

Convención sobre las armas biológicas

Consideraciones generales

por Jozef Goldblat

Introducción

Desde la antigüedad, la utilización de veneno y agentes patógenos en la guerra ha sido considerada como práctica desleal. Ha sido condenada por declaraciones y tratados internacionales, especialmente en el Convenio de La Haya de 1907 (IV) sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre¹. Los esfuerzos por potenciar esa prohibición dieron por resultado la concertación, en 1925, del Protocolo de Ginebra, en el cual se prohíbe el empleo de gases asfixiantes, tóxicos o similares, también denominados armas químicas, así como el empleo de medios de guerra bacteriológica.

Actualmente se entiende que esos medios incluyen no sólo bacterias, sino también otros agentes biológicos, tales como virus o Rickettsias, que eran desconocidos cuando se firmó el Protocolo de Ginebra (el 1 de enero

Jozef Goldblat es un experto en cuestiones de control de armamentos, especialmente en la no proliferación de armas de destrucción en masa. Ha escrito extensamente sobre esos temas y es consultor del Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR). Anteriormente, dirigió el Programa de estudios sobre control de armamentos y desarme en el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI).

Original: inglés

¹ Véanse el texto del Convenio, así como los textos del Protocolo de Ginebra de 1925 y la Convención de 1972 sobre las armas biológicas, que se estudian más adelante en este artículo, en J. Goldblat, *Arms control: A guide to negotiations and agreements*, Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi, PRIO and SAGE Publications, 1994, pp. 257, 277 y 370, o en D. Schindler y J. Toman (ed), *The laws of armed conflicts*, 3ª ed., Martinus Nijhoff Publishers/Henry Dunant Institute, Dordrecht/Ginebra, 1988.

de 1977, eran 132 los Estados Partes en ese Protocolo). Sin embargo, en el Protocolo de Ginebra no se prohíbe el desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas químicas y biológicas. El año 1930, en el marco de la Sociedad de las Naciones, se intentó, aunque sin éxito, lograr una prohibición completa.

Poco después de la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas hicieron un llamamiento para que se eliminaran todas las armas «adaptables a la destrucción en masa»². Las armas biológicas y químicas se incluyeron en esta categoría de armas, junto con las armas atómicas y radiológicas³. En las décadas de 1950 y 1960, hubo debates sobre su prohibición, en el marco de propuestas para un desarme general; sin embargo, una vez más, las deliberaciones terminaron sin resultados definitivos.

La prohibición de las armas químicas y biológicas apareció en 1968 como tema nuevo del programa del Comité de Desarme de Dieciocho Naciones. Un año más tarde, las Naciones Unidas publicaron un influyente informe sobre los problemas de la guerra química y biológica⁴, y la Asamblea General de las Naciones Unidas prestó especial atención a la cuestión. En el informe de las Naciones Unidas se llegaba a la conclusión de que los efectos de ciertas armas químicas y biológicas no pueden limitarse en el espacio ni en el tiempo, y podrían tener consecuencias graves e irreversibles para el ser humano y la naturaleza. Esto se aplicaría tanto a los países que atacan como a los atacados. En un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre los aspectos sanitarios de las armas químicas y biológicas, publicado en 1970, destaca que esas armas son una amenaza especial para las personas civiles, y que los efectos que surte su empleo están sujetos a un alto grado de incertidumbre e imprevisibilidad⁵.

Aunque durante muchos años se ha considerado conveniente y necesaria la prohibición simultánea de las armas químicas y biológicas, hacia finales de la década de 1960, resultó evidente que tal prohibición no es

² Resolución nº 1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 24 de enero de 1946.

³ Tal como decidió, en 1948, la Comisión de Armamentos de Tipo Corriente, un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Documento de las Naciones Unidas S/C.3/32/Rev.1).

⁴ Naciones Unidas, *Chemical and bacteriological (biological) weapons and the effects of their possible use*, Nueva York, 1969.

⁵ Organización Mundial de la Salud, *Health aspects of the use of chemical and biological weapons*, Ginebra, 1970.

viable. En el Comité de Desarme de Dieciocho Naciones, donde el tema era objeto de examen, el Reino Unido y algunos otros países occidentales adoptaron el criterio de que primeramente debían prohibirse las armas biológicas. Los Estados Socialistas y varios Estados neutrales y no alineados se opusieron a que esas armas fuesen objeto de un trato distinto, pero finalmente aceptaron el enfoque de los países occidentales. Un factor que facilitó ese proceso fue la renuncia unilateral a las armas biológicas por parte de los Estados Unidos, anunciada el 25 de noviembre de 1969, y la decisión de su Gobierno de destruir las respectivas reservas, independientemente de un posible acuerdo internacional en el futuro⁶. El 14 de febrero de 1970, los Estados Unidos también renunciaron oficialmente a la producción, al almacenamiento y al empleo de toxinas con fines bélicos. Indicaron que los programas militares para agentes biológicos y toxinas se limitarían a actividades de investigación y desarrollo con fines defensivos⁷. Las negociaciones ulteriores relativas a una prohibición mundial de las armas biológicas condujeron a la concertación de un acuerdo internacional. El 16 de diciembre de 1971, el texto de la convención elaborado por la Conferencia del Comité de Desarme, órgano sucesor del Comité de Desarme de Dieciocho Naciones, fue elogiado por la Asamblea General de las Naciones Unidas⁸.

