

Prohibición de las armas biológicas

Actividades actuales y perspectivas

por **Graham S. Pearson**

Introducción

La enfermedad deliberadamente provocada o «guerra biológica» es motivo de preocupación cada vez mayor a medida que nos acercamos al siglo XXI, ya que su prevención es fundamental para la seguridad, la salud y el bienestar de la comunidad mundial. En los términos más simples, la guerra biológica significa exponer la salud de seres humanos, animales y plantas al riesgo de contraer enfermedades deliberadamente provocadas, como resultado de un acto hostil.

En todas las guerras, las enfermedades han causado más víctimas que las propias armas; cada vez es mayor, y se justifica, la preocupación a nivel mundial con respecto a nuevas y emergentes enfermedades¹. A medida que la población mundial continúa aumentando, se ocupan nuevas extensiones de tierra y se produce un mayor hacinamiento en las zonas pobladas, con lo cual es cada vez mayor la demanda de plantas y animales como fuentes de alimentación. Ello crea más oportunidades para que se propaguen enfermedades nuevas o ya existentes entre seres humanos, animales

El **Dr. Graham S. Pearson CB** es investigador principal visitante honorario en Estudios sobre la Paz en la Universidad de Bradford, West Yorkshire, Reino Unido. Anteriormente fue director general y presidente ejecutivo de Chemical and Biological Defence Establishment, en Porton Down, Wiltshire, Reino Unido. Ha publicado numerosos artículos sobre defensa química y biológica y sobre control de armamentos.

Original: inglés

¹ Laurie Garrett, *The coming plague: Newly emerging diseases in a world out of balance*, Farrar, Strauss y Giroux, Nueva York, 1994.

y plantas, con los correspondientes daños socioeconómicos para los países en cuestión.

Cada vez existe mayor conciencia de la susceptibilidad de los seres humanos, animales y plantas a las enfermedades. Los titulares de las noticias sobre la peste en la India, el mes de septiembre de 1994, y sobre la fiebre de Ébola en Zaire, el mes de abril de 1995, muestran cómo la propagación de enfermedades puede generar alarma y preocupación generalizadas a nivel internacional. Un equipo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) visitó la India en octubre de 1994 y comunicó que se había producido un brote de peste bubónica en la localidad de Beed, a cierta distancia, hacia el interior, de Bombay, seguido de un brote de peste neumónica en la ciudad de Surat, en la costa, a unos 250 km al norte de Bombay². Con respecto al brote de Ébola, la OMS informó acerca de 93 casos y 86 muertes menos que dos meses después del inicio del brote; era una tendencia similar al primer brote de 1976, del cual murieron 290 personas de las 318 infectadas, lo que equivale a una tasa de mortalidad del 90%³. Los animales y las plantas no son menos vulnerables. La ganadería y los cultivos pueden sufrir pérdidas devastadoras. En estos tiempos en que se viaja en avión por el mundo entero, una enfermedad infecciosa que aparece en un determinado país puede con gran facilidad propagarse a países de otros continentes, algunas veces antes de que se reconozcan los síntomas del brote inicial. Los brotes de enfermedades pueden originar, como es lógico, la incomunicación de las zonas y regiones donde se hayan producido.

Por lo tanto, es lógico que la OMS decida dedicar su Informe sobre la Salud en el Mundo, de 1996, al tema: «Lucha contra las enfermedades, fomento del desarrollo»⁴. En el prólogo, el director general de la OMS, Hiroshi Nakajima, no sólo manifiesta: «Nos encontramos en el umbral de una nueva era, en la cual cientos de millones de personas estarán por fin a salvo de algunas de las enfermedades más terribles del mundo», sino que además advierte: «También estamos al borde de una crisis mundial con respecto a enfermedades infecciosas. Ningún país está a salvo. Ningún

² «India ponders the flaws exposed by plague...», *Nature*, No. 372, 10 de noviembre de 1994, p. 119. Véase también: «India confirms identity of plague», *Nature*, n° 373, 23 de febrero de 1995, p. 650.

³ «The hobbled horseman», *The Economist*, 20 de mayo de 1995, pp. 83-89, y «Disease fights back», *ibid.*, pp. 15-16.

⁴ World Health Report 1996: *Fighting disease, fostering development*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 1996.

país puede permitirse ya el lujo de no hacer caso de esa amenaza». Esta preocupación mundial por las enfermedades nuevas y emergentes fue expresada, en mayo de 1995, en la Asamblea Mundial de la Salud, la cual aprobó una resolución en la que se recomienda la adopción de «estrategias que posibiliten una rápida acción nacional e internacional para investigar y combatir los brotes de enfermedades infecciosas y epidémicas»⁵. En la resolución se reconoce que las enfermedades nuevas y reemergentes son, cada vez más, motivo de preocupación a nivel nacional e internacional, puesto que la rapidez y la facilidad de los viajes en avión significan que los individuos infectados pueden desplazarse a cualquier otro país en un lapso de 24 horas, mucho antes de que se manifiesten los síntomas de la enfermedad. De manera similar, es posible lanzar, en forma encubierta y desde muy lejos, un ataque biológico, mucho antes de que se sepa que dicho ataque ha tenido lugar. Además, esos ataques pueden tener como objetivos el ganado o los cultivos, lo que causaría graves daños socio-económicos.

