

Un último aspecto que conviene resaltar es que, en años recientes, la actuación de los grupos rebeldes ha comenzado a interesar a la comunidad internacional en una esfera de acción radicalmente diferente de la del cumplimiento del DIH, a saber, la del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En la práctica reciente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se observa una tendencia a tomar en cuenta la actividad de los grupos rebeldes que están inmersos en ciertos conflictos armados que, aunque son de naturaleza claramente doméstica, por su magnitud o por sus repercusiones se convierten en amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

Y aquí se registra también la circunstancia por lo cual, aunque el Consejo ha recurrido al expediente de exigirle directamente a dichos grupos el cumplimiento de determinadas obligaciones internacionales, como el respeto de un cese al fuego voluntariamente consentido o la obediencia de un acuerdo de paz que hasta cierto punto haya sido "internacionalizado", en ningún momento se ha planteado que por este hecho el grupo estaba pasando a convertirse en sujeto de derecho internacional.<sup>9</sup> Se ha dado la circunstancia adicio-

nal de que, ante el incumplimiento de dichas obligaciones, el Consejo le ha impuesto sanciones directamente a los grupos rebeldes involucrados, en lo que representa un muy interesante desarrollo cuyas implicaciones en el plano del derecho internacional general no han sido todavía lo suficientemente estudiadas.<sup>10</sup>

Se puede estar consolidando en este campo, entonces, una situación similar a la que ya existe en relación con el cumplimiento de la normativa humanitaria internacional, bajo la cual la comunidad internacional considere que los grupos rebeldes y sus integrantes poseen determinadas obligaciones de carácter internacional en materia del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y que, si se presenta el incumplimiento de las mismas, dichos grupos pueden ser sancionados directamente por los organismos competentes, sin que ello comporte una modificación de su estatuto jurídico. Por lo tanto, habría que comenzar a hablar de "actores no estatales" que, si bien tienen determinados derechos y obligaciones frente a la co-

munidad internacional, tanto en el plano del DIH como en el del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, no constituyen o no son considerados por los Estados como verdaderos sujetos de derecho internacional. •

En años recientes, la actuación de los grupos rebeldes ha comenzado a interesar a la comunidad internacional en una esfera de acción radicalmente diferente de la del cumplimiento del DIH.

<sup>9</sup> Los ejemplos más claros de esta práctica se refieren a grupos rebeldes como UNITA en Angola y el FRU en Sierra Leona. También podría caber en esta tipología la que el Consejo denomina "la facción Talibán", la cual, si bien controla buena parte del territorio de Afganistán no ha sido reconocida como el gobierno de ese país.

<sup>10</sup> Ver el artículo de P. Kooijmans (hoy Juez de la Corte Internacional de Justicia) "The Security Council and Non-State Entities as party to a conflict", en Wellens, K. (Ed.), *International Law: Theory and practice - Essays in Honour of Eric Suy*, Kluwer Law International, 1998, pp. 333-346.

## Estados Unidos frente a la Convención de armas biológicas

Graciela Uribe de Lozano



Mientras Estados Unidos se enfrenta a la amenaza del terrorismo biológico, que ahora se ha hecho manifiesta en su propio territorio, se analiza también la capacidad de los Estados para llevar a cabo una guerra biológica.

Según la versión de varias agencias de Estados Unidos, se cree que alrededor de 13 a 17 países tienen programas activos para la producción de agentes biológicos con potencial para ser empleados con fines bélicos. Y, al tiempo que expertos e investigadores se empeñan en buscar las fuentes de la bacteria del ántrax, encontrada recientemente, incluidas probables fuentes nacionales, no descartan la posibilidad de que ciertos gobiernos, como el de Irak, Irán o Corea del Norte, puedan originar eventualmente una ofensiva biológica.

Coordinadora del Área de  
Desarme de la Dirección  
General de Asuntos Especiales  
Ministerio de Relaciones  
Exteriores  
Experta en asuntos de  
desarme y control  
internacional de armas.

En lo que respecta a Irak —el país que suscita mayor sospecha— Washington tiene suficiente conocimiento acerca de su capacidad para producir armas biológicas, toda vez que durante la década de los años 80, diferentes compañías de Estados Unidos y de otros países occidentales le exportaron equipos para la producción de agentes patógenos, los cuales, a decir de entonces, serían utilizados “en investigaciones científicas con fines pacíficos”, aunque una Comisión designada por las Naciones Unidas (UNSCOM) haya desmantelado hace tres años sus instalaciones para la producción de este tipo de armas.

A la vez que se recaban pruebas acerca de los orígenes del ántrax empleado para propagar el terror en los Estados Unidos y, consecuentemente,

en el resto del mundo, hay quienes siguen convencidos, frente a este nuevo desafío, de la necesidad de proteger la estabilidad y seguridad internacional mediante la finalización de un Protocolo para la verificación de la *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas, biológicas y tóxicas y sobre su destrucción*, que permita asegurar la observancia estricta de sus disposiciones.