Análisis crítico de la Convención sobre las armas biológicas

El 10 de abril de 1972, la *Convención sobre la prohibición del desarrollo, de la producción y del almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción* quedó abierta para la firma. Entró en vigor el 26 de marzo de 1975, después de que 22 Gobiernos signatarios depositaran los instrumentos de ratificación, entre ellos los de la Unión Soviética, del Reino Unido y de los Estados Unidos, que fueron nombrados depositarios. En 1 de enero de 1997, eran 140 los Estados que se habían adherido a la Convención, incluidos todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Alcance de las obligaciones

En la Convención se prohíbe desarrollar, producir, almacenar o, de otra forma, adquirir o retener agentes microbianos u otros agentes biológicos,

⁶ ACDA, *Documents on disarmament 1969*, Washington DC, 1970, pp. 592-93.

⁷ Oficina del secretario de prensa de la Casa Blanca, comunicado de prensa, Washington DC, 14 de febrero de 1970.

⁸ Documento de las Naciones Unidas A/2826(XXVI).

o toxinas así como armas, equipos o vectores destinados a utilizar esos agentes o toxinas con fines hostiles o en conflictos armados (artículo I).

En la Convención no se definen los elementos prohibidos ni los objetivos a los que se refieren las prohibiciones. Sin embargo, hay una definición oficial de los agentes biológicos formulada por la OMS. En el más arriba mencionado informe de 1970, la OMS describe los agentes biológicos como los que dependen, para surtir efectos, de la multiplicación dentro del organismo que constituye el blanco y que son preparados con fines bélicos para causar enfermedades o la muerte de seres humanos, animales o plantas; pueden ser transmisibles o no transmisibles. Las toxinas son productos venenosos de los organismos; a diferencia de los agentes biológicos, son inanimadas e incapaces de reproducirse por sí mismas. La Convención se aplica a todas las toxinas naturales o producidas artificialmente, «sea cual fuere su origen o modo de producción» (artículo I). Por lo tanto, se incluyen las toxinas producidas biológicamente, así como las que se producen por síntesis química. Como las toxinas son productos químicos por naturaleza, su inclusión en la Convención era un paso hacia la proyectada prohibición de las armas químicas.

Desde que se firmó la Convención, no han surgido controversias entre las Partes con respecto a la definición de los agentes biológicos o las toxinas, pero la falta de una definición de los términos «armas, equipo o vectores» ha sido objeto de controversia. Al ratificar la Convención, Suiza se reservó el derecho de decidir por sí misma qué elementos quedaban incluidos en la definición de armas, equipo o vectores destinados a utilizar agentes biológicos o toxinas. Los Estados Unidos presentaron una objeción a esa reserva, argumentando que no sería conveniente que los Estados se reserven unilateralmente el derecho de tomar decisiones de esa índole. En su opinión, los elementos prohibidos son aquellos cuyo diseño indica que su empleo no podría ser sino el especificado en la Convención, o los destinados al empleo especificado⁹. Sin embargo, son pocos los vectores, armas o equipos que se avienen con esos criterios.

En virtud de la Convención, no es absoluta la prohibición de desarrollar, producir, almacenar o, de otra forma, adquirir o retener agentes biológicos o toxinas. Se aplica sólo a los tipos y cantidades que no se justifiquen para fines profilácticos, de protección u otros fines pacíficos. Por ello, es posible que continúe la retención, la producción o la adqui-

⁹ Esta interpretación figura en la nota dirigida, el 18 de agosto de 1976, al Gobierno de Suiza por el secretario de Estado de los Estados Unidos.

sición, por otros medios, de ciertas cantidades de agentes biológicos y toxinas, y puedan realizarse ensayos en laboratorios e incluso sobre el terreno. De conformidad con las aclaraciones formuladas en el transcurso de las negociaciones, el término «profiláctico» incluye actividades médicas, tales como diagnósticos, terapia e inmunización, mientras que el término «protección» se refiere a la fabricación de máscaras y vestimentas protectoras, sistemas de filtración de aire y agua, mecanismos de detección y alerta, así como equipos de descontaminación; no debe interpretarse en el sentido de que se permita la posesión de agentes biológicos y toxinas para defensa, represalia o disuasión¹⁰. La expresión «otros fines pacíficos» sigue siendo poco clara. Puede suponerse que incluye la experimentación científica.

