

Convención de 1972 sobre las armas biológicas

Un enfoque de los países del Sur

por **Achilles Zaluar** y **Roque Monteleone-Neto**

Antes de abordar el tema de la Convención de 1972 sobre las armas biológicas (en adelante, la Convención), deberíamos puntualizar que cualquier criterio sobre el tratado, desde la perspectiva de los países del Sur, sólo puede ser parcial; es decir, se trata de una perspectiva entre muchas otras posibles. Los países en desarrollo y los países no alineados pueden tener intereses y expectativas distintas, aunque igualmente legítimas, con respecto a un determinado instrumento internacional. De hecho, esa diversidad es, en sí, una de las características determinantes del «Sur», un término que utilizamos para clasificar por categorías a los Estados en desarrollo cuyo principal punto en común es el hecho de no estar alineados con ninguna gran potencia ni con cualquier otro país.

En materia de desarme, las diversas posiciones adoptadas por los distintos bloques de países en desarrollo¹ constituyen una serie de intentos

Achilles Zaluar, diplomático de carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, fue miembro de la delegación brasileña en la Conferencia Especial de la Convención sobre las armas biológicas, celebrada en 1994, y en el primer período de sesiones del Grupo ad hoc. **Roque Monteleone-Neto**, profesor asociado del Departamento de Genética de la Universidad Federal de Sao Paulo, Brasil, trabaja actualmente para la Comisión Especial de las Naciones Unidas sobre Irak (UNSCOM) en Nueva York. Anteriormente fue miembro de la delegación brasileña en varias conferencias de la Convención.

Las opiniones expresadas en este artículo son personales, y no necesariamente reflejan las posiciones del Gobierno de Brasil ni de la UNSCOM.

Original: inglés

¹ El Grupo de los 21, o G-21 (integrado actualmente por 28 países) en la Conferencia de Desarme, en Ginebra; el grupo de países representado por el Movimiento de los Países No Alineados en la Asamblea General de las Naciones Unidas; y las diversas agrupaciones de países no alineados y otros países en desarrollo por lo que respecta a tratados multilaterales tales como la Convención y el Tratado de No Proliferación.

para definir un común denominador sobre diversas cuestiones. Son el resultado de un proceso de negociación, algunas veces arduo pero indispensable, a fin de que los países del Sur puedan evitar que las grandes potencias y las alianzas más consolidadas del Norte los dejen de lado. No hay que confundir los principios generales articulados por los coordinadores de grupo, a menudo con elocuencia y capacidad de previsión, con los diversos significados que puede tener un determinado tratado para los diferentes países en desarrollo.

Sin embargo, intentaremos definir aquí varios puntos que tienen en común los criterios (subrayamos el plural) de los países del Sur con respecto a la Convención. Esos criterios comunes deben entenderse como un primer intento, que debe interpretarse en función de las condiciones de seguridad, la tradición diplomática y la cosmovisión de cada país. Por lo tanto, es conveniente, con respecto al tema, que presentemos nuestras conclusiones en forma de lista de generalizaciones, que luego serán complementadas y, en algunos casos, hasta corregidas en un comentario posterior.

Generalización n° 1: *Los países en desarrollo no tienen interés por el desarme biológico*

Este criterio se basa, al parecer, en el moderado enfoque que aplican los países en desarrollo a las cuestiones de desarme biológico, a diferencia, por ejemplo, del vivo interés que tradicionalmente muestran las posiciones de los No Alineados y del G-21 en materia nuclear. El Documento Final de la 11ª Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países No Alineados, celebrada en Cartagena, Colombia, el año 1995, contiene dieciséis párrafos sobre cuestiones nucleares, pero sólo uno se refiere a la Convención².

El número de Estados Partes en la Convención ha aumentado muy poco (de 125 en 1992 a 138 cuando se celebró la IV Conferencia de Examen, en 1996), durante el mismo período posterior a la Guerra Fría en que el número de Estados Partes en el Tratado de no Proliferación, tras la adhesión de China y Francia, igualó prácticamente el número de Estados Partes en la Carta de las Naciones Unidas. Por lo menos 18 signatarios, todos ellos países en desarrollo, aún no han ratificado la

² Movimiento de los Países No Alineados, «Cartagena 95 — Basic documents», Colombia, 1995, pp. 61-69.

Convención³. Resulta aun más inquietante que en Oriente Medio, donde algunas de las principales potencias zonales prefieren mantenerse a distancia de la Convención, el número de países que no ha ratificado sea también considerable.