En esta Convención, los Estados Parte se han comprometido a adoptar medidas nacionales para aplicar de manera efectiva las obligaciones adquiridas en ella, con el fin de impedir el uso de armas bacteriológicas, biológicas y tóxicas en acciones terroristas o criminales. De ahí que la Declaración adoptada en la Cuarta Conferencia de Revisión de la Convención, celebrada en 1996, haga referencia a la importancia de asegurar el cumplimiento de esas disposiciones, incluida la prohibición sobre la retención de estas armas y de sus sistemas de lanzamiento, en cualquier parte del territorio bajo su jurisdicción y control, y a la promulgación de una legislación para penalizar a toda persona natural o jurídica que lleve a cabo actividades contrarias a la Convención.

La determinación de los Estados Partes de la Convención en cuanto a luchar contra el terrorismo biológico se manifestó también en el comunicado final de la Conferencia Ministerial de la Organización de Países Islámicos, celebrada en la República de Guinea en diciembre de 1995, el cual incluyó una resolución que expresa preocupación por los continuos actos terroristas y compromete a esos Estados a luchar contra todas sus manifestaciones, incluidas las que involucran directa o indirectamente a los Estados y constituyen una seria amenaza para la paz, la estabilidad y la seguridad internacional.

Fundamentados en la convicción de que existe un consenso internacional respecto de la lucha contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, los Estados Partes de la Convención han venido adelantando durante más de una década la negociación de un Protocolo de Verificación, cuyo objetivo principal está orientado a descubrir actividades ilícitas relacionadas con la Convención. Sin embargo, en el mandato del Grupo Ad Hoc encargado de darle curso a esa negociación —aprobado en la Conferencia Especial de los Estados Partes de la Convención, celebrada en 1994—, no fue posible introducir una mención

sobre dichas actividades ilícitas, como quiera que la inclusión de las inspecciones en el terreno que habría que realizar para detectarlas, no ha contado con el apoyo de los Estados Unidos.

### Estados Unidos frente al Protocolo sobre Verificación

Estados Unidos comparte con el Reino Unido y la Federación Rusa el honor y la responsabilidad de ser los Estados depositarios de la Convención de Armas Bacteriológicas, Biológicas y Tóxicas. En esa capacidad, sus gobiernos han manifestado reiteradamente la importancia de combatir la amenaza que estas armas representan. Además, en las reuniones Ministeriales y de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, celebradas en abril de 1.999 y en mayo de 2.000, Estados Unidos se unió a sus declaraciones finales, en las cuales se expresa claramente el compromiso de los Estados de la OTAN de concluir, como asunto prioritario, la negociación de un instrumento jurídicamente vinculante con medidas y propuestas orientadas a fortalecer la Convención, incluidas las medidas de verificación.

Más recientemente, en su discurso inaugural, el Presiden-

te George W. Bush dijo: “Confrontaremos las armas de destrucción masiva para que el nuevo siglo no tenga que sufrir sus horrores”. Tres semanas después, expresó en una audiencia con los embajadores de los países de la OTAN: “(...) Debemos preparar a nuestras naciones para luchar contra los peligros de la nueva era. La grave amenaza de las armas nucleares, biológicas y químicas no ha desaparecido con la Guerra Fría sino que se ha dispersado en nuevas amenazas, algunas de las cuales serán más difíciles de detectar y otras de contestar. Los adversarios que busquen estos instrumentos de terror serán seguramente menos predecibles y más diversos. Nuestra más alta prioridad será defender a nuestras poblaciones contra ataques terroristas”. Más adelante, en junio de 2.001, añadió que “los Estados Unidos y nuestros aliados tendremos que desarrollar la capacidad para abordar las amenazas del siglo 21; las verdaderas amenazas son la guerra biológica y la de la información”.

Aunque en sus pronunciamientos Estados Unidos ha manifestado que la Conven-

Aunque Estados Unidos ha manifestado que la Convención de Armas Biológicas debe fortalecerse mediante acuerdos multilaterales, se ha empeñado a la vez en debilitar las disposiciones acordadas en el proyecto del Protocolo de Verificación de esa misma Convención.

ción de Armas Biológicas debe fortalecerse mediante acuerdos multilaterales, se ha empeñado a la vez en debilitar las disposiciones acordadas en el proyecto del Protocolo de Verificación de esa misma Convención, aduciendo que éstas podrían tener implicaciones negativas para ese país. Ello, ignorando una década de esfuerzos desarrollados por más de 50 Estados que han venido trabajando en el texto del Protocolo, y cuyas disposiciones han sido aceptadas por todos los demás países participantes en el Grupo Ad Hoc encargado de su negociación.