La Convención no contiene disposiciones que restrinjan las actividades de investigación biológica. Una de las razones de esa omisión podría ser el hecho de que resulta difícil distinguir la investigación destinada a desarrollar agentes para fines civiles de la investigación para fines militares, defensivos u ofensivos. Además, en el ámbito de la biología, es difícil trazar una línea divisoria entre la investigación y el desarrollo; un país puede desarrollar agentes de guerra en instalaciones normales de investigación. Dichos agentes, una vez desarrollados, pueden producirse rápidamente en cantidades considerables. Esta circunstancia y la autorización expresa para iniciar la producción (con fines pacíficos) de agentes biológicos y toxinas que podrían utilizarse en una guerra generan el riesgo de que puedan eludirse las disposiciones de la Convención. La determinación de que el desarrollo, la producción, el almacenamiento o la retención de agentes biológicos o toxinas debe justificarse no tiene suficiente peso. No existen normas ni criterios convenidos en cuanto a las cantidades de agentes o toxinas que podrían necesitar los distintos Estados para los diferentes fines reconocidos en la Convención. Las Partes ni siquiera están obligadas a declarar los tipos o las cantidades de agentes o toxinas que poseen, ni el uso que de ellas hacen. El sistema de contabilidad de materiales, que es útil en la verificación de ciertas medidas de control de armamentos, no es viable en el caso de los agentes biológicos o tóxicos. De modo que no resulta claro qué cantidad de una determinada sustancia prohibida almacenada por un determinado país sería una violación de la Convención. El secreto en torno a las actividades de investigación biológica y, en especial, la realización de preparativos defensivos, que en

¹⁰ Documento de la Conferencia de Desarme CCD/PV.542.

ciertas etapas no pueden distinguirse de preparativos ofensivos, podrían originar suspicacias que conducirían a la presentación de denuncias por violaciones de la Convención.

En virtud de otro artículo de la Convención, no se podrá traspasar ninguno de los agentes, toxinas, armas, equipos o vectores mencionados «a nadie», es decir, a ningún Estado, grupo de Estados u organizaciones internacionales ni a grupos de la población de una país ni a particulares. Se prohíbe, asimismo, ayudar, alentar o inducir a la adquisición de las armas prohibidas (artículo III). Parece difícil conciliar esas cláusulas de no proliferación con el compromiso de las partes de participar en el «más amplio intercambio posible» de agentes biológicos y toxinas, así como de equipo para la elaboración, el empleo o la producción de dichos agentes y toxinas con fines pacíficos (artículo X), ya que todos esos materiales, tecnologías y conocimientos técnicos tienen doble finalidad y, en consecuencia, amplias posibilidades de aplicación. Con objeto de reducir el riesgo de utilización indebida, un foro no oficial de países industrializados, conocido como el Grupo de Australia (país que tomó la iniciativa de convocarlo) decidió aplicar ciertas restricciones a las transferencias de artículos relacionados con la Convención¹¹. Muchos países consideran las disposiciones de control adoptadas por el Grupo como complementarias de la Convención, porque se puede impedir una exportación si hay una especial preocupación en cuanto a su posible desviación hacia fines bélicos. Otros países consideran que esas disposiciones son discriminatorias, porque afectan principalmente a los países en desarrollo. Estos países quieren que el Grupo de Australia se desintegre y tratan de lograr que todas las restricciones para la exportación que puedan convenirse entre todas las partes se incluyan en un documento de verificación jurídicamente vinculante.

Las partes en la Convención se han comprometido a cooperar para el mayor desarrollo y la mejor aplicación de los descubrimientos científicos en el ámbito de la biología por lo que atañe a la prevención de enfermedades o a otros fines pacíficos (artículo X). Sin embargo, como la Convención es esencialmente un tratado de desarme, difícilmente puede servir de instrumento eficaz para dicha cooperación. Los participantes en la más reciente Conferencia de Examen de la Convención reconocieron la exis-

¹¹ El Grupo de Australia se formó en 1985, como consecuencia de la utilización de armas químicas en la guerra entre Irak e Iran, con el objeto de limitar el comercio de tecnologías y materiales de guerra química. En 1990, su alcance se amplió para incluir las armas biológicas.

tencia de una brecha cada vez mayor entre los países en desarrollo y los desarrollados en materia de biotecnología, ingeniería genética, microbiología y otros ámbitos conexos¹².

La característica más sobresaliente de la Convención es la obligación que tienen las partes de desarmarse: destruir o desviar hacia fines pacíficos todos los agentes, toxinas, armas, equipos y vectores (artículo II). La Convención es el primer tratado en que se estipula la prohibición de una categoría completa de armas. La destrucción o la desviación prevista se llevaría a cabo en un plazo de nueve meses a partir de la entrada en vigor de la Convención; se entiende que, para los Estados que adhieran a la Convención después de su entrada en vigor, la destrucción o la desviación tiene lugar en el momento de su adhesión. Durante las operaciones de destrucción, deberían tomarse todas las medidas de precaución necesarias para proteger a las «poblaciones» (esto es, no sólo a la población del país que realiza esas operaciones), así como al medio ambiente en general. Estados Unidos fue el único Estado que anunció que su reserva de agentes biológicos y toxínicos y todas las municiones conexas habían sido destruidas, salvo algunas pequeñas cantidades destinadas a investigaciones de laboratorio con fines defensivos. Además, informó que las antiguas instalaciones destinadas a la guerra biológica habían sido transformadas en centros de investigación médica¹³. Ningún otro Estado ha hecho un anuncio de esa índole. El Reino Unido declaró que no disponía de reservas de armas biológicas¹⁴. La Unión Soviética señaló que no poseía ninguno de los agentes biológicos ni toxínicos, armas, equipo o vectores prohibidos en la Convención¹⁵; pero esa declaración resultó ser falsa (véase *infra*).

