

La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y el OIEA: Reseña Comparativa

Basándose en las enseñanzas extraídas del sistema de verificación nuclear del OIEA, los Estados han conferido a la OPAQ un enérgico mandato

por A
Walter Dorn y
Ann Rolya

La tan esperada Convención sobre las armas químicas (CAQ), que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York el 30 de noviembre de 1992, quedó abierta a la firma el 13 de enero de 1993. Así culminó casi un cuarto de siglo de conversaciones y negociaciones oficiales.

En la conferencia celebrada en París para la firma, 130 Estados pasaron a ser signatarios y algunos más se han adherido a la Convención, lo cual constituye un comienzo prometedor. El tratado prohíbe el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la transferencia y el empleo de armas químicas y pide la destrucción de esas armas. Cuando entre en vigor, lo cual puede ocurrir ya en enero de 1995, se establecerá una nueva organización internacional encargada de asegurar su aplicación, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ). Ya una Comisión Preparatoria de signatarios en La Haya, futura sede de la Organización, se dedica a los aspectos fundamentales para la creación de la OPAQ.

La OPAQ será responsable de enviar inspectores a plantas químicas y otros emplazamientos de sus Estados Miembros para verificar las declaraciones y cerciorarse de que no realizan actividades prohibidas. Por ser la única organización existente que tiene el mandato de aplicar un sistema internacional de verificación, el OIEA constituye un importante modelo para la estructura y el funcionamiento de la OPAQ. Muchas de las disposiciones de la CAQ se beneficiarían de las enseñanzas aprendidas mediante la aplicación del sistema de salvaguardias del OIEA en cuestiones tales como los derechos de acceso de los inspectores, su designación, y los acuerdos en materia de procedimientos.

El Sr. Dorn es candidato a doctor en química de la Universidad de Toronto y ha prestado sus servicios como representante de Science for Peace ante las Naciones Unidas desde 1983. La Sra. Rolya es Coordinadora Adjunta del Proyecto de convención de armas químicas en Acción Mundial de Parlamentarios, 211 East 43rd Street, Suite 1604, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos de América.

En general, la estructura del OIEA y la que se prevé para la OPAQ son muy semejantes. Ambas incluyen un órgano que abarca a todos los Estados Miembros, un órgano ejecutivo/rector con una representación regional en la que se otorga prioridad a los Estados poseedores de una industria química o nuclear más adelantada, respectivamente, y una Secretaría encabezada por un Director General y provista de inspectores que realizan actividades de verificación *in situ*. Ambas organizaciones son financiadas por los Estados Miembros de conformidad con la escala de cuotas de las Naciones Unidas o sirviéndose de ella como guía.

Con todo, hay algunas diferencias estructurales. La principal es que el OIEA debe cumplir una doble misión: promover la contribución de la energía nuclear al desarrollo económico y social, y tratar de asegurar que los materiales y las instalaciones nucleares sometidos a salvaguardias se dediquen a usos exclusivamente pacíficos. La OPAQ tiene la responsabilidad de lograr una prohibición completa de las armas químicas y, al menos hasta ahora, no está llamada a promover los usos pacíficos de la química y las ciencias químicas. Además, la CAQ estipula que todos los signatarios deben destruir cualquier arma química de que dispongan en un plazo de 10 a 15 años. El OIEA realiza las actividades de verificación conforme a lo dispuesto en su Estatuto y en varios tratados. La OPAQ funcionará exclusivamente en virtud de la CAQ, que posee la característica distintiva de combinar en un solo instrumento las obligaciones generales de los Estados partes en la Convención y el sistema de verificación destinado a asegurar el cumplimiento de esas obligaciones.

En lo que respecta a los sistemas de verificación, hay algunas similitudes entre el OIEA y la OPAQ. Cada organización tiene la responsabilidad de asegurar que no se desvíen ni se produzcan materiales con destino a armas nucleares o químicas, respectivamente. Además, cada organismo se apoya en las inspecciones *in situ* como instrumento de verificación, y tiene autoridad para hacer inspecciones por denuncia o, en el caso del OIEA, inspecciones especiales.