La viabilidad de una guerra biológica ha sido comprobada por toda clase de medios poco utilizados realmente en la guerra y ha sido mejor demostrada que en el caso de las armas nucleares antes de que éstas fueran utilizadas en Hiroshima y Nagasaki. Aunque no hay pruebas de que se hayan utilizado armas biológicas en guerras durante los últimos años, resulta evidente que fueron utilizadas por Japón contra China en el decenio de 1930⁶. Cabe destacar que la labor realizada con respecto a las armas biológicas en los decenios de 1950 y 1960 aún hoy tiene validez, y que los avances en biotecnología de los últimos decenios sencillamente han facilitado la producción y el empleo de dichas armas. Cuando los Estados Unidos decidieron, en 1969, abandonar su programa de guerra biológica ofensiva, en general se tenía la idea de que dichas armas son de poca utilidad militar, aunque los programas de investigación y desarrollo de los Estados Unidos y del Reino Unido habían demostrado lo contrario. No son claras las razones por las que se tenía esa idea. No se cuestiona la propagación de enfermedades en el medio ambiente y las pruebas han demostrado la credibilidad de los ataques biológicos. En cuanto a los ataques accidentales que afectan a las propias fuerzas, se trata de una

⁵ 48ª Asamblea Mundial de la Salud, *Communicable diseases prevention and control: new, emerging and re-emerging infectious diseases*, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Resolución WHA 48.13, 12 de mayo de 1995.

⁶ Sheldon H. Harris, *Factories of death: Japanese biological warfare 1932-45 and the American cover up*, Routledge, Londres y Nueva York, 1994.

cuestión de selección de objetivos y de predicción meteorológica, que han llegado a ser más mucho más fiables en los últimos decenios.

A lo largo de los años se han realizado varias comparaciones de los efectos de las armas biológicas, químicas y nucleares⁷; todas demuestran que los efectos de un ataque biológico son mucho mayores que los de un ataque químico y son tan importantes, si no más, como los resultantes de un ataque nuclear. Por ello, al arma biológica algunas veces se le llama la bomba atómica de los pobres; los costos relacionados con un programa de armas biológicas son muy inferiores (y se han venido reduciendo aun más con los avances de la microbiología y la biotecnología) a los correspondientes a programas de armas nucleares. Por lo tanto, existe un verdadero riesgo de que, a medida que la Convención sobre las Armas Químicas dificulte mucho más la posibilidad de adquirir armas químicas, y considerando que las cantidades necesarias son mucho mayores, se llegue a considerar que las armas biológicas son una alternativa atractiva⁸, y de que su proliferación llegue a plantear un verdadero problema, en especial si no se toman medidas urgentes para fortalecer la Convención sobre las armas biológicas y toxinas, por la que se prohíben el desarrollo, la producción, la adquisición y el almacenamiento de armas biológicas⁹.

Así pues, no hay duda, en términos técnicos, de que la guerra biológica es una opción creíble. Es notable que, aunque el Reino Unido, los Estados Unidos y la ex Unión Soviética sean los codepositarios de la Convención sobre armas biológicas y toxinas, el presidente Yeltsin admitiera, en abril de 1992, que la Unión Soviética/Rusia había continuado un programa de armas ofensivas hasta 1992. El hecho de que la Unión Soviética continuara dicho programa durante 20 años después de haberse firmado la Conven-

⁷ Véase, por ejemplo, Report of the Secretary-General, *Chemical and bacteriological (biological) weapons and the effects of their possible use*, A/7575/Rev.1, S/9292/Rev.1, Naciones Unidas, Nueva York, 1969; Congreso de los Estados Unidos, Oficina de Evaluación de Tecnología, *Proliferation of weapons of mass destruction: Assessing the risks*, OTA-ISC-559, S/N 052-003-01335-5, del 5 de agosto de 1993; Congreso de los Estados Unidos, Oficina de Evaluación de Tecnología, Documento de antecedentes, *Technologies underlying weapons of mass destruction*, OTA-BP-ISC-115, S/N 052-003-01361-4, fechado en diciembre de 1993; Stephen Fetter, «Ballistic missiles and weapons of mass destruction: What is the threat? What should be done?», *International Security*, n° 16/1, verano de 1991, p. 5; y Karl Lowe et al., *Potential values of a simple BW protective mask*, Institute for Defense Analyses, documento de IDA P-3077, septiembre de 1995.

⁸ Stephen Fetter, *op. cit.* (nota 7).

