

## **Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción**

**Por Michael Bothe**

*Profesor de Derecho Público*

*Johann Wolfgang Goethe-Universität, Fráncfort*

### **1. Armas químicas – características y propiedades**

Las armas químicas son municiones y otros artefactos que se valen de los efectos tóxicos de las sustancias químicas sobre los organismos vivos para provocar muerte u otros daños. La definición de la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción (en lo sucesivo denominada “la Convención”) solo incluye los efectos tóxicos sobre los seres humanos y los animales, no los efectos sobre las plantas (por ejemplo, los herbicidas). Para que pueda considerarse arma química, el efecto tóxico de las municiones no tiene por qué ser letal. Otras formas de daño (incapacitación) son suficientes aunque solo tengan carácter temporario. No hay consenso sobre si la definición comprende las sustancias químicas que en condiciones normales de uso solo causan irritación a corto plazo (por ejemplo, gases lacrimógenos).

Las sustancias químicas tóxicas pueden expandirse por grandes extensiones y afectar a un elevado número de personas. Por lo tanto, las armas químicas son consideradas “armas de destrucción en masa”.

### **2. Antecedentes de la Convención**

El empleo de armas químicas durante la Primera Guerra Mundial (al principio se trató de un ataque sorpresa) generó una gran conmoción en la opinión pública y pronto dio lugar a iniciativas dirigidas a prohibir esas armas, tanto su empleo como posteriormente su tenencia. Esta labor tuvo su inicio en los llamados Tratados de Paz de París de 1919, en virtud de los cuales se prohibió la tenencia de dichas armas por los Estados que habían perdido la guerra. La prohibición del empleo de dichas armas, basada en la redacción de los Tratados de Paz de París, fue estipulada por primera vez en el Tratado de limitación del armamento naval, aprobado por la Conferencia sobre la limitación del armamento, celebrada en Washington en 1922, y más tarde en el Protocolo de 1925 relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos (en lo sucesivo denominado “Protocolo de Ginebra”). El Protocolo de Ginebra constituyó un gran avance, ya que fue ratificado por un gran número de países, aunque pasó bastante tiempo antes de que concitara una auténtica participación universal. Las armas químicas fueron también una parte importante de las negociaciones referentes al control de armamentos celebradas bajo la égida de la Liga de Naciones, y que a la postre no arrojaron resultados positivos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el empleo de armas químicas, a saber la utilización de gases lacrimógenos y herbicidas por los Estados Unidos en Viet Nam, generó otra vez nuevos intentos de reforzar la prohibición. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó resoluciones a ese efecto declarando que el contenido del Protocolo de Ginebra formaba parte del derecho internacional consuetudinario e invitando al mismo tiempo a los Estados a que se adhirieran al

Protocolo (véanse en particular las resoluciones 2162 (XXI) B de 5 de diciembre de 1966 y 2603 (XXIV) de 16 de diciembre de 1969). La prohibición de la posesión de dichas armas pasó a ser parte de las negociaciones sobre el control de armamentos celebradas bajo la égida de las Naciones Unidas (Conferencia del Comité de Desarme). Fue posible separar la cuestión de las armas biológicas, que pasó a ser objeto de un tratado especial en 1972. Sin embargo, las negociaciones sobre las armas químicas se prolongaron durante más de 20 años, siendo el principal obstáculo un sistema de control del cumplimiento que debía ser efectivo sin ser demasiado intrusivo. Esas negociaciones llegaron finalmente a buen puerto tras la aprobación en 1992 de la Convención, que entró en vigor en 1997. Hacia julio de 2011, 188 Estados se habían hecho partes en la Convención.

### **3. Prohibiciones y obligaciones**

La prohibición de las armas químicas contenida en la Convención presenta diferentes aspectos.

En primer lugar, una obligación de control de armamentos: la prohibición de desarrollar, producir, adquirir de un modo u otro, almacenar, conservar o transferir armas químicas.

En segundo lugar, una obligación de desarme: la obligación de destruir o reconvertir con vistas a su utilización con fines pacíficos las armas químicas que posea un Estado parte, las armas químicas abandonadas y las instalaciones destinadas a la producción de armas químicas.

En tercer lugar, una prohibición referente al derecho relativo a los conflictos armados: la prohibición de utilizar armas químicas, incluida la prohibición de utilizar agentes de represión de disturbios como método de guerra. En lo referente a la prohibición de los herbicidas, la Conferencia solo hace referencia en su preámbulo a otras normas pertinentes del derecho internacional.