La OPAQ y el OIEA: Resumen de estructuras y funciones

	OPAQ	OIEA
Documento constitutivo	Convención sobre las Armas Químicas (CAQ); entrará en vigor 180 días después que el 65º Estado deposite el instrumento de ratificación, pero en ningún caso antes de transcurridos dos años del momento de su apertura a la firma (art. XXI). La fecha más cercana posible es el 13 de enero de 1995	Estatuto del OIEA; entró en vigor el 29 de julio de 1957, después de ser ratificado por 18 Estados
Objetivos principales	Lograr el objeto y el propósito de la CAQ (es decir, la prohibición completa de las armas químicas; de su desarrollo, producción, almacenamiento, transferencia y empleo; y la destrucción de los arsenales de armas químicas y las instalaciones de producción existentes). Velar por la aplicación de las disposiciones de la CAQ, entre ellas las relativas a la verificación. Proporcionar un foro para las consultas y la cooperación entre los Estados Partes. Proporcionar asistencia y protección contra el uso de armas químicas (CAQ, art. VIII.1)	Promover los usos pacíficos de la energía atómica y asegurarse de que la asistencia que preste no sea utilizada de modo que contribuya a fines militares; administrar un sistema de salvaguardias destinado a verificar que los materiales y las actividades nucleares abarcados por los acuerdos de salvaguardias tengan y conserven un carácter pacífico, y fomentar la confianza al efecto (Estatuto del OIEA, arts. II y III.A.5)
Depositario	Secretario General de las Naciones Unidas (art. XXIII)	Gobierno de los Estados Unidos de América (art. XXI.C)
Organo con representación de todos los miembros	Conferencia de los Estados Partes (CEP) integrada por todos los Estados Partes en la CAQ (art. VIII.9)	Conferencia General (CG) integrada por todos los Estados Miembros del OIEA (art. V), cuyo número total es 117 (en 1993)
Organo ejecutivo/rector	Consejo Ejecutivo (CE) de 41 miembros designados con arreglo a la distribución geográfica y la importancia de sus industrias químicas nacionales, y elegidos por la CEP por un mandato de dos años; dentro de cada una de las cinco regiones geográficas se designará determinado número de Estados Partes que generalmente "serán aquellos que posean las industrias nacionales químicas más importantes de la región, según venga determinado por datos comunicados y publicados internacionalmente" (art. VIII.23)	Junta de Gobernadores de 35 miembros elegidos o designados conforme a la distribución geográfica y a su adelanto en la esfera nuclear; 13 de ellos son designados anualmente por la Junta saliente y 11 son elegidos anualmente por la Conferencia por periodos de dos años (art. VI.A)
Votación en el órgano ejecutivo/rector	Mayoría de 2/3 para cuestiones de fondo. Mayoría simple para cuestiones de procedimiento (art. VIII.29) Mayoría de 3/4 para pronunciarse en contra de una inspección por denuncia (art. IX.17)	Mayoría simple o mayoría de 2/3 según la categoría de las cuestiones (art. VI.E)
Secretaría	Secretaría Técnica (ST) encabezada por un Director General nombrado por la CEP, previa recomendación del Consejo Ejecutivo por un período de cuatro años, renovable una vez (art. VIII.43) Cuerpo de inspectores: 150 a 250 inspectores (estimación)	Secretaría encabezada por un Director General nombrado por la Junta, con la aprobación de la Conferencia General, por períodos de cuatro años (art. VII.A) Número de funcionarios: 2135 (Informe Anual, 1992) Departamento de Salvaguardias: aproximadamente 200 inspectores a jornada completa
Principales funciones del Director General	Jefe y más alto funcionario administrativo de la Secretaría Técnica Nombramiento del personal Responsable ante la CEP y el Consejo Ejecutivo del funcionamiento de la Secretaría Técnica; organización y funcionamiento del Consejo Consultivo Científico Establecimiento de grupos de trabajo temporales integrados por expertos científicos (art. VIII.44 y 45) Transmisión de los informes de inspección relativos a inspecciones por denuncia (art. IX.22) y comunicar al Consejo Ejecutivo cualquier otro posible incumplimiento hallado en el curso de otras inspecciones (VA.II.65)	Más alto funcionario administrativo del Organismo Nombramiento y dirección del personal Cumplimiento de los requisitos que estipule la Junta (art. VII.A y B) Transmisión a la Junta de los informes que presenten los inspectores sobre la aplicación de las salvaguardias (art. XII.C) Podrá determinar la necesidad de una inspección especial (INFCIRC153, párr.77)
Financiación (anual)	150 a 250 millones de dólares (estimación)	Total: 202 millones de dólares (presupuesto ordinario de 1992 ajustado) Salvaguardias: 68 millones de dólares
Fuente de financiación	Los Estados Partes, conforme a la escala de cuotas de las Naciones Unidas, con los ajustes que determine la CEP para tener en cuenta las diferencias de composición entre las Naciones Unidas y la OPAQ (art. VIII.7)	Los Estados Miembros, de conformidad con la escala de cuotas fijada por la Conferencia, guiándose por la escala de cuotas de las Naciones Unidas (art. XIV.D) Contribuciones voluntarias (art. XIV.G)