⁹ Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y toxinas y sobre su destrucción, que se abrió a la firma en 1972 y entró en vigor en 1975, Anexo a la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas n° 2826 (XXVI), en adelante «Convención».

ción, indica claramente que consideraba que la guerra biológica es un medio digno de ser tenido en cuenta. Este tema es motivo de preocupación permanente, ya que el proceso trilateral formulado entre los Estados Unidos, el Reino Unido y Rusia en 1992 sigue mostrando pocos signos visibles de progreso¹⁰. En el informe del Organismo de Control de Armamentos y Desarme de los Estados Unidos, presentado en julio de 1996, se dice que «los avances no han resuelto todas las preocupaciones de los Estados Unidos»¹¹. Y se añade: «Los Estados Unidos siguen participando activamente en la labor que realizan los dirigentes de Rusia para lograr que se ponga término definitivamente al programa ilegal y procurar que se tome una serie de medidas para fomentar la confianza por lo que respecta a la aplicación de la Convención por parte de Rusia». Durante el conflicto del Golfo, a finales de 1990 y comienzos de 1991, hubo verdadera preocupación de que Irak pudiera utilizar armas biológicas contra las fuerzas de la Coalición; las fuerzas estadounidenses y británicas fueron vacunadas contra agentes biológicos que se creía figuraban en las existencias de Saddam Hussein (posesión que Irak admitió finalmente ante la Comisión Especial de Naciones Unidas, UNSCOM, en 1995), y se desplegaron medios de detección e identificación. Las fuerzas de la coalición consideraban, con toda razón, que la guerra biológica es una verdadera amenaza. Posteriormente, el general Colin Powell, jefe del Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos, manifestó: «De las diversas armas de destrucción en masa, las armas biológicas son las que más me preocupan»¹². Una declaración de esa índole sólo se habría formulado si se considera que las armas biológicas son una opción creíble.

La realidad y el peligro de la capacidad irakí de guerra biológica han resultado evidentes gracias a la labor de la UNSCOM¹³. En un período de cinco años, Irak inició y puso en marcha enérgicamente un programa de armas biológicas que, cuando estalló el conflicto del Golfo en 1991,

¹⁰ Declaración conjunta sobre las armas biológicas formulada por los Gobiernos del Reino Unido, de los Estados Unidos y de la Federación de Rusia, 15 de septiembre de 1992.

¹¹ Organismo de Control de Armamentos y Desarme de los Estados Unidos, *Threat control through arms control: Annual Report to Congress*, Washington, D.C., 1995 (publicado el 26 de julio de 1996).

¹² General Colin Powell, jefe del Estado Mayor Conjunto, House Armed Services Committee, 30 de marzo de 1993.

¹³ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Report of the Secretary-General on the status of the implementation of the Special Commission's plan for the ongoing monitoring and verification of Iraq's compliance with relevant parts of Section C of Security Council resolution 687 (1991)*, S/1995/864, Nueva York, 11 de octubre de 1995.

dio como resultado que se cargaran más de 160 bombas aéreas y 25 ojivas de misiles Al Hussein con agentes de guerra biológica y se instalaran en cuatro localidades. Además, Irak ha manifestado que la autoridad para lanzar ojivas biológicas y químicas fue delegada de antemano en caso de que Bagdad fuera atacada con armas nucleares durante el conflicto del Golfo. Se estudió una amplia gama de agentes que incluían no sólo el ántrax y la toxina botulinum, sino también la aflatoxina, el ricino y virus tales como la viruela de camello, así como un agente vegetal, el tizón del trigo, y se comprobó una considerable capacidad de fermentación para su producción. Resulta claro también que Irak participó en el diseño y el desarrollo de misiles de gran alcance capaces de transportar ojivas biológicas que podían alcanzar objetivos a una distancia de hasta 3 000 km., con lo cual ciudades como París y Bonn estaban al alcance de un ataque desde Bagdad. De ese modo, Irak pretendía, prácticamente alcanzar una capacidad que fuese mucho más que una amenaza zonal.

Existe, por lo tanto, una verdadera y justificada preocupación en cuanto a la proliferación y a la posible adquisición de armas biológicas en un mundo en proceso de cambio durante el decenio de 1990. El presidente Clinton, en su discurso ante las Naciones Unidas, el 27 de septiembre de 1993, dijo: «Una de nuestras prioridades más urgentes debe consistir en luchar contra la proliferación de armas de destrucción en masa, sean nucleares, químicas o biológicas, y los proyectiles balísticos que pueden dejarlas caer sobre poblaciones situadas a cientos de millas de distancia. Si no detenemos la proliferación de las armas más mortíferas del mundo, ninguna democracia podrá sentirse segura»¹⁴. Ello sigue constituyendo un importante problema. Como declaró en 1996, John Deutch, director de la Central de Inteligencia de los Estados Unidos, «De los problemas transnacionales, el de la proliferación de armas de destrucción en masa y sistemas avanzados de armas convencionales es la más grave amenaza contra la seguridad nacional y la estabilidad mundial. Por lo menos 20 países poseen o podrían estar desarrollando armas nucleares, químicas, *biológicas* y sistemas de proyectiles balísticos, para lanzarlas. *También aumenta el número de armas biológicas, a menudo llamadas las bombas atómicas de los pobres.* Los países pequeños menos desarrollados a menudo se muestran ansiosos por adquirir dichas armas, a fin de compensar, sin tener que realizar gastos mayores, sus deficiencias en materia

¹⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, discurso pronunciado por el señor William J. Clinton, presidente de los Estados Unidos de América, cuadragésimo octavo período de sesiones, 4ª sesión plenaria, 27 de septiembre de 1993, A/48/PV.4, 4 de octubre de 1993.