Además, ya sólo el número de Estados participantes da la impresión de que la participación de los países en desarrollo en los asuntos relacionados con la Convención es mayor de lo que en realidad es. De los 65 Estados que participaron en el período de sesiones del Comité Preparatorio de la IV Conferencia de Examen, celebrado en abril de 1996, sólo 31 eran países del Sur. De los 77 Estados participantes en la Conferencia como tal, no más de 35 eran países en desarrollo⁴, algunos de los cuales quizás enviaron un delegado sólo para recoger los documentos. Prácticamente todos los países ausentes eran del Sur. La participación de los países en desarrollo es aun menos numerosa en el VEREX (1992-1994, establecido por la III Conferencia de Examen) y en el Grupo ad hoc (desde 1995 hasta la actualidad, establecido por la Conferencia Especial de 1994), en el cual se ha realizado la mayor parte del trabajo para elaborar el régimen de la Convención. De los 33 países que enviaron expertos a la reunión más reciente de del Grupo ad hoc, en septiembre de 1996, sólo siete eran del Sur.

Con respecto a las medidas voluntarias de fomento de la confianza, establecidas por las Conferencias de Examen II y III, la participación total pasó en 1995, de 42 a 51, pero de los 70 Estados que han participado por lo menos una vez (por ejemplo, con simples formularios de «nada que declarar»), sólo 35 son de Asia, África y América Latina. Los países en desarrollo importantes nunca han presentado información en el marco del régimen de la Convención⁵. Por lo tanto, no sorprende la conclusión de que «muchas naciones pequeñas no consideran que la Convención sea de utilidad para ellas y hacen caso omiso totalmente de la Convención en lugar de invertir escasos recursos humanos en algo que consideran un tema

³ Naciones Unidas, «List of States Parties to the BWC as of 25 November 1996», BWC/CONF.IV/INF.2, Documento de antecedentes de la IV Conferencia de Examen, Ginebra, 1996.

⁴ Naciones Unidas, «Fourth Review Conference of the Parties to the BWC-Final Document», BWC/CONF.IV/9, Ginebra, 1996, pp. 8-10.

⁵ I. Hunger, «Article V: Confidence Building Measures», en G. Pearson y M. Dando (eds.), *Strengthening the BWC: Key Points for the Fourth Review Conference*, Ginebra, 1996, pp. 78-79. Véase también Naciones Unidas, «Background information on the participation of States Parties in the agreed confidence-building measures (1992-96)», BWC/CONF.IV/INF.2, documento de antecedentes de la IV Conferencia de Examen, Ginebra, 1996.

irrelevante»⁶. Por ello, puede considerarse que la Convención tiene el dudoso mérito de ser una de las pocas convenciones cuyos Estados participantes constituyen un foro multilateral, con vocación universal, en que los países en desarrollo son minoría, por voluntad propia, desde luego.

Sin embargo, no hay que creer que los países en desarrollo están totalmente ausentes en los debates sobre la Convención. Brasil, China, Cuba, la India, Irán y Sudáfrica, entre otros, así como un Estado signatario, Egipto, han presentado documentos de trabajo y propuestas al Grupo ad hoc y a la IV Conferencia de Examen.

Dos importantes disposiciones del mandato del Grupo ad hoc surgieron directamente de gestiones realizadas por países en desarrollo en la Conferencia Especial de 1994. Una de ellas es la inclusión, como punto 4 del mandato del Grupo ad hoc, de la consideración sobre «medidas concretas destinadas a garantizar una aplicación cabal y eficaz del Artículo X», en lo referente al intercambio tecnológico y a la cooperación internacional con fines pacíficos. La segunda, no menos importante, es la inclusión de la expresión «no discriminatorias» en el punto 3, por lo que se refiere a las «medidas para promover la observancia de la Convención» o, como algunos prefieren llamarlas, medidas de verificación⁷.

La participación de los países en desarrollo en el régimen de la Convención aumentará con toda seguridad en el futuro, especialmente si la actual labor del Grupo ad hoc, que durante 1997 deberá orientarse hacia un modelo negociador, avanza lo suficiente como para que se pueda vislumbrar la concertación de un protocolo de observancia. El régimen de observancia tendría consecuencias importantes, en términos tanto financieros como de seguridad y, por consiguiente, cabe esperar que en los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países en desarrollo se preste más atención a las cuestiones relacionadas con la Convención. Además, la inclusión del Artículo X y de otras medidas de cooperación en el régimen de observancia de la Convención, promoverá la participación de las autoridades nacionales, sin cuya activa cooperación el régimen sencillamente no podría funcionar.