Relación con el Protocolo de Ginebra de 1925

En la Convención no se prohíbe expresamente el empleo de armas biológicas o toxínicas. Se estipula únicamente que las obligaciones asumidas en virtud del Protocolo de Ginebra de 1925, en el que se prohíbe dicho uso, mantienen su validez (artículo VIII). Sin embargo, los adherentes a la Convención no son necesariamente Partes en el Protocolo de Ginebra. Además, en la Convención se estipula que ninguna disposi-

¹² IV Conferencia de las Partes encargada del examen de la Convención, documento BWC/CONF.IV/9.

¹³ Documentos de la Conferencia de Desarme, CCD/PV.585 y 655.

¹⁴ Documento de la Conferencia de Desarme CCD/PV.659.

¹⁵ Documento de la Conferencia de Desarme CCD/PV.666.

ción podrá interpretarse de forma que en modo alguno limite las obligaciones contraídas por cualquier Estado en virtud del Protocolo de Ginebra, o les reste fuerza. Esto implica que las reservas al Protocolo, que forman parte de las obligaciones contraídas por las Partes, siguen existiendo. En la medida en que las reservas se refieran al derecho de emplear las armas prohibidas contra Estados que no sean Partes o como represalia contra una Parte que viole el Protocolo, serán incompatibles con la obligación de las Partes en la Convención de no adquirir «nunca ni en ninguna circunstancia» armas biológicas (artículo I). Asimismo, son contrarias a la decisión de los Estados Partes de excluir «completamente» la posibilidad de que los agentes biológicos y las toxinas se utilicen como armas (noveno párrafo del preámbulo). Por esa razón, China, al adherirse a la Convención en 1984, declaró que la falta de una prohibición explícita en cuanto al empleo de armas biológicas es una deficiencia que debe remediarse «oportunamente». De hecho, a lo largo de los años, varios Estados han retirado sus reservas al Protocolo de Ginebra, sea con respecto a las armas biológicas únicamente sea respecto a las armas biológicas y químicas¹⁶. Han reconocido así que, como la retención y la producción de armas biológicas están prohibidas, también debería estarlo, por inferencia, su empleo, ya que éste presupone posesión.

No obstante, en 1996 Irán propuso que la Convención (su título y el artículo I) sean modificados, a fin de que la prohibición del empleo sea explícita y no implícita¹⁷. La modificación que presente un Estado Parte entrará en vigor para cada Estado que la acepte al ser aceptadas por una mayoría de los Estados Partes en la Convención (artículo XI). Sin embargo, varios Estados se oponen a la propuesta de Irán, porque temen el riesgo de que otras disposiciones de la Convención sean también objeto de renegociación. Algunos temen que los Estados que no aceptan la modificación propuesta por Irán podrían permitir el empleo de armas biológicas en ciertas circunstancias, y dado que el empleo sólo sería posible después de haber sido infringida la Convención, se pondría en tela de juicio el carácter absoluto de sus prohibiciones. Lo que parece menos objetable que una modificación es una declaración solemne de entendi-

¹⁶ Irlanda (1972), Barbados (1976), Australia (1986), Nueva Zelanda (1989), Checoslovaquia (1990), Mongolia (1990), Bulgaria (1991), Canadá (1991), Chile (1991), Rumania (1991), Reino Unido (1991), España (1992), Rusia (1992), Sudáfrica (1996), Francia (1996), Bélgica (1997).

¹⁷ IV Conferencia de las Partes encargada del examen de la Convención, documento BWC/CONF.IV/COW/WP.2.

miento formulada por todas las Partes, en el sentido de que el empleo de agentes microbianos u otros agentes biológicos o toxinas, en cualquier circunstancia que no sea compatible con los fines profilácticos, de protección u otros fines pacíficos, sería una violación de la Convención.

Verificación de la aplicación

En la Convención no se establecen medidas específicas para verificar que se cumpla con la obligación de no desarrollar, producir, almacenar o, de otra forma, adquirir o retener agentes biológicos o toxinas «con fines hostiles». En realidad, las intenciones hostiles, al igual que cualquier otra intención, no pueden ser verificadas. Como ya se mencionó, las Partes no están obligadas a declarar los agentes biológicos o las toxinas empleadas en actividades no prohibidas. Tampoco están obligadas a declarar todos los laboratorios que se ocupan de la investigación y del desarrollo de sustancias que podrían ser utilizadas como agentes de guerra. Esta es una considerable deficiencia, porque los avances en biotecnología han permitido a un reducido número de personas la posibilidad de producir grandes cantidades de potentes sustancias tóxicas, en un corto período, y en instalaciones que son difíciles de identificar. Dichas sustancias pueden almacenarse en depósitos poco llamativos y, tarde o temprano, emplearse como armas, es decir, ser introducidas en misiles, bombas o sistemas de aspersión. Por consiguiente, un infractor podría con relativa facilidad apartarse de lo estipulado en la Convención. Lo que resulta aún más incongruente es que no se exige a los Estados adheridos a la Convención que declaren si poseen o no las armas prohibidas. Los Estados que declaren dicha posesión tampoco están obligados a probar que han destruido las armas o que las han desviado hacia fines pacíficos. El hecho de que los Estados Unidos haya permitido el acceso a algunas de sus instalaciones biológicas para someterlas a inspección pública y a visitas internacionales, tras la destrucción de sus reservas, fue un acto voluntario¹⁸.