La OPAQ y el OIEA: Resumen de los sistemas de verificación

	Sistema de verificación de la CAQ	Salvaguardias del OIEA
Base jurídica	Convención sobre las Armas Químicas (esp. los art. IV a X y el Anexo sobre verificación (AV)) Acuerdos de instalaciones (se elaborarán acuerdos modelo)	Estatuto del OIEA (esp. los arts. III y XII) Tratado de no proliferación (especialmente el art. III.1), Tratado de Tlatelolco, Tratado de Rarotonga (arts. II y IV) Acuerdos de salvaguardias y acuerdos sobre proyectos (con arreglo a los modelos contenidos en los documentos INFCIRC/153 e INFCIRC/66/Rev.2) Arreglos subsidiarios y documentos adjuntos relativos a las instalaciones
Actividades que supervisa	Almacenamiento temporal y destrucción de las armas químicas (art. IV) Destrucción o conversión de las instalaciones de producción de armas químicas (art. V) Producción, adquisición y transferencia de sustancias químicas incluidas en las Listas (art. VI) Producciones en otras instalaciones de sustancias químicas no incluidas en las Listas (art. VI) Investigación de presunto empleo de armas químicas (art. X)	Investigaciones nucleares Fabricación de combustible nuclear Enriquecimiento de combustible Reelaboración Explotación de reactores Gestión de desechos (art. XII)
Materiales sometidos a inspección	Sustancias químicas incluidas en las Listas; 43 sustancias químicas tóxicas (o familias de sustancias químicas) y precursores que teóricamente abarcan miles de sustancias químicas, divididas en tres categorías: Lista 1: las que plantean un peligro grave para la CAQ (por ejemplo, sustancias neurotóxicas) Lista 2: las que plantean un peligro considerable (por ejemplo, el tioglicol) Lista 3: las sustancias químicas y los precursores que plantean peligro y generalmente se producen en grandes cantidades comerciales (por ejemplo, el cianuro de hidrógeno) Sustancias químicas orgánicas no incluidas en las Listas, especialmente las que contengan los elementos fósforo, azufre o flúor ("sustancias químicas PSF") (art. VI, Anexo sobre sustancias químicas y AV)	Material fisionable especial (uranio enriquecido, plutonio) Material fuente (uranio natural y agotado y torio) Algunos materiales no nucleares (art. XX e Informe Anual, 1992)
Métodos para vigilar el cumplimiento	Declaraciones Vigilancia de datos Inspecciones in situ: — Inicial (AV.III.1) — Ordinaria/sistemática (arts. IV a VI) — Por denuncia (art. IX.8)	Examen de la información sobre el diseño Contabilidad del material Determinados registros de las operaciones (art.XII.A.3) Inspecciones in situ: — Ad hoc — Ordinarias — Especiales (INFCIRC/153, párrs. 71 a 73)
Número de Estados supervisados	Por lo menos 130 (sobre la base del número de signatarios originales participantes en la Conferencia de París)	68 Estados con actividades nucleares importantes (110 Estados tienen acuerdos de salvaguardias vigentes) (Informe Anual, 1992)
Tipos de información que recibe	Declaraciones por los Estados de la totalidad de los datos y las instalaciones nacionales (iniciales y anuales) Declaraciones de las transferencias (art. VI) Otra información que los Estados deseen suministrar (art. IX)	Declaraciones presentadas por los Estados Información derivada de actividades de inspección Informes presentados por los Estados proveedores Información suministrada por terceras partes Otra información que los Estados deseen suministrar (art. VIII)
Tipos de instalaciones sometidas a inspección	Instalaciones de producción, almacenamiento y destrucción de armas químicas Instalaciones independientes en pequeña escala (para la producción de sustancias químicas de la Lista 1) Instalaciones de doble uso para la producción, la elaboración y el consumo de sustancias químicas (arts. III a VI) Respecto de las inspecciones por denuncia, teóricamente toda instalación o emplazamiento puede ser sometido a inspección (art. IX)	Instalaciones que contienen materiales sometidos a salvaguardias, como: Instalaciones de elaboración de material a granel, incluidas las plantas de reelaboración Instalaciones de almacenamiento independientes Reactores de investigación y conjuntos críticos Reactores de potencia Plantas de conversión Plantas de fabricación de combustible Plantas de enriquecimiento (Informe Anual, 1992)
Número de instalaciones	Aproximadamente 1000 para inspecciones ordinarias (Instalaciones relacionadas con sustancias químicas de las Listas 1, 2 y 3) Miles de "otras instalaciones de producción de sustancias químicas" que podrían pasar a ser objeto de inspección después de transcurridos cuatro años de la entrada en vigor del Tratado Una cantidad ilimitada de lugares que podrían ser objeto de inspecciones por denuncia	492 instalaciones nucleares Otros 321 lugares (Informe Anual, 1992)