⁶ A. Duncan y R.J. Matthews, «Development of a Verification Protocol for the BWC», en J.B. Poole y R. Guthrie (eds), *Verification 1996-Arms Control, Peacekeeping and the Environment*, Westview Press/VERTIC, Boulder, EE.UU., 1996, p. 167.

⁷ Naciones Unidas, «Special Conference of the States Parties to the BWC-Final Report», BWC/SPCONF/1, Ginebra, 1994.

Generalización nº 2: *El desarme biológico no es importante para los países en desarrollo*

Convendría empezar demostrando que el planteamiento contrario es falso, es decir, que, aunque no todos los países en desarrollo atribuyen gran importancia a la Convención, los países en desarrollo, en general, son sin duda importantes para lograr la eficacia de la Convención, incluso más que en el caso del Tratado sobre la no proliferación.

Si comparamos los dos ámbitos, cabe suponer, sin temor a equivocarnos, que la fabricación de un dispositivo nuclear sigue siendo una tarea complicada, que requiere grandes gastos, conocimientos tecnológicos, la adquisición de materiales especiales (uranio y/o plutonio muy enriquecidos) y un esfuerzo mantenido durante varios años. Aunque ello no sea imposible para un país en desarrollo con capacidad industrial (como demostró en su momento el ahora inexistente programa de armas nucleares de Sudáfrica), la combinación de los requisitos mencionados y la necesidad de eludir las salvaguardias de la OIEA, hacen que la opción nuclear esté fuera del alcance de casi todos los países. Además, es probable que, con la reducida función de las armas nucleares, en las circunstancias actuales (recordemos la reciente derrota militar sufrida por un Estado equipado con armas nucleares), prácticamente todos los países que traten de aumentar su poderío militar opten por las armas convencionales, y no por las nucleares.

La diferencia entre la opción nuclear y la biológica puede ilustrarse también con el caso irakí. Aunque Irak asignó muchísimos recursos para su programa nuclear clandestino y recibía del extranjero equipo y asesoramiento técnico considerables, al inicio de la Guerra del Golfo aún no había logrado producir siquiera un prototipo de ojiva. Si bien algunos elementos requieren más aclaraciones y supervisión, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) pudo supervisar eficazmente la neutralización del programa irakí, procediendo, entre otras cosas, a retirar todas las reservas de materiales especiales y a dar fe de la destrucción de la infraestructura industrial necesaria para producirlos⁸.

Por el contrario, Irak (que por entonces era signatario, pero aún no había ratificado la Convención) pudo, con menos recursos, desarrollar un «programa secreto de armas biológicas ofensivas(...) constituido por la producción en gran escala de agentes de guerra biológica, la carga y el

⁸ «Segundo informe consolidado del Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica con arreglo al párrafo 6 de la resolución 1051 (1996)», Naciones Unidas S/1996/833, Nueva York, 1996, p. 11.

despliegue de misiles provistos de ojivas y de bombas aéreas con agentes, así como las actividades de investigación y desarrollo de considerable amplitud y profundidad para la producción de armas biológicas⁹. Además, la verificación de la destrucción de la reserva y de la infraestructura biológica resultó ser tan difícil que, hasta la fecha, la Comisión Especial de las Naciones Unidas que trabaja para eliminar las armas irakíes de destrucción masiva no puede asegurar al mundo que «no quedan armas de esa índole ni sus componentes»¹⁰.

Por otra parte, los nuevos descubrimientos y la biotecnología «hacen que sea posible desarrollar y producir masivamente agentes y toxinas más letales, cuyos almacenamiento y empleo como arma resultan más fáciles»¹¹. Los recientes avances tecnológicos incluyen la posibilidad de identificar con mayor facilidad los factores de virulencia, nuevas técnicas de manipulación genética, instalaciones más baratas para la producción en gran escala de agentes y toxinas, así como métodos de estabilización de agentes para su liberación en forma de aerosol¹². La capacidad ofensiva de la guerra biológica estaría al alcance de muchos países, así como de ciertos grupos subnacionales tales como movimientos insurgentes y terroristas.

Esto es perfectamente posible en el caso de las nuevas enfermedades infecciosas que se han venido desarrollando, ya que, en términos militares, la posesión de un agente desconocido para el enemigo es una ventaja definitiva. Esto lo comprendieron muy bien Shoko Asahara, jefe de la secta Aum Shynrikyo y 40 de sus seguidores, quienes viajaron a Zaire para «ayudar a tratar a los pacientes de Ebola». Según un informe fechado el 31 de octubre de 1995, presentado al Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado de los EE.UU., la verdadera intención del grupo era obtener muestras del virus Ebola con el fin de utilizar ese nuevo contagio como una devastadora arma biológica¹³.

