadas por un Estado, después del 1 de enero de 1925, en el territorio de otro Estado sin el consentimiento de este último.

Sin embargo, para llevar a cabo las verificaciones de forma efectiva, es necesario contemplar los avances que han ido surgiendo desde la entrada en vigor de la Convención en 1997. Esto supone actualizar las listas pues cualquier sistema de control basado en una lista pierde, con el tiempo, su eficacia a menos que se actualice periódicamente. El Consejo Asesor sugiere que las Listas se actualicen cada cuatro o cinco años y que estas revisiones las realice una “unidad científica” junto con el Consejo Consultivo Científico (CCC), previa consulta con todas las partes interesadas.

Por otro lado, los Estados Parte están obligados a adoptar las medidas necesarias para garantizar que las sustancias químicas tóxicas y sus precursores se utilicen con fines no prohibidos por la Convención. Para ello, es necesaria su implantación eficaz a nivel nacional, lo que exige una coordinación con todos los sectores implicados, incluyendo la industria química, la comunidad científica, las Fuerzas Armadas y las de seguridad interior. A nivel internacional, es necesario continuar con los procesos de verificación y la cooperación entre Estados mediante el establecimiento de redes locales y globales para la formación del personal, asistencia técnica y el intercambio de información entre los Estados Parte.

Mejora en los procesos de resolución de los casos de incumplimiento de la Convención

Las actuaciones en caso de incumplimiento de la Convención por un Estado Parte están recogidas en sus artículos IX y X. Los mecanismos van desde las consultas multilaterales y bilaterales entre las partes implicadas, bajo los auspicios del Consejo Ejecutivo de la OPAQ, hasta la inspección para demostrar el incumplimiento. También existen mecanismos de investigación para comprobar el uso o amenaza de empleo de armas químicas contra un Estado Parte.

El informe recoge que muchos de los mecanismos multilaterales no se han aplicado desde la entrada en vigor de la Convención y critica la aplicación de una forma únicamente bilateral para la resolución de un incumplimiento pues supone una falta de transparencia hacia los otros Estados Parte. Propone que el Consejo ejecutivo ponga en marcha todos los mecanismos recogidos en la Convención para los casos de incumplimiento y que los Estados Parte revisen su grado de compromiso con la Convención en la Conferencia anual.

Desde la entrada en vigor ningún Estado Parte ha solicitado una inspección para verificar un posible caso de incumplimiento. Esta situación hace suponer que existe un respeto entre todos los Estados Parte pero, por otro lado, puede debilitar el carácter de disuasión asociado a las inspecciones. Los Estados Parte deberían verlas como una salvaguardia de la

Convención como medida disuasoria y participar activamente en ejercicios prácticos para llevar a cabo las inspecciones en su territorio de forma efectiva.

En cuanto a los mecanismos de investigación, el informe propone una mayor coordinación entre la OPAQ y los mecanismos de la Secretaría General de la ONU. Además apunta que la capacidad de la Secretaría Técnica de la OPAQ para investigar el empleo de armas químicas será más importante en un futuro si aumentan las amenazas por el empleo de otros compuestos químicos tóxicos, para lo cual necesitará desarrollar nuevas vías para mantener sus capacidades de inspección.

Monitorización y evaluación de los avances en ciencia y Tecnología

La OPAQ cuenta con el CCC como órgano encargado del asesoramiento científico. Según el informe, es bastante cuestionable la forma en que la OPAQ tiene en cuenta sus consejos. El CCC debería actuar con unos propósitos claramente definidos y que podrían ser:

- Proporcionar información y asesoramiento técnico que permita la evaluación de los riesgos asociados a los nuevos compuestos y tecnologías.
- Proponer mejoras en los métodos de verificación existentes y la adopción de nuevos tipos de equipos de inspección.
- Asesorar sobre la adaptación de los métodos de verificación teniendo en cuenta los avances tecnológicos.
- Asesorar sobre las nuevas cuestiones que puedan afectar a la aplicación de la Convención como es la convergencia entre la biología y la química.
- Asesorar sobre las medidas a tomar tras un incidente en el que se encuentren implicados agentes químicos.
- Identificar oportunidades en el campo de la ciencia y tecnología para fomentar el uso pacífico de la química entre los Estados Parte.
- Intercambiar información y experiencia relativa a la destrucción de armas químicas.

Además de ampliar el papel del CCC y mantener su relación con la IUPAC⁸, la OPAQ debe fortalecer su competencia en el ámbito científico. Para ello, se propone la creación dentro de la Secretaría Técnica de una figura (denominado “Consejero Científico) o de una pequeña “unidad científica” bajo la dependencia Directa del Director General con el objetivo de ofrecer asesoramiento científico y tecnológico. Además esta unidad podría servir también como secretaría permanente del CCC.

⁸ International Union of Pure and Applied Chemistry (IUPAC)

También se debe prestar atención a la convergencia entre la biología y la química. Esta convergencia reclama una mayor interacción entre la implementación de la Convención sobre Armas Químicas y la Convención sobre Armas Biológicas, sobre todo en el solapamiento que existe entre ambos tratados en relación con las toxinas.

Preparación y respuesta frente a incidentes en los que se dispersen compuestos tóxicos con fines hostiles

La amenaza del empleo de agentes químicos es ahora mucho más compleja de abordar que en el caso de una “guerra química tradicional”. Ahora, aparte del químico puede llevar asociados otro tipo de materiales como el nuclear, biológico y radiológico, pueden ser utilizados por grupos terroristas y el objetivo del ataque son civiles en lugar de militares.