	Sistema de verificación de la CAQ	Salvaguardias del OIEA
Numero de inspecciones (anuales)	Más de 2000 (estimación)	2047 (Informe Anual, 1992)
Frecuencia de las inspecciones	Inspecciones iniciales: "inmediatamente" después de que la instalación haya sido declarada (AV.III.1) Instalaciones de la Lista 1: las inspecciones subsiguientes se decidirán por la Secretaría Técnica y el acuerdo sobre la instalación, con el Estado Parte (AV.VI.E) Instalaciones de la Lista 2: La Secretaría Técnica decidirá las inspecciones subsiguientes (no más de dos por año natural y por emplazamiento) (AV.VII.B) Instalaciones de la Lista 3 y "otras instalaciones": No más de dos por año y por planta; el número combinado de inspecciones en un Estado Parte no excederá de tres, más el 5% del número total de emplazamientos declarados, o de 20 inspecciones si esta última cifra fuera inferior (AV.VIII.B y AV.IX.B)	Según la índole de las actividades y la forma del material nuclear que sean objeto de salvaguardias, pero al mínimo compatible con la aplicación eficaz de las salvaguardias (INFCIRC/66/Rev.2/III.47 y 153, párrs. 78 y 81) Oscilan entre una inspección anual y la vigilancia continua.
Notificación de las inspecciones	Generalmente: 24 horas (AV.III.17) Inicial: 72 horas (AV.III.18) Lista 1: 24 horas (AV.III.17) Lista 2: 48 horas (AV.VII.30) Lista 3: 120 horas (AV.VIII.25) Otras: 120 horas (AV.IX.21) Por denuncia: 12 horas (art. IX.15)	Según la índole de las inspecciones realizadas en los diferentes Estados de conformidad con los documentos INFCIRC/66 y 153 Ad hoc: 24 a 48 horas Ordinaria: de 24 horas a una semana, pero también pueden realizarse sin aviso previo Especial: lo antes posible (INFCIRC/153, párrs. 83 y 84)
Decisiones relativas al cumplimiento	El Director General comunica al Consejo Ejecutivo los posibles incumplimientos (AV.II.65). El Consejo Ejecutivo examinará "las preocupaciones por el cumplimiento y los casos de falta de cumplimiento" (VIII.35). La CEP "examinará el cumplimiento" de la Convención (VIII.20). Si se realiza una inspección por denuncia, el Consejo Ejecutivo examinará el informe del grupo de inspección y "se ocupará de cualquier inquietud que surja sobre si ha habido falta de cumplimiento". (art. IX.21 y 22)	El cuerpo de inspectores determinará cualquier anomalía o incompatibilidad que dimane de las actividades de salvaguardia y dará cuenta de todo incumplimiento al Director General, quien transmitirá la información a la Junta de Gobernadores. La Junta pedirá al Estado o a los Estados que procedan a poner fin a cualquier incumplimiento cuya existencia se compruebe y pondrá el asunto en conocimiento del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas (art. XII.C).