⁹ Naciones Unidas, «Informe del Secretario General sobre la ejecución del plan de la Comisión Especial para la vigilancia y la verificación permanentes del cumplimiento por el Irak de las disposiciones pertinentes de la Sección C de la resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad», S/1995/864, Nueva York, 1995, p. 36.

¹⁰ Naciones Unidas, «Informe del Secretario General sobre las actividades de la Comisión Especial establecida por el Secretario General de conformidad con el apartado i) del inciso b) del párrafo 9 de la resolución 687 (1991)», S/1996/848, Nueva York, 1996, p. 24.

¹¹ C.S. Duarte, «The Brazilian approach to strengthening the BWC: promoting cooperation and securing compliance». Documento no publicado presentado ante la Arms Control Conference, celebrada en la Southern Methodist University, Dallas, 1995, p. 5.

¹² Naciones Unidas, «Background paper on new scientific and technological developments relevant to the BWC», Documento presentado por Suecia, BWC/CONF.IV/4/Add.1, Ginebra, 1996, pp. 2-6.

¹³ L.A. Cole, «The Specter of Biological Weapons», *Scientific American*, diciembre de 1995.

Es bien sabido que las reservas naturales de los nuevos agentes biológicos están en zonas de los países del Sur donde hay una extraordinaria diversidad biológica, tales como el bosque pluvial, que se encuentra principalmente en la subregión indo-malaya del sudeste de Asia, en África central y centro-occidental, y en la región tropical de América Latina. Sorprende el hecho de que éstas sean las regiones en que se han dado los más recientes y graves casos de nuevas enfermedades virales, tales como la fiebre de Ebola, la fiebre de Lassa, la fiebre de Rift Valley, la fiebre del dengue, los Hantavirus y las enfermedades causadas por los virus Rocío, Guanarito y Sabia.

Aunque hay una gran necesidad de ayuda humanitaria y de cooperación internacional para hacer frente a esos casos, se plantean también problemas claros de seguridad: ¿cómo evitar que las nuevas enfermedades contagiosas se utilicen indebidamente como armas biológicas?

Sin embargo, es imposible impedir la difusión de la tecnología biológica, ya que las técnicas biológicas en cuestión: a) son tan sencillas que pueden llegarse a dominar a nivel local con recursos limitados; b) son esenciales para la asistencia sanitaria y las actividades veterinarias y agrícolas que benefician a la población en todo el mundo. Plantear una estrategia de «negación tecnológica», en el ámbito de la energía nuclear y la producción de misiles, sería inhumano y contraproducente en el ámbito biológico.

Al mismo tiempo, es importante evitar una actitud alarmista. Aunque un colegial inteligente podría producir un dispositivo biológico rudimentario con fines terroristas, para producir un arsenal biológico militarmente eficaz habría que realizar algunas investigaciones con respecto a los medios de liberación, a la estabilización de los agentes, a las técnicas de protección y a la integración de la capacidad biológica en el conjunto de la doctrina militar¹⁴. Además, las consecuencias políticas negativas de un ataque biológico limitarían drásticamente su valor estratégico.

¹⁴ Los obstáculos son similares a los que enfrenta una nación o un movimiento que trata de lanzar un ataque con armas químicas. Como lo señaló recientemente un comentarista, «incluso el Aum Shynrikyo del Japón, que concienzudamente contratava a científicos competentes, contaba con bienes por un valor de aproximadamente 1.000 millones de dólares estadounidenses y realizaba ensayos prácticos clandestinos antes del ataque al tren subterráneo de Tokio, no pudo realizar un ataque técnicamente sofisticado. La secta sólo pudo producir un arma química rudimentaria, con un método primitivo de dispersión». Véase Leslie Rodrigues, «The emerging threat of chembio terrorism: is the U.S. prepared?», *The Arena*, No. 6, noviembre de 1996, Washington, p. 2. Por otra parte, las dudas con respecto al valor militar que tienen actualmente las armas químicas fueron disipadas con el eficaz empleo, en el campo de batalla, de armas químicas por Irak contra Irán durante el decenio de 1980.

Es posible que sea exagerado el cálculo de los servicios de inteligencia, según el cual son unos veinte los países que cuentan con un arsenal biológico o intentan constituirlo. No es una casualidad que tales cálculos a menudo se publiquen o se comuniquen subrepticamente cuando se están examinando los presupuestos de los mismos organismos de inteligencia o de los programas de defensa biológica. Desde el punto de vista de los países en desarrollo en regiones relativamente pacíficas del mundo, como América Latina, el debate en general sobre las armas biológicas cobra un aspecto de ciencia ficción, lo que podría generar una pasividad total.