de armas convencionales» [las cursivas son nuestras]¹⁵. En la IV Conferencia de Examen de la Convención, celebrada en Ginebra, el mes de noviembre de 1996, David Davis, secretario de Estado para Asuntos Exteriores del Reino Unido, señaló: «Las armas biológicas han sido durante 25 años como la cenicienta de las gestiones internacionales para controlar la propagación de armas de destrucción en masa (...) Existía una idea general de que el problema de las armas biológicas se había solucionado, de que no presentaba riesgo ni amenaza real (...). Pero, en el transcurso del último decenio, hemos visto cómo esas confortantes suposiciones se han visto trastocadas»¹⁶. El peligro del posible uso de materiales químicos y biológicos con fines terroristas fue reconocido por los jefes de Estado del G7 reunidos en Lyon, Francia, en su declaración sobre terrorismo, formulada el 27 de junio de 1996, en la cual indican: «Debe prestarse especial atención a la amenaza o a la utilización de materiales nucleares, biológicos y químicos, así como a las sustancias tóxicas con fines terroristas»¹⁷.

En el último decenio, se ha pasado de una posición de abstención de las dos superpotencias durante la era de la Guerra Fría a la proliferación de conflictos zonales en el mundo y al colapso de varias economías. La deliberada propagación de enfermedades, entre seres humanos, animales o plantas, puede llegar a considerarse, especialmente en los pequeños Estados cuya capacidad militar convencional podría ser limitada, una opción posible si no se toman medidas a fin de que pierda su atractivo. El momento oportuno para hacerlo es ahora, con el consiguiente beneficio no sólo para la seguridad regional, nacional, e internacional, sino también para la prosperidad y el comercio nacional e internacional. Todos debemos prestar atención a ese cada más grave problema y hacer todo lo posible para que la guerra biológica sea la opción menos atractiva. En este 25º aniversario de la fecha en que la Convención se abrió a la firma, es particularmente oportuno prestar mayor atención al fortalecimiento de la Convención, ya que se han registrado acontecimientos importantes en

¹⁵ John Deutch, Director de la Central de Inteligencia, *Worldwide threat assessment brief*, Comité Especial sobre Inteligencia del Senado de los Estados Unidos, Declaración en actas, 22 de febrero de 1996.

¹⁶ David Davis, MP, Secretario de Estado para Asuntos Exteriores y del Commonwealth, Declaración, IV Conferencia de Examen de la Convención de armas biológicas, 26 de noviembre de 1996.

¹⁷ Naciones Unidas, Carta de fecha 5 de julio de 1996 enviada al Secretario General por el Representante Permanente de Francia ante las Naciones Unidas, A/51/208, S/1996/543, 12 de julio de 1996.

relación con los otros dos tipos de armas de destrucción en masa, las nucleares y las químicas. Se han logrado avances para reducir las reservas de armas nucleares y, en abril de 1995, se prorrogó indefinidamente el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares. La Convención sobre las Armas Químicas quedó abierta a la firma en 1993; hasta la fecha, más de 160 Estados han firmado y más de 85 Estados han depositado sus instrumentos de ratificación. La Convención entró en vigor el 27 de abril de 1997.

La prohibición de armas biológicas

En el Protocolo de Ginebra de 1925 se prohíbe el empleo, en la guerra, de armas biológicas (bacteriológicas). En este instrumento se reconoce que « el empleo, en la guerra, de gases asfixiantes, tóxicos o similares, así como de todos los líquidos, materias o procedimientos análogos, ha sido, con razón condenado por la opinión general del mundo civilizado» y que su empleo ha sido prohibido «en los tratados de que son Partes la mayoría de las Potencias del mundo». Se señala, más adelante, que «las Altas Partes Contratantes, en tanto que no son ya Partes en tratados que prohíben ese empleo, reconocen esta prohibición, *aceptan extender esta prohibición de empleo a los medios de guerra bacteriológicos* y convienen en considerarse obligadas entre sí según los términos de esta declaración» [las cursivas son nuestras]. Sin embargo, algunos signatarios del Protocolo de Ginebra expresaron reservas mediante las cuales, efectivamente, se reservaban el derecho de tomar represalias en la misma medida, en caso de que se utilizaran armas biológicas contra ellos. Durante los últimos años, varios Estados han retirado sus reservas¹⁸; el Reino Unido, por ejemplo, retiró en 1991 su reserva con respecto al Protocolo de 1925¹⁹.

En 1972, se abrió a la firma la Convención sobre la prohibición del desarrollo, de la producción y del almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción; y, en 1975, entró en vigor²⁰. No se incluyen en ella disposiciones para la verificación de su cumplimiento. La prohibición básica consta en el artículo I:

¹⁸ Véase Nicholas A. Sims, «Article VIII: Geneva Protocol obligations», en Graham S. Pearson y Malcolm R. Dando (eds), *Strengthening the Biological Weapons Convention: Key points for the Fourth Review Conference*, Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, Ginebra, 1996.

¹⁹ La III Conferencia de las Partes encargada del examen de la Convención sobre la prohibición del desarrollo, de la producción y del almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, Ginebra, 9 a 27 de septiembre de 1991, BWC/CONF./III/23, Ginebra, 1992. Véase p. 2 de BWC/CONF.III/SR.8, de fecha 1 de octubre de 1991, que se reproduce en p. 210 de BWC/CONF.III/23 Part IV.