### **4. Sistema de control del cumplimiento**

La Convención presenta como característica distintiva un complejo mecanismo para verificar su cumplimiento. Está administrado por una organización internacional especial, a saber la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ). Este sistema está compuesto por distintos elementos:

- Verificación de rutina de las destrucciones requeridas;
- Verificación de rutina de la no desviación de determinadas sustancias químicas de fines pacíficos a fines militares;
- Inspecciones en caso de dudas acerca del cumplimiento (inspecciones por denuncias);
- Reacciones en caso de incumplimiento (medidas coercitivas, solución de controversias);
- Medidas nacionales de aplicación.

Los diferentes procedimientos de verificación están regulados de forma sumamente detallada en el Anexo sobre la aplicación y la verificación de la Convención (en lo sucesivo denominado “Anexo sobre verificación”). Este sofisticado sistema tiene por objeto lograr un equilibrio entre los distintos intereses

en juego. Por un lado, los controles deben ser efectivos, por lo que se hace necesario un cierto grado de intrusión para detectar las infracciones encubiertas. Por otro lado, existen intereses legítimos (seguridad, secretos industriales, seguridad de los procesos de producción de sustancias químicas) que aconsejan cautela en la realización de los controles.

#### **4.1 Verificación de rutina**

##### **4.1.1 Verificación de la destrucción**

La verificación de la destrucción tiene su punto de partida en las declaraciones formuladas por un Estado parte relativas a las existencias disponibles, a los polígonos de armas químicas abandonadas y a las instalaciones de producción. Los polígonos e instalaciones quedan sujetos a inspecciones periódicas por parte de los inspectores de la Secretaría Técnica de la OPAQ.

##### **4.1.2 Verificación de la no desviación**

Prácticamente todas las sustancias químicas que pueden utilizarse para producir armas químicas tienen usos civiles benéficos. Por lo tanto, la desviación de las sustancias químicas desde dichos usos civiles a finalidades militares constituye un grave problema. El Anexo sobre verificación contiene varias listas de sustancias químicas que podrían desviarse de esa manera y somete a las sustancias químicas que figuran en dichas listas a controles de diferente intensidad, aplicándose los controles más estrictos a las sustancias químicas que presentan el mayor potencial de utilización con propósitos militares.

El sistema de verificación presenta grandes retos para su implementación nacional. Dado que por lo general las sustancias químicas en cuestión están en poder de empresas privadas, los Gobiernos deben asegurarse de tener conocimiento acerca de todos los emplazamientos donde se manipulan las sustancias químicas que figuran en la lista, para que aquellas puedan formular las declaraciones exigidas. Para realizar el control se utiliza un balance (entradas-salidas) de las sustancias en cuestión. Por lo tanto, es fundamental que los registros estén correctos. La verificación se refiere a la corrección de los registros. Cuando la verificación se hace *in situ*, deberá velarse por que no se entorpezcan los procesos industriales ni ocurran accidentes. Se trata por lo tanto de un sistema muy complejo, para cuyo diseño y aplicación ha sido esencial contar con la participación de las empresas.

#### **4.2 Aclaraciones e inspecciones por denuncias**

Un Estado parte que alberga dudas acerca del cumplimiento por cualquier otro Estado parte puede pedir aclaraciones. También puede solicitar una inspección por denuncias *in situ* del lugar donde supuestamente se realizan las actividades sospechosas. Se trata este de un complemento necesario a los procedimientos de verificación de rutina, todos los cuales se circunscriben a las instalaciones “declaradas”. La inspección de rutina no abarca las actividades que se desarrollan fuera de las instalaciones declaradas. La inspección por denuncias es necesaria para llenar este posible vacío en el sistema de vigilancia.

Existen pocos obstáculos que dificulten la presentación de dicha solicitud, pero el acceso por los inspectores está estrictamente regulado.

### **4.3 Verificación – Normas comunes**

La verificación es realizada por personal de contratación internacional y miembros de la Secretaría Técnica de la OPAQ. Existen normas estrictas en materia de confidencialidad, incluido un procedimiento específico para la solución de controversias. Se trata de una importante salvaguardia para proteger los intereses de los Estados que quedan sujetos a este procedimiento.

### **4.4 Cumplimiento y solución de controversias**

Si las inspecciones ponen de manifiesto un incumplimiento, la Secretaría somete el asunto al Consejo Ejecutivo de la OPAQ, o incluso a la Conferencia de los Estados Partes. Entre las medidas que pueden adoptarse cabe mencionar sanciones como la suspensión de los derechos inherentes a la condición de miembros.

El Consejo Ejecutivo o la Conferencia pueden también someter el asunto a las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad podrá entonces decidir adoptar medidas coercitivas con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Además de este sistema de control del cumplimiento, la Convención establece un procedimiento tradicional para la solución de controversias entre Estados.