Sin embargo, se requiere cierto grado de vigilancia. A medida que los avances tecnológicos facilitan la adquisición e incrementan la eficacia de las armas biológicas, es probable que aumenten los incentivos militares para desarrollar un arsenal biológico. El régimen de desarme biológico actualmente se ve obstaculizado por un tabú jurídico y político que se explica por la inexistencia de potencias biológicas declaradas, por la norma consuetudinaria que prohíbe el uso de armas químicas y biológicas, por el consenso internacional de que la utilización de tales armas sería abominable y por la existencia de la Convención sobre las armas biológicas y el Protocolo de Ginebra. Sin embargo, el régimen podría desplegarse si sólo un Estado pudiera emplear o desplegar abierta e impunemente las armas biológicas; de la misma forma, el régimen sobre la no proliferación nuclear se vería en peligro si surgiera una sexta potencia nuclear declarada o se reanudara la carrera de armamentos nucleares.

Esto nos lleva a una conclusión totalmente contraria a la *Generalización n° 2*. La eficacia de la Convención es, en realidad, muy importante para los países en desarrollo, sean o no conscientes de ello. Y ello por las tres razones siguientes:

La primera razón es la seguridad. El colapso del régimen de desarme biológico podría dar como resultado la creación de una capacidad ofensiva de guerra biológica en lugares del mundo donde actualmente no existe, poniendo así en peligro la seguridad de todos los Estados de la zona afectada. La amenaza de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas o biológicas), procedente de una potencia zonal o extrazonal, podría desestabilizar el marco estratégico¹⁵. Ello podría obligar a otros Estados

¹⁵ Como dijo el embajador de Egipto en la Conferencia sobre Desarme, al explicar por qué su país no ratificó la Convención ni firmó la Convención de 1993 sobre las Armas Químicas, «la seguridad y la paz no pueden coexistir con un desequilibrio de poder ni con las graves disparidades entre Estados que pertenecen a la misma zona con respecto a sus derechos y obligaciones en virtud de los diversos instrumentos de desarme». Naciones Unidas, Nota verbal enviada por la Misión Permanente de la República Árabe de Egipto, a la Secretaría de la IV Conferencia de Examen de la Convención BWC/CONF.IV/8, Ginebra, 1996, p. 2.

a emprender la realización de costosos programas de defensa biológica (que actualmente no existen o son ineficaces en la mayoría de los países en desarrollo, a diferencia de lo que sucede en otros países más ricos). Además, podría incitar a más países en desarrollo a tomar la peligrosa decisión de adquirir su propia capacidad biológica de disuasión, multiplicando así el riesgo de su posible empleo. En ese caso, los ciudadanos de los países en desarrollo, donde las normas de protección sanitaria a menudo son menos estrictas que las que rigen en el Primer Mundo, podrían ser los más gravemente afectados.

La proliferación de los arsenales biológicos también amenazaría a los países en desarrollo si eso se produjera en las grandes potencias más lejanas. Además, resultaría sumamente difícil desarrollar defensas eficaces contra las armas biológicas sofisticadas (incluso agentes incapacitantes, tales como el virus de la conjuntivitis hemorrágica). Por otra parte, dado el carácter mismo de la amenaza biológica, se supone que la propagación de la enfermedad no podría limitarse a las tropas a las que está destinada, sino que podría también extenderse a la población civil y a otros países¹⁶.

La segunda razón es política. La Convención tiene un gran valor político y simbólico, porque es el primer instrumento multilateral por el cual se prohíbe una categoría completa de armas de destrucción masiva. Es, junto con la Convención de 1993 sobre las Armas Químicas, el modelo que los países no alineados y otros países en desarrollo quisieran que se aplicara en materia nuclear: una prohibición completa, no discriminatoria y universal del desarrollo, de la producción, del almacenamiento, del despliegue y del uso de todas las armas de destrucción masiva. Aunque las preocupaciones en cuanto a seguridad son de distintos grados, el fracaso de la Convención podría aplazar indefinidamente el avance en otros ámbitos del desarme.