²⁰ Véase nota 9.

«Cada Estado Parte en la presente Convención se compromete a no desarrollar, producir, almacenar o de otra forma adquirir o retener, nunca ni en ninguna circunstancia:

1. Agentes microbianos u otros agentes biológicos, o toxinas, sea cual fuere su origen o modo de producción, de tipos y en cantidades que no estén justificados para fines profilácticos, de protección u otros fines pacíficos;

2. Armas, equipos o vectores destinados a utilizar esos agentes o toxinas con fines hostiles o en conflictos armados».

En la Convención de Examen se prevé la celebración de conferencias cada cinco años aproximadamente, en las cuales los Estados Partes evalúan el funcionamiento de la Convención, teniendo en cuenta todos los nuevos adelantos científicos y tecnológicos relacionados con ésta; esas Conferencias de Examen se han celebrado en 1980, 1986 y 1991 y, más recientemente, de noviembre a diciembre de 1996. En sus declaraciones finales, esas conferencias reafirman la prohibición básica estipulada en la Convención y confirman que todos los adelantos en microbiología, biotecnología e ingeniería genética están incluidos en la Convención; de esa forma se refuerza la norma internacional por la que se prohíben las armas biológicas.

Fortalecimiento de la Convención: primeras medidas

Medidas de fomento de la confianza

En las conferencias de examen de 1986 y 1991 se reconoció la necesidad de potenciar la Convención. En 1986, se acordó una serie de medidas de fomento de la confianza políticamente vinculantes; éstas se mejoraron y ampliaron en 1991. En virtud de ellas, los Estados Partes se comprometen a intercambiar información anualmente sobre diversos temas relacionados con la Convención. En 1986 se acordaron cuatro medidas de fomento de la confianza²¹:

a. Intercambio de información acerca de laboratorios y centros de investigación;

²¹ II Conferencia de las Partes encargada del examen de la Convención sobre la prohibición del desarrollo, de la producción y del almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, Ginebra, 8 a 6 de septiembre de 1986, BWC/CONF.II/13, Ginebra, 1986.

- b. Intercambio de información acerca de los brotes de enfermedades infecciosas y brotes similares causados por toxinas;
- c. Estímulo a la publicación de los resultados y la promoción del uso de los conocimientos;
- d. Promoción activa de los contactos.

En el marco de esas medidas, los Estados Partes deben suministrar anualmente información al Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas. En la III Conferencia de Examen, tres de las cuatro medidas de fomento de la confianza (a, b y d *supra*) fueron modificadas y ampliadas, y la cuarta (c *supra*) se conservó sin cambios. Además, se agregaron tres nuevas medidas:

- e. Declaración relativa a leyes, normas y otras medidas;
- f. Declaración relativa a actividades anteriormente desplegadas para programas de desarrollo e investigaciones biológicas de índole ofensiva o defensiva.
- g. Declaración relativa a instalaciones para la producción de vacunas.

Se introdujo un útil formulario *pro forma* simplificado en el que los Estados Partes pueden indicar «Nada que declarar» o «Nada nuevo que declarar», con objeto de alentar a los más de ellos a que cumplimenten con las declaraciones anuales.

El número de Estados Partes que ha presentado por lo menos una sola declaración en relación con las medidas durante diez años, desde que se acordaron las primeras medidas en 1986, fue de 70 en 1995 y de 75 al 22 de mayo de 1996; 11 Estados Partes han presentado cada año la declaración estipulada en la Convención.

EL VEREX y el Grupo ad hoc

Además, la III Conferencia de Examen celebrada en 1991 designó un Grupo ad hoc de Expertos Gubernamentales (VEREX), a fin de que estudiara posibles medidas de verificación desde el punto de vista científico y técnico²². El VEREX se reunió cuatro veces, dos en 1992 y dos

²² III Conferencia de las Partes encargada del examen de la Convención sobre la prohibición del desarrollo, de la producción y del almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, Ginebra, 9 a 27 de septiembre de 1991, BWC/CONF.III/23, Ginebra, 1992.

en 1993. En su informe final de septiembre de 1993, se determinan y evalúan unas 21 medidas de verificación, tanto *in situ* como *ex situ*, y se concluyó que «las posibles medidas de verificación determinadas y evaluadas pueden contribuir, en distintos grados, a fomentar la confianza, gracias a una mayor transparencia, en el sentido de que los Estados Partes están cumpliendo sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención²³». Tras solicitud de la mayoría de los Estados Partes, en 1994 se celebró una Conferencia para estudiar el informe del VEREX. Esa Conferencia Especial encargó al Grupo ad hoc «que estudiara medidas adecuadas, entre ellas posibles medidas de verificación, y un proyecto de propuestas para potenciar la Convención, a fin de incluirlas, según sea apropiado, en un instrumento jurídicamente vinculante, que se presentaría a los Estados Partes para su examen²⁴». También se pidió al Grupo ad hoc que «concluyera su trabajo lo antes posible y presentara su informe, el cual se aprobaría por consenso(...)».