No se puede contar con medios técnicos nacionales de verificación para comprobar que otros países no han desarrollado ni producido agentes biológicos y toxinas con fines hostiles; en la actualidad, no existen medios internacionales para realizar tales tareas. La posesión ilegal de armas prohibidas podría demostrarse indirectamente mediante investigaciones que el secretario general de las Naciones Unidas está autorizado a realizar,

¹⁸ Acta del Congreso de los EE.UU. - Senado, 9 de marzo de 1971.

respondiendo a los informes que se señalen a su atención sobre el posible empleo de armas químicas y biológicas o tóxicas, que impliquen violación del Protocolo de Ginebra o de cualquier otra norma aplicable de un tratado internacional o de derecho consuetudinario¹⁹. Sin embargo, también es posible que dichas investigaciones, que pueden iniciar los Estados Miembros de las Naciones Unidas (aunque no pueden hacerlo los particulares ni las organizaciones no gubernamentales), no lleguen a conclusión alguna, porque las enfermedades presuntamente causadas por las armas biológicas podrían ser similares a las que se producen en forma natural, y porque podría resultar difícil a los investigadores determinar la identidad del agresor.

Cada Estado Parte está obligado a tomar, de conformidad con sus procedimientos constitucionales, las medidas necesarias para prohibir y prevenir las actividades especificadas en la Convención, en su propio territorio o en cualquier lugar bajo su jurisdicción o bajo su control (artículo IV). El término «medidas» se aplica a medidas legislativas, administrativas o reglamentarias, mientras que la expresión «bajo su jurisdicción o control» (también utilizada en el mencionado artículo II) hace extensivas las prohibiciones a los territorios no autónomos administrados por Estados Partes, así como a los territorios bajo ocupación militar. «En cualquier lugar» implica que hasta las empresas transnacionales que actúan en los territorios de los Estados que no sean Partes en la Convención están sujetas a las prohibiciones, si siguen bajo la jurisdicción o el control de las Partes. Sin embargo, no todas las Partes han tomado las medidas necesarias para lograr que se aplique a nivel nacional la Convención²⁰. Esto resulta aun más lamentable en vista de que los agentes biológicos parecen despertar cada vez más interés, con fines terroristas, en grupos que no son Estados. Según informes fidedignos, la secta Aum Shinrikyo, que liberó el gas neurotóxico en el tren subterráneo de Tokio, también se ocupaba de desarrollar armas biológicas y, en 1995, poco después de la detención de su líder, estaba a punto de concluir ese programa²¹.

¹⁹ Resolución 620 (1988) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los procedimientos y las directrices de que disponen las Naciones Unidas para las investigaciones fueron elaborados por un grupo de expertos y aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/57C(1990).

²⁰ Incluso antes de que entrara en vigor la Convención, Francia (Estado que no era signatario) aprobó una ley (nº 72-467, del 9 de junio de 1972) por la que se prohíben las armas biológicas y tóxicas en su territorio. La redacción de sus principales disposiciones es prácticamente idéntica a la de la Convención. Se prevén penas graves para los infractores mediante multas y prisión, y complejos procedimientos tienen por objeto garantizar que se respeten las prohibiciones. Fue sólo en 1984 cuando Francia adhirió a la Convención.

²¹ Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado de los Estados Unidos, *Hearings on global proliferation of weapons of mass destruction: A case study on Aum Shinrikyo*, 31 de octubre de 1995.

En el plano internacional, las Partes se han comprometido a consultarse y a cooperar entre sí para resolver los problemas que surjan en relación con el objetivo o en la aplicación de las disposiciones de la Convención. Dichas consultas y cooperación también podrán conseguirse «mediante procedimientos internacionales pertinentes en el ámbito de las Naciones Unidas y de conformidad con su Carta» (artículo V). En vista de que en la Convención no se explica lo que significa la expresión «procedimientos internacionales pertinentes», los participantes en las Conferencias de Examen convinieron en que dichos procedimientos deberían incluir el derecho de cualquier Estado Parte a solicitar la convocatoria, en el más breve plazo posible, de una «reunión consultiva», abierta a todos los Estados Partes²².