La tercera y última razón se refiere a la necesidad, cada vez mayor, de cooperación internacional en la lucha contra las enfermedades infecciosas en un mundo que tiende a la globalización. Los agentes patológicos

¹⁶ Cabe mencionar la hipótesis de que la peste negra, que diezmó a una tercera parte de la población de Europa en el siglo XIV, aparentemente se originó cuando la enfermedad fue propagada deliberadamente en un ataque biológico durante el asedio a Caffa, en Crimea, lanzado por los tártaros contra los genoveses. Véase SIPRI, *The problem of chemical and biological warfare, Vol. I-The rise of CB weapons*, SIPRI, Estocolmo, 1971, p. 215. La posibilidad de que una epidemia mundial haya sido originada por la propagación de un agente mejorado genéticamente ha sido tema de películas de misterio y libros de bolsillo baratos; pero, por supuesto, no es irrealizable.

no necesitan pasaporte para cruzar las fronteras, y la facilidad con que se viaja en la actualidad, así como el transporte de grandes cantidades de mercancías, hacen necesario que la lucha contra las enfermedades haya de emprenderse a nivel internacional para que sea eficaz. Por lo tanto, las prioridades de la comunidad internacional, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), deben ser la erradicación de las enfermedades para las cuales ya hay vacunas o tratamientos eficaces, la lucha contra las enfermedades reemergentes que plantean nuevos problemas de resistencia a los medicamentos y la rápida acción en caso de brote de nuevas enfermedades. La OMS recomienda encarecidamente que se apruebe un programa mundial de vigilancia¹⁷.

Cabe destacar que dicha cooperación beneficia a todos los países, incluidos los del mundo desarrollado, porque muchos de los problemas que aborda, tales como la tuberculosis resistente a medicamentos o el SIDA, son de índole mundial. En cambio, la paralización del régimen de desarme biológico y la proliferación de potencias con armas biológicas podría perturbar el intercambio de conocimientos y obstaculizar la realización de los programas conjuntos necesarios para aplicar medidas a escala mundial. Además, los países en desarrollo más pobres dependen en mayor medida, comparativamente, de la cooperación internacional para hacer frente a sus necesidades de asistencia sanitaria y se verían gravemente afectados con la perturbación de los intercambios bilaterales y multilaterales.

Además, de conformidad con el cometido del Grupo ad hoc, el régimen de observancia de la Convención tendría que incluir medidas concretamente encaminadas a la aplicación del Artículo X sobre la cooperación internacional. Cada vez más se potencia un acuerdo en el sentido de que tales medidas deberían incrementar la transparencia y fomentar la confianza, evitando al mismo tiempo la duplicación y aprovechando las relaciones sinérgicas con medidas como las que recomienda la OMS¹⁸.

Generalización n° 3: *Un régimen de verificación de la Convención sería demasiado costoso y complicado para los países en desarrollo*

A menudo se considera, aunque raras veces se expresa en declaraciones públicas, que el costo y el trabajo que implica la aplicación de un régimen

¹⁷ Organización Mundial de la Salud, *The World Health Report 1996*, Ginebra, 1996, pp. 110-111.

¹⁸ R. Monteleone-Neto y J.E.M. Felicio, «Article X: international cooperation and development, exchange of equipment, materials and scientific and technological information», en G. Pearson y M. Dando (eds), *op.cit.* (nota 5 *supra*), pp. 116-117.

de observancia o de verificación de la Convención (con declaraciones anuales obligatorias, visitas *in situ*, diversos tipos de inspecciones, necesidad de cambios legislativos, entre otras medidas) generaría una mala relación costo-beneficio, especialmente para los países en desarrollo. La recopilación de información relativa a instalaciones biológicas y la preparación de las inspecciones, en particular, se consideran que son una desviación, que puede ser antieconómica, de los escasos recursos humanos y financieros; éstos serían mejor utilizados, por ejemplo, en la lucha contra el paludismo o contra las enfermedades neonatales. Además, los costos de instalación y mantenimiento de una eventual organización para la Convención, compartidos entre todos los Estados Miembros, no serían, en absoluto, desdeñables.

Hay algo de cierto en esa apreciación, que también se aplica a otros mecanismos sobre desarme y no proliferación. Se ha venido pidiendo a los países en desarrollo que aumenten sus contribuciones a las organizaciones internacionales que abogan por el desarme, cuando se reducen los recursos destinados a proyectos de desarrollo, cuando los principales países industrializados se retiran de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, cuando esos mismos países recomiendan reducciones en las Naciones Unidas y para los programas, fondos y organismos que los países en desarrollo consideran importantes y cuando en ciertos círculos de los países donantes tradicionales prevalece un espíritu en general poco generoso y se advierte la fatiga de los donantes.