De conformidad con su cometido, el Grupo ad hoc deberá, entre otras cosas, estudiar:

- «— definiciones de términos y criterios objetivos (...) que sean pertinentes para la toma de medidas específicas destinadas a potenciar la Convención»;
- la incorporación en el régimen, según proceda, de las medidas existentes y mejoradas referidas al fomento de la confianza y de la transparencia»;
- un sistema de medidas para promover el cumplimiento de la Convención, que incluya, según sea apropiado, las medidas determinadas, examinadas y evaluadas en el Informe VEREX;
- medidas específicas encaminadas a asegurar una cabal y eficaz aplicación del artículo X [la promoción de la microbiología con fines pacíficos]».

En el cometido también se incluye que «las medidas deberán formularse y aplicarse de modo que protejan la información comercial de

²³ Grupo ad hoc de expertos gubernamentales para identificar y examinar posibles medidas de verificación desde el punto de vista científico y técnico, Report BWC/CONF. III/VEREX/9, Ginebra, 1993.

²⁴ Conferencia Especial de los Estados Partes en la Convención sobre la prohibición del desarrollo, de la producción y del almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, Informe final, BWC/SPCONF/1, Ginebra, 19 a 30 de septiembre de 1994.

dominio privado y las necesidades legítimas de seguridad nacional» y «eviten cualquier repercusión negativa en la investigación científica, la cooperación internacional y el desarrollo industrial». Por último, en el cometido se estipula claramente que «el régimen incluiría, entre otras cosas, posibles medidas de verificación, así como procedimientos y mecanismos convenidos para su eficaz aplicación, y *medidas para investigar los casos de supuesto uso*» [las cursivas son nuestras].

El Grupo ad hoc celebró, bajo la presidencia del embajador Toth de Hungría, cinco reuniones, tres en 1995 y dos en 1996, antes de la celebración de la IV Conferencia de Examen de la Convención, a finales de 1996²⁵. Está prevista la celebración de otras tres reuniones antes del mes de septiembre de 1977. Hasta la fecha, el Grupo ha funcionado mediante la designación de cuatro Amigos del Presidente, quienes presiden las sesiones relacionadas con los cuatro respectivos elementos del cometido. Los Amigos del Presidente han elaborado documentos que reflejan los debates que han tenido lugar, sin perjuicio de las posiciones de las delegaciones sobre las cuestiones sometidas a examen en el Grupo ad hoc, y no implican acuerdo sobre el alcance ni el contenido de los documentos. Esos documentos redactados por los Amigos del Presidente son examinados por el Grupo ad hoc en sesión plenaria y modificados de conformidad con la solicitud de las delegaciones, a fin de que reflejen las opiniones expresadas antes de que se aprueben para su inclusión en los informes sobre las deliberaciones.

Fortalecimiento de la Convención: medidas futuras

La continua importancia de las medidas de fomento de la confianza

Aunque el Grupo ad hoc estudia el tema de la incorporación de las medidas existentes y mejoradas para fomentar la confianza y lograr la transparencia, según sea apropiado, en un régimen que será objeto de un instrumento jurídicamente vinculante para potenciar la Convención, es evidente que aun cuando el Grupo concluya su labor y se adopte dicho

²⁵ Véase un informe detallado sobre la labor del Grupo ad hoc en Graham S. Pearson, «Agenda item 12, consideration of the work of the Ad Hoc Group established by the Special Conference in 1994», en Graham S. Pearson y Malcolm R. Dando (eds), *Strengthening the Biological Weapons Convention: Key points for the Fourth Review Conference*, Quaker United Nations Office, Ginebra, 1996; y Graham S. Pearson, «Addendum to agenda item 12», en Graham S. Pearson y Malcolm R. Dando (eds), *Strengthening the Biological Weapons Convention: Key points for the Fourth Review Conference, addendum to agenda item 12*, Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas, Ginebra, 1996.

instrumento, y posteriormente se apruebe, es probable que algunas medidas de fomento de la confianza desempeñen una función permanente, paralelamente con las medidas que se incluyan en el instrumento. No todas las actuales medidas de fomento de la confianza políticamente vinculantes serán apropiadas para su incorporación en el instrumento jurídicamente vinculante. Además, es probable que no todos los Estados Partes decidan adoptar el instrumento en la primera oportunidad posible; en otras palabras, por lo menos durante cierto tiempo es muy probable que haya un régimen paralelo en virtud del cual algunos Estados seguirán comprometidos, como lo están en la actualidad, a suministrar datos e información en el marco de las actuales medidas de fomento de la confianza políticamente vinculantes, y algunos Estados se comprometerán a proporcionar datos e información en virtud del instrumento jurídicamente vinculante.

Por consiguiente, es importante señalar que, en la IV Conferencia de Examen, los Estados Partes afirman en su Declaración Final, que la Conferencia «celebra que se haya intercambiado información en el marco de las medidas de fomento de la confianza, y toma nota de que ello ha contribuido a aumentar la transparencia y fomentar la confianza»; además, insta «a todos los Estados Partes para que en el futuro cumplimenten en forma completa y oportuna, las declaraciones»²⁶.