Los Estados Partes tienen derecho a presentar denuncias al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con respecto a violaciones de la Convención; se han comprometido a cooperar en toda investigación que emprenda el Consejo de Seguridad, como consecuencia de la denuncia recibida por éste, y tienen derecho a que se les informe acerca de los resultados de dicha investigación. Cada denuncia debe incluir «todas las pruebas posibles» que confirmen su validez (artículo VI). Sin embargo, sólo unos pocos Estados disponen de los medios para obtener esas pruebas. Otros quizás no estén en condiciones de hacerlo, y no siempre podrían contar con obtener la información pertinente de fuentes extranjeras, aunque sean de sus aliados. Por lo tanto, existe la posibilidad de que, por razones políticas o de otra índole (por ejemplo, la renuencia a revelar la índole o la fuente de la prueba), ciertas potencias deliberadamente hagan caso omiso de las infracciones cometidas por algunos Estados en detrimento de otros. Un Estado que sospecha que se ha violado la Convención, pero no dispone de información fiable y, por ende, no tiene suficientes pruebas, podrá ver rechazada su denuncia por el Consejo de Seguridad. Aunque éste decida examinar un cargo que no reúna el requisito mencionado, siempre habrá peligro de que el caso no sea examinado adecuadamente, y ello porque el Consejo no está autorizado (ni equipado), por la Carta de las Naciones Unidas, para verificar el cumplimiento de los acuerdos de control de armamentos; tampoco está facultado para tomar medidas contra quienes violan dichos acuerdos. Sólo cuando el Consejo determine que la situación creada por la infracción puede conducir a fricción internacional, podrá recomendar al Estado o a los Estados en

²² Primera y Segunda Conferencias encargadas del examen de la Convención sobre armas biológicas, documentos BWC/CONF.I/10 y BWC/CONF.II/13.

cuestión «procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados», en virtud del capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. Es posible que éste no sea siempre el caso.

En 1992, el presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas declaró, en nombre de sus miembros, que la proliferación de armas de destrucción en masa, que incluye las armas biológicas, sería una «amenaza para la paz y la seguridad internacionales» y que deberían tomarse medidas adecuadas a fin de evitarla²³. Esas medidas podrían incluir la aplicación de medidas coercitivas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, la declaración del presidente del Consejo de Seguridad no surte efectos jurídicos vinculantes. Aunque ésta se transformara en una decisión oficial del Consejo a fin de que surta tales efectos, ello no necesariamente permitiría al Consejo actuar en todos los casos pertinentes. El derecho de veto que tienen los miembros permanentes del Consejo de Seguridad siempre podría utilizarse para proteger a los transgresores de los tratados, en especial cuando el transgresor resulta ser una gran potencia. La propuesta presentada durante las negociaciones sobre las armas biológicas, en el sentido de que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad deberían renunciar a su derecho de veto, al menos con respecto a las resoluciones que se refieren a la investigación de denuncias, no fue aceptada. Por tal razón, se han presentado reiteradamente propuestas a fin de que sea un órgano representativo de los Estados Partes, y no las Naciones Unidas, el que se ocupe de las investigaciones de supuestas violaciones a la Convención. Aunque, en 1992, la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió al secretario general que investigue las supuestas violaciones con respecto a la prohibición de emplear armas químicas y biológicas (véase *supra*), lo hizo principalmente porque, en general, se considera que la prohibición, refrendada en el Protocolo de Ginebra, forma parte del derecho internacional consuetudinario que deben aplicar todos los Estados, sean o no Partes en todos los tratados pertinentes²⁴.

La circunstancia de que la etapa de investigación de los hechos en el procedimiento de denuncias no esté claramente separada de la etapa de análisis y fallo jurídico/político, es una grave deficiencia de la Conven-

²³ Documento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/23500, del 31 de enero de 1992.

²⁴ Véase S. Sur, «La résolution A/37/98 D du 13 décembre 1982 et les procédures d'enquête en cas d'usage allégué d'armes chimiques et bactériologiques (biologiques)», *Annuaire français de droit international (AFDI)*, 1984, pp. 93-109.

ción. Ello hace que resulte difícil determinar si hubo una violación. Además, un Estado del que se sospecha que ha violado sus obligaciones no cuenta con un mecanismo internacional imparcial al cual acudir a fin de que se le libere de esa sospecha. Por lo tanto, se podrían presentar impunemente, denuncias apresuradas.

En el caso de que haya sido determinada una violación, cada Estado Parte tendría que prestar asistencia o secundar, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, a cualquier Parte que lo solicite, si el Consejo de Seguridad decide que esa Parte ha quedado expuesta a un peligro como resultado de la violación de la Convención (artículo VII). De conformidad con los antecedentes de las negociaciones, parecería que la asistencia se refiere principalmente a medidas de índole médica o a otras de índole humanitaria o de socorro. Al menos según el criterio del Reino Unido y de los Estados Unidos, correspondería a cada Estado Parte decidir si puede suministrar, o está preparado para suministrar, la ayuda solicitada²⁵. En otras palabras, la asistencia sería optativa, no obligatoria; podría rechazarse sin incurrir en el cargo de incumplimiento.

En la Convención se prevé la celebración, al cabo de cinco años de su entrada en vigor, de una Conferencia de Examen de las Partes (artículo XII). Posteriormente, las Partes decidieron reunirse por lo menos cada cinco años; esas Conferencias examinan la aplicación de la Convención, teniendo en cuenta los adelantos científicos y tecnológicos pertinentes.