Ahora bien, hay algunas diferencias fundamentales que, en parte, dimanen de las diferentes características de las ciencias química y nuclear, sus aplicaciones y las estructuras de las industrias que se sustentan en ellas. Como la OPAQ deberá verificar la total eliminación de una categoría completa de armas, sus inspecciones abarcarán una mayor diversidad de actividades y serán más intrusivas que las del OIEA. Las disposiciones de la CAQ relativas a la notificación y la frecuencia de las inspecciones son más detalladas, lo que denota la amplitud de su sistema de verificación. Los materiales de interés abarcan una gama más amplia: las sustancias químicas tóxicas y sus precursores están agrupados en tres categorías que pueden llegar a incluir miles de sustancias químicas. El OIEA se ocupa de materiales nucleares identificados de manera específica que son comparativamente más fáciles de detectar y cuantificar.

En los cuadros adjuntos aparecen resúmenes de las estructuras, las funciones y los sistemas de verificación de la OPAQ y el OIEA. Como podrá observarse, muchos conceptos y enseñanzas importantes del OIEA han sido utilizados al crear la estructura de la OPAQ. No cabe duda de que habrá muchas oportunidades futuras de cooperación y vínculos mutuamente beneficiosos. Ambas organizaciones habrán de desempeñar un destacado papel en el cometido de verificar la observancia de los tratados de control de armamentos y ayudar a establecer el orden internacional en el mundo de la posguerra fría.

Fuentes y referencias

En la preparación de esta reseña se utilizaron varias fuentes y referencias básicas, entre las que figuran las siguientes:

- "International Atomic Energy Agency Safeguards: Observations of Lessons for Verifying a CWC", por James F. Keeley, División de Control de Armamentos y Desarme, Departamento de Asuntos Exteriores, *Arms Control Verification Occasional Papers*, No.1, Canadá (septiembre de 1988).
- "Verification of a Chemical Weapons Convention: Summary of Lessons Learned from the Verification Experience of the IAEA", por Mark Mullen, Centro de Estudios sobre Seguridad Nacional, Laboratorio Nacional Los Alamos, *Briefing*, Vol.2, No.6, Estados Unidos de América (20 de diciembre de 1991).
- "International Atomic Energy Agency Safeguards as a Model for Verification of a Chemical Weapons Convention", por Bruno H. Schiefer et al., División de Control de Armamentos y Desarme, Departamento de Asuntos Exteriores, *Arms Control Verification Occasional Papers*, No.3, Canadá (octubre de 1988).
- Documentos seleccionados e informes del OIEA, incluido el *Informe Anual del Organismo Internacional de Energía Atómica* (ediciones de 1991 y 1992); INFCIRC/66/Rev.2, *Sistema de salvaguardias del Organismo*; INFCIRC/153, *Estructura y contenido de los acuerdos entre Estados y el Organismo requeridos en relación con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares*.
- "Proyecto de convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción", Informe de la Conferencia de Desarme, A/47/27 (1992).