Aunque la responsabilidad para afrontar esta amenaza recae en los gobiernos, dentro de su jurisdicción, o colectivamente bajo las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, la OPAQ también reconoce su responsabilidad en la lucha contra el terrorismo. La Organización contribuye con los Estados Parte para establecer la capacidad necesaria en materia de prevención y respuesta frente a un ataque terrorista con agentes químicos o sobre sus instalaciones o durante su transporte.

La OPAQ debe tener en cuenta que para desarrollar estrategias de prevención efectivas se tienen que tener en cuenta numerosas variables que van desde el tipo de compuesto químico que se puede utilizar para realizar una agresión hasta su forma de dispersión lo que incluye la contaminación de comida o agua. La OPAQ debe adaptarse a estos nuevos escenarios. El informe propone la creación de centros a nivel regional en zonas con capacidades limitadas para hacer frente a un ataque de este tipo con objeto de ofrecer una preparación adecuada en la respuesta a este tipo de incidentes.

También se propone que se estudien las posibilidades de colaboración con otras entidades internacionales como la Organización Mundial de la Salud.

Fomento de la cooperación internacional en el campo del uso pacífico de la química

El Artículo VIII asigna a la Conferencia de los Estados Parte la responsabilidad de promover la colaboración internacional entre los Estados Parte. Este objetivo cobrará una gran importancia en el futuro de la OPAQ.

Esta colaboración internacional debe girar en torno a dos ejes. Uno de ellos son los controles en la transferencia de productos y tecnología así como el desarrollo económico y tecnológico de los Estados Parte. El otro eje es el fomento del uso pacífico de la química.

En cuanto al primer eje, la OPAQ debe ejercer su competencia institucional para ayudar a los Estados Parte a implantar controles nacionales efectivos para asegurar que el comercio de materiales de doble uso sirve para propósitos legítimos. En este sentido, la OPAQ debería proporcionar asistencia a las Autoridades Nacionales⁹ para que puedan cumplir con sus responsabilidades.

Por otro lado, y dejando al margen la actividad del Grupo de Australia¹⁰, las denegaciones de tránsito a un Estado Parte deberían resolverse a través de la OPAQ mediante la correspondiente queja al Director General de país implicado, quien se encargaría de reunir a las partes para intentar llegar a un acuerdo y solventar las causas de la denegación.

Con respecto al segundo eje, el informe propone que los programas de cooperación cuenten con una asignación presupuestaria regular para evitar que su continuidad dependa de las contribuciones voluntarias de los Estados Parte. También se recomienda que los programas internacionales de la OPAQ estén dirigidos a fomentar la interacción entre las Autoridades Nacionales y entre éstas y la OPAQ.

La gestión de la transición.

Las nuevas prioridades que se proponen para la OPAQ requieren un cambio institucional y una adaptación en la gestión. La Convención proporciona suficiente flexibilidad para hacerlo. El cómo afectarán estos nuevos retos al tamaño, estructura y funcionamiento de la Secretaría Técnica caen fuera de alcance del informe elaborado. Lo que sí está claro es que la Secretaría Técnica deberá mantener los recursos necesarios para garantizar que la destrucción de las armas químicas continúa estando sometida a una verificación internacional como requiere la Convención.

La OPAQ debe seguir manteniendo y expandiendo su competencia institucional,

⁹ Para que el sistema de verificación resulte más eficaz dentro de cada estado, la CAQ obliga a la creación de Autoridades Nacionales. Estos organismos también se encargan de las relaciones entre el Estado y la OPAQ y las otras Autoridades Nacionales. En España la Autoridad Nacional es la ANPAQ cuyas funciones y organización se encuentran recogidas en el Real Decreto de 663/1997.

¹⁰ El grupo de Australia se formó en 1985. Está compuesto por 40 Estados y su misión es la de contribuir a la seguridad internacional regulando y controlando las exportaciones de productos químicos que podrían ser utilizados como armas químicas.

conocimiento y profesionalización, con la introducción de mejoras en los mecanismos de formación.

El reparto del presupuesto también debe modificarse. En la actualidad se divide en dos partidas iguales. Una de ellas destinada a sufragar los gastos de la verificación. En la otra, se incluyen la asistencia a las Autoridades Nacionales, los programas internacionales y las tareas administrativas de la propia OPAQ. Con la previsible reducción de las tareas de verificación, este reparto no es necesario que sea equitativo como no lo es tampoco el hecho de que estén asociados los gastos administrativos con los de los programas que se llevan a cabo. Para ello, se debería separar ambos gastos y establecer unos presupuestos bianuales para asegurar la estabilidad de los programas.

En cuanto a las relaciones con otros organismos, la Secretaría Técnica debería establecer un punto de contacto para el seguimiento del proceso de implementación de la Convención de Armas Biológicas. Además se necesita fortalecer el compromiso con la sociedad civil e impulsar la diplomacia preventiva como lo está haciendo en la actualidad en Director General.

El Consejo Asesor para el futuro de la OPAQ también cuestiona que exista una única sede situada en la Haya, lo cual dificulta la interacción “in situ” con la comunidad internacional de diplomáticos y expertos en control de armamento, proliferación y desarme. Una opción posible es la presencia de la OPAQ en los centros de las Naciones Unidas. Pero esto no es nada más que una propuesta. El informe sugiere que se estudien en profundidad todas las opciones posibles para que la OPAQ pueda afrontar los nuevos retos con una visión a largo plazo.

M^a del Mar Hidalgo García
Analista del IEEE