Denuncias de incumplimiento

Se han presentado varias denuncias de incumplimiento de la Convención desde que entró en vigor ²⁶. Los casos que han recibido mayor atención han sido los de «Sverdlovsk» y la «lluvia amarilla».

El caso de Sverdlovsk

En marzo de 1980, los Estados Unidos acusaron a la Unión Soviética de mantener un programa de armas biológicas ofensivas, que incluía la producción, el empleo en armas y el almacenamiento de agentes de guerra biológica. La acusación se basaba en la presunta liberación en el aire de

²⁵ Documentos de la Conferencia de Desarme CCD/PV.542 y CCD/PV.544.

²⁶ Véanse, en *SIPRI Yearbooks*, las descripciones de esas denuncias. Antes de que entrara en vigor la Convención también se habían presentado denuncias por el empleo de medios de guerra biológica.

esporas de ántrax desde una instalación biológica de la Unión Soviética, que causó un brote de ántrax en la ciudad de Svendlovsk, los meses de abril y mayo de 1979²⁷. La Unión Soviética confirmó que se había producido un brote de ántrax en la región de Svendlovsk, pero atribuía el suceso a la venta de carne contaminada con ántrax, en contra de las normas veterinarias²⁸. Ese país proporcionó poca información adicional al respecto. El asunto fue objeto de consultas bilaterales entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, y varios grupos de científicos se reunieron para evaluar el informe soviético sobre el incidente²⁹; sin embargo, el Gobierno de los Estados Unidos mantuvo su acusación³⁰. En 1992, las autoridades de Rusia admitieron haber violado la Convención; mediante un decreto del presidente de la Federación de Rusia, se comprometieron a permitir el acceso a los centros secretos de investigación militar para una inspección internacional, y a destinarlos a usos civiles³¹.

El caso de la «lluvia amarilla»

En 1981, el Gobierno de los Estados Unidos acusó a la Unión Soviética por su participación en la producción, la transferencia y el empleo de las micotoxinas tricotecenos en Laos, Kampuchea y Afganistán, contra lo dispuesto en el Protocolo de Ginebra de 1925 y en la Convención³². La

²⁷ New York Times, 19 de marzo de 1980.

²⁸ I Conferencia de Examen de la Convención sobre armas biológicas, documento BWC/CONF.I/SR.12, párr. 29.

²⁹ Véanse descripciones detalladas del caso en: M. Meselson, «The biological weapons convention and the Sverdlovsk anthrax outbreak of 1979», *Federation of American scientists public interest report*, Vol. 41(7), Washington D.C., septiembre de 1988; E. Harris, «Sverdlovsk and yellow rain: Two cases of Soviet noncompliance?», *International security*, vol. 11(4), primavera de 1987, pp. 45-47; Ch. C. Flowerree, «Possible implications of the anthrax outbreak in Sverdlovsk on future verification of the Biological Weapons Convention: a U.S. perspective»; S. J. Lundin (ed), *Views on possible verification measures for the Biological Weapons Convention*, SIPRI, Oxford University Press Oxford, 1991; V. Issraelyan, «Possible implications of the anthrax outbreak in Sverdlovsk on future verification of the Biological Weapons Convention: a Soviet perspective», *ibid*.

³⁰ La Casa Blanca, *Report to the Congress on Soviet noncompliance with arms control agreements*, Washington D.C., 23 de febrero de 1990.

³¹ *Chemical Weapons Convention Bulletin*, n° 16, junio de 1992, pp. 18-19.

³² La denuncia se hizo pública por primera vez por el secretario de Estado señor Haig, en septiembre de 1981 (comunicado de prensa del 13 de septiembre de 1981, del Departamento de Estado de los EE.UU.) Se suministraron más detalles en: *Chemical warfare in Southeast Asia and Afghanistan*, Departamento de Estado de los EE.UU., Special Report n° 98, Informe presentado al Congreso por el secretario de Estado Alexander M. Haig, Jr., 22 de marzo de 1982; y *Chemical warfare in Southeast Asia and Afghanistan: An update*, Departamento de Estado de los EE.UU., Special Report n° 104, presentado por el secretario de Estado George P. Shultz, 11 de noviembre de 1982.

denuncia fue rechazada categóricamente por la Unión Soviética. Los cargos de Estados Unidos se basaban en informes de presuntas víctimas y de testigos presenciales, quienes declararon que, desde el otoño de 1978, aviones enemigos arrojaban, mediante pulverización aérea, un material tóxico amarillo (de ahí el nombre del caso). Se efectuaron análisis químicos de las muestras del material amarillo y exámenes médicos de las personas afectadas, con objeto de fundamentar las alegaciones al respecto. Sin embargo, a medida que avanzaban las investigaciones, con la participación de laboratorios de distintos países y un minucioso examen de los informes de los testigos presenciales, se cuestionaba cada vez más la fiabilidad de las pruebas³³. Algunos científicos, expertos en la materia, determinaron que la sustancia amarilla consistía, mayormente, en excremento de abejas silvestres, y los amplios análisis de diversos laboratorios no pudieron confirmar los primeros informes positivos por lo que atañe a los tricotecnos³⁴.