### **4.5 Aplicación nacional**

El funcionamiento de la Convención depende sustancialmente de las medidas nacionales de aplicación, dos de las cuales revisten particular importancia. En primer lugar, debe hacer sanciones penales efectivas contra las personas que violen las prohibiciones de la Convención. En segundo lugar, dado que los procedimientos de verificación deben aplicarse por y dentro de la propia industria, la legislación nacional debe asegurarse de que las empresas y otros agentes privados interesados presten cooperación.

## **5. Cooperación y asistencia**

Junto a las obligaciones relativas al control de armamentos establecidas por la Convención, existen deberes en materia de asistencia e intercambio de información referente a la protección contra los armas químicas, así como sobre el desarrollo económico y tecnológico relativo a las actividades químicas no prohibidas por la Convención.

## **6. Organización para la Prohibición de las Armas Químicas**

El funcionamiento del sistema establecido por el tratado es administrado por la OPAQ. Básicamente, presenta la estructura tripartita habitual en las organizaciones internacionales: un órgano plenario, la “Conferencia de los Estados Partes”; un órgano limitado compuesto por 41 Estados elegidos por la Conferencia, el “Consejo Ejecutivo”; y una secretaría, la “Secretaría Técnica”, encabezada por un Director General. Tal como se ha indicado, la principal tarea de la Secretaría Técnica consiste en la administración del sistema de verificación.

La OPAQ tiene su sede en La Haya (Países Bajos). La Organización y su personal, así como los representantes de los Estados miembros, disfrutan de las prerrogativas e inmunidades habituales que se conceden a las organizaciones intergubernamentales. Además, la Organización posee personalidad jurídica

internacional. Se trata de una organización autónoma creada en virtud de un tratado, no de un organismo especializado de las Naciones Unidas. Su relación con las Naciones Unidas se rige por un acuerdo especial suscrito entre ambas organizaciones.

## **7. Situación actual**

La OPAQ entró en funcionamiento en 1998. El sistema de declaraciones ha dado buenos resultados. En algunos casos la destrucción se ha visto retrasada, debido a que se trata de un procedimiento técnico difícil. Se pueden adoptar medidas de asistencia en beneficio de los países que afrontan dificultades a la hora de cumplir sus obligaciones en materia de destrucción. El sistema de inspección de rutina de la no desviación funciona relativamente bien. Hasta la fecha, no se ha solicitado ninguna inspección por denuncias.

### **Materiales conexos**

#### **A. Instrumentos jurídicos**

Tratado de paz entre los Aliados y las Potencias asociadas y Alemania, Versalles, 28 de junio de 1919, Liga de Naciones, *Treaty Series*, vol. 1, pág. 403 (registrado pero no reproducido).

Tratado de paz entre los Aliados y las Potencias asociadas y Austria, Saint-Germain-en-Laye, 10 de septiembre de 1919, Liga de Naciones, *Treaty Series*, vol. 1, pág. 409 (registrado pero no reproducido).

Tratado de paz entre los Aliados y las Potencias asociadas y Bulgaria, Neuilly-sur-Seine, 27 de noviembre de 1919, Liga de Naciones, *Treaty Series*, vol. 1 pág. 415 (registrado pero no reproducido).

Tratado de limitación del armamento naval, Washington, 6 de febrero de 1922, Liga de Naciones, *Treaty Series*, vol. 25, pág. 201.

Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos, Ginebra, 17 de junio de 1925, Liga de Naciones, *Treaty Series*, vol. 94, pág. 65.

Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, Londres, Moscú y Washington, 10 de abril de 1972, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1015, pág. 180.

#### **B. Documentos**

Resolución 2162 (XXI) B de la Asamblea General, de 5 de diciembre de 1966 (Cuestión del desarme general y completo)

Resolución 2603 (XXIV) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1969 (Cuestión de las armas químicas y bacteriológicas (biológicas)).

#### **C. Doctrina**

M. Bothe, N. Ronzitti y A. Rosas (eds.), *The New Chemical Weapons Convention – Implementation and Prospects*, Kluwer Law International, La Haya et al., 1998.

G. Gasparini y N. Ronzitti (eds.), *The Tenth Anniversary of the CWC's Entry into Force: Achievements and Problems*, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2007.

W. Krutzsch y R. Trapp, *A Commentary on the Chemical Weapons Convention*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht et al., 1994.

R. Trapp, “*The Chemical Weapons Convention a decade after its entry into force: challenges and opportunities*”, *Japanese Yearbook of International Law*, vol. 52, 2009, págs. 127 a 157.