La prohibición de pruebas con explosivos nucleares, por ejemplo, fue acogida con satisfacción por los países en desarrollo. Sin embargo, pronto se supo que la prohibición de las pruebas tiene un costo muy elevado, que corre a cargo no sólo de quienes realmente participaban en las pruebas nucleares, sino también de los países en desarrollo que nunca han participado en una prueba, nunca han formado parte de una alianza nuclear y cuyas instalaciones nucleares, en caso de que las tengan, están sujetas a las salvaguardias de la OIEA; por lo tanto, no podrían realizar pruebas, aunque no existiera el tratado de prohibición completa de las mismas. Algunos de los cálculos actuales del costo de los primeros años de la Comisión Preparatoria de la organización para el tratado de prohibición completa de las pruebas son más elevados que los presupuestos para 1997 de cinco organismos especializados de las Naciones Unidas, entre ellos algunos cuya utilidad para los países en desarrollo es más evidente, como la Organización Meteorológica Mundial y la Organización de Aviación Civil Internacional¹⁹.

¹⁹ Según los cálculos examinados antes de la reanudación del primer período de sesiones de la Comisión Preparatoria de la organización para el tratado de prohibición

Podrían aducirse consideraciones similares por lo que atañe a la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y a la verificación de un eventual Tratado sobre la limitación del material fisible. Sin embargo, es probable que la mayoría de los países en desarrollo, después de considerar la alternativa de no contar con dichos instrumentos, llegue a la conclusión de que, de todos modos, esos tratados la benefician, pues obvían la necesidad de tomar medidas de defensa y de disuasión. En general, los países en desarrollo están aprendiendo a exigir una buena relación costo-calidad en el ámbito de la seguridad, con lo cual puede resultar necesario mantener los presupuestos de algunos organismos de desarme dentro de límites muy definidos.

Los argumentos más arriba expuestos contra un régimen de observancia habrían sido decisivos en caso de que se hubiera determinado que la Convención aporta pocos beneficios a los países en desarrollo. Sin embargo, parece que sucede todo lo contrario: el mundo en general y los países del Sur tendrían mucho que perder si el régimen de desarme biológico se desploma. Además, se tiene la impresión, en general, de que ese régimen está sometido a presiones, a causa de los avances tecnológicos y de las preocupaciones relacionadas con la aplicación.

Hubo cierto sentimiento de decepción cuando la IV Conferencia de Examen de la Convención no abordó los dos casos que eran motivo de preocupación con respecto a la aplicación de la Convención y que ya se habían señalado en la III Conferencia de Examen. Uno de ellos es el caso irakí, examinado anteriormente. El otro es el caso soviético, que dio por resultado, en 1992, la aprobación de tres medidas correctivas concretas: el «decreto sobre el cumplimiento de las obligaciones internacionales con respecto a las armas biológicas», emitido por el presidente de la Federación de Rusia; la declaración trilateral, del 14 de septiembre de 1992, hecha por las tres potencias depositarias (Rusia, Estados Unidos y Reino Unido), tras haber evacuado consultas en virtud del artículo V de la Convención, y la declaración hecha por la Federación de Rusia ante las Naciones Unidas en el marco de las medidas de fomento de la confianza (Form F.)²⁰.

completa de las pruebas, en marzo de 1977, el presupuesto para los dos primeros años se sitúa entre 70.000.000 y 90.000.000 de dólares EE.UU. por año. Compárese esa cantidad con el presupuesto de los organismos especializados (Naciones Unidas, «Budgetary and financial situation of organizations of the United Nations system», A/51/505/Corr.1, Nueva York, 1996, p. 2).

²⁰ M. Dando, «Article I: Scope», en G Pearson y M. Dando (eds), *op.cit.* (nota 5 *supra*).

La delegación de Estados Unidos, en su intervención ante la IV Conferencia de Examen, propuso el siguiente texto para el documento final: «la Conferencia toma nota, con preocupación, de que la aplicación del artículo I, por parte de algunos Estados Partes, se ha puesto en duda en algunos casos específicos (...). La Conferencia toma nota también del importante decreto emitido por el presidente de la Federación de Rusia, en abril de 1992, en el que se indica que su país cumplirá las obligaciones contraídas en virtud de la Convención. La Conferencia expresa su deseo de que los objetivos mencionados en ese decreto se consigan rápidamente»²¹. La propuesta de los EE.UU. no fue aceptada.