Evaluación

En comparación con otros acuerdos de control de armamentos, las negociaciones relativas a la Convención sobre las armas biológicas (realizadas por separado con respecto a las negociaciones sobre armas químicas, con las cuales habían estado asociadas durante décadas), tropezaron con pocos obstáculos y concluyeron relativamente pronto, debido a la existencia de un tabú común sobre su utilización. Las razones para que eso sucediera eran las siguientes:

Las armas biológicas son imprevisibles en cuanto a sus efectos, y su utilidad en el combate es limitada³⁵. Como en el marco de la Convención, el hecho de recurrir al engaño no podría conllevar ventajas significativas para la Parte que practique el fraude, los negociadores consideraban que una prohibición de las armas biológicas sin necesidad de verificar su cumplimiento no presenta riesgos graves para la seguridad. En cambio, las armas químicas son previsible, capaces de surtir efectos inmediatos

³³ Un grupo de expertos de las Naciones Unidas, enviado por el secretario general en 1981 y 1982, no pudo arrojar más luz sobre el asunto (Documentos de las Naciones Unidas A/36/613 Anexo y A/37/259).

³⁴ Véase un análisis del caso de la lluvia amarilla, en el que se refutan las denuncias, en J.P. Robinson, J. Guillemin, M. Meselson, «Yellow rain in Southeast Asia: The story collapse», S. Wright (ed), *Preventing a biological arms race*, MIT Press, Cambridge Mass., 1990.

³⁵ Quizás, en el ámbito militar, podrían ser más útiles para la interdicción de zonas.

y, por consiguiente, útiles en el combate. Por lo tanto, se consideraba imposible prohibir su posesión sin establecer métodos complejos e inquisitivos de verificación. La mayoría de los Estados que se han adherido a la Convención lo hicieron con la condición de que la prohibición completa de armas biológicas sea reconocida como un paso hacia la prohibición completa de las armas químicas (Preámbulo y artículo XI).

La finalidad de la Convención no era tanto alejar un peligro inmediato, sino eliminar la posibilidad de que los avances científicos y tecnológicos, que modificaban las condiciones de producción, de almacenamiento o de empleo de las armas biológicas, despertaran el interés por esas armas, desde el punto de vista militar. De hecho, los avances de la biotecnología hacen que sea posible cada vez más «perfeccionar» los agentes biológicos conocidos. Es posible modificar organismos normalmente inocuos que no causan enfermedades, a fin de convertirlos en muy tóxicos y causantes de enfermedades para las cuales no hay tratamiento conocido. Sin embargo, la Convención es suficientemente amplia como para abarcar todos los avances científicos y tecnológicos pertinentes, incluidos los agentes biológicos y las toxinas que puedan resultar de los procesos de la ingeniería genética.

El descubrimiento de un amplio programa de armas biológicas en Irak por la Comisión Especial de las Naciones Unidas³⁶, así como los informes según los cuales algunos otros países también poseen o tratan de adquirir una capacidad de armas biológicas³⁷, indican que la amenaza de guerra biológica sigue siendo real. En vista de que la Convención no cuenta con instrumentos para verificar el cumplimiento de sus disposiciones, es necesario establecer un mecanismo de verificación para disuadir a los posibles infractores. Las negociaciones para que haya un protocolo de verificación u otro documento jurídicamente vinculante que potencie la Convención con medidas de control, se han celebrado desde enero de 1995, en un grupo ad hoc abierto a todos los Estados Partes. Sin embargo, hasta la fecha, el acuerdo ha resultado difícil de alcanzar. Mientras se logra la concertación, se espera que las Partes en la Convención apliquen las medidas que generen confianza, acordadas en las Conferencias de Examen. Las más importantes son las tomadas para lograr una mayor trans-

³⁶ Documento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/1995/864.

³⁷ Declaración del Director del Organismo de Control de Armamentos y Desarme de los Estados Unidos en la Conferencia de Examen de la Convención, 26 de noviembre de 1996.

parencia de las actividades relacionadas con los agentes biológicos y las toxinas; incluyen el intercambio de información sobre instalaciones y programas de investigación relacionados con la Convención, sobre la producción de vacunas y sobre brotes de enfermedades graves y poco comunes.

Con el fin de permitir la diferenciación entre las actividades prohibidas y las permitidas según el tratado, los objetos de las prohibiciones deberán definirse más claramente, y deberán establecerse sin ambigüedad los criterios necesarios para evaluar la correspondiente aplicación. Además, aparte de las visitas, anunciadas con breve antelación a los lugares declarados, todos los Estados Partes deberán aceptar sin reservas las inspecciones *in situ* de los lugares no declarados. Se entiende, por supuesto, que debe protegerse debidamente la información comercial delicada de índole *privada* y la *información relativa a seguridad nacional* que no esté directamente relacionada con la Convención. Se requerirá una organización especial que supervise el cumplimiento de las obligaciones de las Partes.