La labor del Grupo ad hoc

El Grupo ad hoc comunicó a la IV Conferencia de examen, en su informe de septiembre de 1996, que había logrado «avances significativos en cuanto al desempeño del cometido (...), incluida la determinación de un marco preliminar y la elaboración de posibles elementos básicos de un instrumento jurídicamente vinculante para potenciar la Convención». Además, había decidido «intensificar su labor con miras a su conclusión, en plazo breve, antes del inicio de la V Conferencia de Examen». La IV Conferencia de Examen, celebrada a finales de 1996, comenzó con dos días de debate general, en el cual 31 Estados Partes así como el CICR presentaron declaraciones. Algunas de esas declaraciones fueron formuladas por ministros u otros representantes políticos de países tales como Alemania, Bulgaria, Cuba, Francia, Estados Unidos y Reino Unido, así

²⁶ IV Conferencia de las Partes encargada del examen de la Convención sobre la prohibición del desarrollo, de la producción y del almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, Ginebra, 25 de noviembre a 6 de diciembre de 1996, BWC/CONF.IV/9, Ginebra, 1996.

como de la UE; en ellas se reafirmaba la importancia de la Convención. La declaración de la UE fue notable por el hecho de que se presentó en nombre de 29 Estados. Sin excepción, los Estados que hicieron uso de la palabra en el debate general durante los dos primeros días de la Conferencia de Examen se manifestaron a favor de la labor del Grupo ad hoc encaminada a establecer un instrumento jurídicamente vinculante²⁷. Aunque varias delegaciones indicaron las medidas que esperaban que se incorporaran en el futuro instrumento jurídicamente vinculante y propusieron que se terminara de elaborar antes de 1998, no hubo acuerdo general en cuanto a la inclusión de esos términos en la Declaración Final. Sin embargo, el texto aprobado permitió al Grupo ad hoc pasar a una nueva forma de negociación basada en un texto de trabajo.

El informe sobre la reunión del Grupo, el mes de marzo de 1997²⁸, incluye un anexo en el que se formulan «posibles elementos estructurales de un protocolo de la Convención», que deberían servir como base para la redacción de un texto de trabajo, a fin de lograr la transición hacia una forma de negociación. Se espera que los futuros informes del Grupo contengan un apéndice con el texto de trabajo disponible hasta entonces, reconociendo siempre que no hay acuerdo hasta que no haya acuerdo en todo. En la reunión de marzo, los Amigos del Presidente elaboraron aun mejor sus documentos; en el referente a las medidas de cumplimiento se incluyeron cuatro documentos sobre declaraciones, investigaciones, otras visitas y procedimientos, y medidas para potenciar la aplicación del artículo III; el referente a Definiciones presentó cuatro documentos sobre definiciones, patógenos humanos, una lista de equipo y cantidades mínimas; y el referente al artículo X presentó un documento en el que proponía la manera de incorporar las medidas contenidas en el artículo X en un futuro instrumento. Todos los documentos contienen partes del texto entre corchetes, una satisfactoria medida inicial para poder determinar el posible texto de un instrumento jurídicamente vinculante.

Definiciones: Un tema importante analizado detenidamente por el Grupo ad hoc es, precisamente, el de la función que tendrían las definiciones en el instrumento jurídicamente vinculante. Surge claramente, del

²⁷ Véase un informe detallado de la IV Conferencia de Examen en Malcolm R. Dando y Graham S. Pearson, «The Fourth Review Conference of the Biological and Toxin Weapons Convention: Issues, outcomes and unfinished business», *Politics and Life Sciences*, 16(1), 1-22, marzo de 1997.

²⁸ Actas del Grupo ad hoc de los Estados Partes en la Convención..., BWC/ADHOC GROUP/34, 27 de marzo de 1997.

cometido del Grupo, que se requieren definiciones y criterios objetivos, cuando sea pertinente, para tomar medidas específicas que permitan potenciar la Convención. Se reconoce también la necesidad de tratar de evitar cualquier intento de definir términos utilizados en la Convención, ya que ello conduciría a una reinterpretación de la Convención misma y de su alcance. La Convención ha superado la prueba del paso del tiempo; en sucesivas Conferencias de Examen (incluida la IV Conferencia de Examen) se reafirma, en relación con la prohibición básica del artículo I, que el compromiso adquirido por los Estados Partes en virtud de ese artículo se aplica a todos «los adelantos científicos y tecnológicos pertinentes, entre otros ámbitos, el de la microbiología, la biotecnología, la biología molecular y la ingeniería genética», y que «la Convención abarca inequívocamente todos los agentes microbianos u otros agentes biológicos o toxinas, creados o modificados natural o artificialmente, así como sus componentes, cualquiera que sea su origen o método de producción».

Medidas de fomento de la confianza: Como aún no se perfila claramente la estructura fundamental del instrumento jurídicamente vinculante, resulta difícil, de momento, determinar cuáles de las posibles medidas de fomento de la confianza o la transparencia se incluirán en el futuro instrumento.

Medidas de cumplimiento: Los documentos redactados por los Amigos del Presidente se centran en cuestiones que probablemente constituyan los elementos esenciales del futuro instrumento: declaraciones obligatorias y elementos que motivan dichas declaraciones; investigaciones con respecto al incumplimiento, sea en las instalaciones sea sobre el terreno; otras visitas que no sean por denuncias, y medidas para potenciar la aplicación del artículo III (el compromiso de no hacer nada que contribuya a la proliferación de las armas biológicas).