Con respecto al mismo problema, la delegación del Reino Unido informó a la Conferencia: «de conformidad con las disposiciones del artículo V, el Reino Unido, junto con las otras potencias depositarias (los Estados Unidos de América y Federación de Rusia) hicieron en 1992, una declaración trilateral referente a cuestiones derivadas del incumplimiento de la Convención por parte de la Unión Soviética»²². Sin embargo, en el transcurso de la Conferencia se distribuyó una «modificación», en el sentido de que en el comentario sobre el artículo V se debería decir: «de conformidad con las disposiciones del artículo V, el Reino Unido, junto con las otras potencias depositarias (Estados Unidos y Federación de Rusia) hicieron, en 1992, una declaración ruso-estadounidense-británica sobre las armas biológicas»²³.

Por otra parte, la Federación de Rusia destacó en su declaración: «una eficaz verificación del cumplimiento depende, en gran medida, de la existencia de criterios objetivos, que incluyan definiciones de términos básicos, listas de agentes microbiológicos y otros agentes biológicos, toxinas y las cantidades mínimas adecuadas. En ese contexto, la Conferencia toma nota de la importancia de la continua labor del Grupo ad hoc en el establecimiento de criterios objetivos, a fin de incluirlos en un instrumento jurídicamente vinculante»²⁴.

Ante la falta de procedimientos establecidos para investigar los casos en que es cuestionable la aplicación de la Convención, y dado que ninguna

²¹ Véase nota 4, p. 43.

²² Naciones Unidas, «Background information document on compliance by States Parties with all their obligations under the BWC», BWC/CONF.IV/3, Ginebra, 1996, p. 31.

²³ Naciones Unidas, «Background information document on compliance by States Parties with all their obligations under BWC», BWC/CONF.IV/3/Corr. 2, Ginebra, 1996.

²⁴ Véase nota 4, p. 42.

organización internacional cuenta con una entidad de investigación independiente para establecerlos, los países en desarrollo nunca podrán formular conclusiones bien fundadas sobre la aplicación de la Convención, ya que no disponen de una capacidad avanzada para recopilar información. Sólo una organización para la Convención sobre las armas biológicas en que todos los Estados Miembros participen en condiciones de igualdad tendría la credibilidad necesaria para establecer y hacer cumplir las normas de observancia de la Convención.

Para que los países en desarrollo apoyen un eventual régimen de observancia, tendrían que insistir, con toda razón, en que éste sea no discriminatorio, tal como se estipula en cuanto al cometido del Grupo ad hoc²⁵. Como se destacó en la IV Conferencia de Examen, «el incumplimiento debe tratarse con determinación en todos los casos, sin selectividad ni discriminación»²⁶.

Esto significa que ningún Estado Parte en la Convención, ni siquiera los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, estaría en condiciones de preservar su sistema biológico, incluida su capacidad defensiva, de la transparencia y de las medidas de aplicación del régimen, que pueden incluir visitas de verificación, inspecciones para comprobar la aplicación e investigaciones sobre la presunta utilización o presunta liberación de agentes en el medio ambiente.

Esos requisitos son esenciales para poder establecer un régimen eficaz y creíble. Pero, ¿son compatibles con la exigencia en cuanto a la relación costo-eficacia? ¿Podrían todos los países cubrir los costos financieros y políticos de un régimen que sea suficientemente intervencionista como para tener credibilidad? El concepto de mayor acceso (inspecciones tras denuncia) en vez de la minimización, y quizás eliminación, de la actividad de inspección ordinaria, podría ser útil al respecto.

Por ejemplo, el régimen ha de tener en cuenta como responder a evaluaciones como la efectuada por Kathleen C. Bailey de las inspecciones de las Naciones Unidas en Irak, en la que se decía que «la falta de cooperación de un país objeto de la inspección puede imposibilitar, en cierta medida, la consecución del objetivo de la inspección» y que, especialmente en el ámbito biológico, «existen dificultades inherentes para distinguir entre las investigaciones biológicas con fines pacíficos y las realizadas con fines militares»²⁷), entonces cabría preguntar: ¿están los

²⁵ Véase nota 7.

²⁶ Véase nota 4, p. 16.

²⁷ K.C.A. Bailey, *The UN Inspections in Iraq — Lesson for on-site verification*, Westview Press, Boulder, EE.UU. 1995.

Estados industrializados preparados para hacer frente a un régimen que por su índole sería demasiado intervencionista y costoso para poder ser eficaz y creíble?

Éste es el tipo de preguntas al que cada Estado Parte en la Convención, y en particular cada país en desarrollo, debería contestar para sí mismo al participar en la labor del Grupo ad hoc. Aún no se ha determinado la forma que tendrá el posible régimen de aplicación o de verificación. Corresponderá a los países en desarrollo cerciorarse de que las características del mismo posibilitan la promoción de sus intereses prácticos y los de la comunidad internacional.