Medidas en virtud del artículo X: Los documentos muestran una tendencia positiva que consiste en centrarse en las posibles medidas relacionadas con la Convención y alejarse de aquellas que duplicarían innecesariamente medidas que se adoptan en otros foros, tales como el Programa 21 y la Convención sobre la Diversidad Biológica. Al parecer, las medidas encaminadas a la aplicación del artículo X de la Convención ofrecen perspectivas alentadoras, a la vez que incrementan la transparencia y fomentan la confianza²⁹.

²⁹ Graham S. Pearson, «Environmental and security regimes for toxic chemicals and pathogens: A useful synergy», *Verification*, Westview Press, Boulder, 1977 (en prensa).

Hacia un protocolo: La determinación de posibles elementos estructurales en la reunión celebrada en marzo de 1997 y el paso inminente hacia un texto de negociación contribuiría a centrar las negociaciones en medidas y procedimientos concretos y avanzar hacia la solución de problemas. Como han declarado varios analistas, las medidas básicas necesarias para potenciar la Convención ya existen. No se necesita nada nuevo; lo que se requiere es la adaptación de las medidas existentes, a fin de que satisfagan las necesidades particulares de la Convención. Hay que reconocer que se han formulado numerosas y valiosas medidas para la Convención sobre las Armas Químicas (tales como procedimientos para la manipulación de información confidencial por parte de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas), y no es necesario reinventarlas para potenciar la Convención. Sin embargo, todas las medidas existentes deberán examinarse, teniendo en cuenta sus méritos, y adaptarse a las necesidades específicas de la Convención.

Perspectivas para el fortalecimiento de la Convención

En los umbrales del siglo XXI, podemos predecir que las negociaciones del Grupo ad hoc conducirán a un instrumento jurídicamente vinculante (se espera que sea en 1998), en el cual se estipulará un régimen de medidas encaminadas a potenciar la Convención y, de esa manera, lograr una mayor seguridad nacional e internacional. Está claro que dicho instrumento es viable y debería ser ampliamente aceptable. Incluirá salvaguardias contra la pérdida de información comercial de dominio privado o información legítima sobre seguridad nacional. Las declaraciones obligatorias serán un elemento fundamental y esencial de una Convención potenciada. Parece probable que se incluya una breve lista de patógenos y toxinas, pero *únicamente* como instrumento para facilitar una medida específica del régimen jurídicamente vinculante; dicha lista no podrá, en absoluto, redefinir ni limitar el alcance de la prohibición estipulada en el artículo I de la Convención. No se requieren nuevas medidas destinadas a dicho régimen potenciado para la Convención; sin embargo, se debe instar a que los Estados Partes demuestren la voluntad política que permita al Grupo ad hoc concluir pronto su labor y, posteriormente, aprueben el instrumento jurídicamente vinculante.

En 1999 se celebrará una Conferencia Especial en la cual los Estados Partes abrirán el instrumento jurídicamente obligatorio para su firma y posterior ratificación. Existe una clara necesidad de que, a partir de entonces, el instrumento entre en vigor lo antes posible; por lo tanto, debe ser reducido el número de Estados que deben ratificarlo antes de que entre en vigor. Pero, inevitablemente habrá un período de transición durante el

cual algunos Estados serán Partes en la Convención y habrán ratificado el nuevo instrumento, algunos sólo habrán firmado el instrumento y otros no lo habrán firmado; también habrá Estados que hayan firmado la Convención pero aún no la hayan ratificado; e incluso otros que aún no la hayan firmado. Una vez que el instrumento jurídicamente vinculante quede abierto a la firma, será importante promover una adhesión universal a la Convención.

Probablemente, las medidas de fomento de la confianza seguirán siendo importantes, sea como medidas políticamente vinculantes, al igual que en la actualidad, sea como elementos obligatorios o voluntarios de un nuevo instrumento. Hay un argumento sólido en favor de que se asigne, a la organización que se establezca para aplicar dicho instrumento, la tarea de recoger las declaraciones anuales relativas al fomento de la confianza, verificarlas y luego distribuirlas a los Estados Partes. Esa organización podría exhortar a que los Estados Partes suministren oportunamente las declaraciones y brinden asistencia para su elaboración, a fin de ayudar a promover la transparencia y fomentar la confianza.

El brote de enfermedades, sea por razones naturales sea causado deliberadamente, es un tema que abordan cada vez más los Gobiernos y las industrias de todo el mundo. La salud y el bienestar de la comunidad mundial (los seres humanos, el ganado y los cultivos) tienen importancia directa para la prosperidad y el comercio. Las medidas para combatir las enfermedades, cualquiera que sea su origen, benefician a todos. Actualmente se requiere un enfoque objetivo y pragmático para potenciar la Convención. Como dijo el presidente Clinton: «Fortalezcamos nuestra determinación de luchar contra los Estados irresponsables, los terroristas, los criminales que amenazan nuestra seguridad, nuestra forma de vida y el potencial de nuestros hijos en el siglo XXI. Comprometámonos a evitar que adquieran armas de destrucción en masa». La Convención puede y debe ser urgentemente potenciada.