La experiencia de las Naciones Unidas con relación a las inspecciones en el terreno ha demostrado su utilidad en la adquisición de valiosa infor-



mación, ya sea para descartar o confirmar sospechas sobre la producción y empleo de armas de destrucción masiva. Estas inspecciones no se realizan de manera aislada, sino que son el elemento clave de un régimen de verificación, que comprende declaraciones obligatorias, procedimientos de seguimiento e investigaciones, y proveen al virtual Protocolo del marco y la estructura necesaria para obtener la información adecuada sobre las actividades llevadas a cabo en las instalaciones que tienen mayor relevancia para la Convención.

La historia compendiada desde 1945 sobre la producción de armas biológicas confirma que la interpretación errónea de los hechos puede llevar a la iniciación de programas de armas biológicas. No obstante, con la adopción de un Protocolo de Verificación centrado en las inspecciones por denuncia, en las declaraciones sobre la posesión de estas armas y en la información sobre las instalaciones

de producción, acumulación, adquisición o retención de agentes biológicos con el potencial para producirlas, se podrían aclarar ambigüedades, omisiones o anomalías, así como obtener datos ciertos acerca del cumplimiento de los Estados Parte respecto de sus obligaciones en la Convención.

De no lograrse la finalización de la negociación del Protocolo, y la alternativa fuese mantener la Convención sin la posibilidad de verificar a nivel multilateral su cumplimiento, se corre el riesgo de que las actividades relacionadas con la Convención y con la violación de sus disposiciones se basen en rumores o especulaciones unilaterales.

El argumento de Estados Unidos en contra de las inspecciones sobre el terreno se basa en que son miles o cientos de miles las instalaciones en las que se manejan agentes biológicos -por lo menos en lo que se refiere a ese país-, y que ello impediría suministrar información completa, precisa y oportuna sobre las actividades potencialmente contrarias a la Convención. Sin embargo, aunque el Grupo Ad Hoc reconoce la dificultad de verificar las actividades de todas las instalaciones existentes, la labor de verificación se limitaría a

aquellas instalaciones que tienen mayor relevancia para la Convención. El Grupo Ad Hoc estima que en los países europeos, como ejemplo, las instalaciones que requerirían verificación no se contarían en miles sino en decenas.

Las objeciones de Estados Unidos al Protocolo se pueden resumir en la declaración emitida por el Departamento de Estado el 25 de julio de 2001: "El Protocolo propuesto no agrega nada nuevo a nuestra capacidad de verificación. Y es la opinión unánime del Gobierno de los Estados Unidos que dicho Protocolo supone riesgos significativos a nuestros intereses nacionales, como quiera que su aplicación causaría inconvenientes en el desarrollo de los programas para la defensa contra la guerra biológica, arriesgaría la propiedad intelectual de nuestra industria farmacéutica y biotécnica, y podría en peligro la integridad, utilidad y el rigor de nuestro sistema de control multilateral sobre la exportación de agentes biológicos".

Estos argumentos no convencen a quienes promueven la negociación del Protocolo, como quiera que la experiencia en la aplicación de la Convención de Armas Químicas y de su sistema de verificación -similar al que se propone para

las armas biológicas- demuestra que la verificación no se presta al abuso, y que las provisiones que figuran en el texto del Protocolo para salvaguardar información confidencial en el campo comercial y de la seguridad, son aún más estrictas que las aplicadas a la Convención de Armas Químicas.

A este respecto, vale destacar la recomendación hecha a su Gobierno por el Comité de Relaciones de la Cámara de los Comunes del Reino Unido el 25 de julio de 2000, instándolo a convencer al Gobierno de Estados Unidos, su aliado más cercano, en cuanto a que un mecanismo para la verificación de la Convención de Armas Biológicas, aplicado de manera estricta, puede tener una función viable sin afectar los intereses comerciales o de seguridad nacional.

Pero, para Estados Unidos, el objetivo principal de la Convención es impedir la proliferación de armas bacteriológicas, biológicas y tóxicas. Y, si bien en la negociación del Protocolo se ha venido subrayando la importancia de la verificación como mecanismo para disuadir a los Estados contra el desarrollo y la acumulación de estas armas y para frenar su proliferación, el Grupo Ad hoc considera que el Protocolo debería es-

timular también la cooperación para el desarrollo de los usos pacíficos de la biotecnología, elemento al que la mayoría de los Estados Partes endilgan enorme importancia, toda vez que perciben esa cooperación como otro incentivo para lograr la aplicación de la Convención a nivel global.

### El futuro

La Convención para la prohibición de armas bacteriológicas, biológicas y tóxicas ha adquirido mayor importancia tras el empleo de un agente biológico como instrumento de terror. Con ello, se ha comprobado que basta la acción de unos cuantos individuos para crear pánico a nivel global.

Todas las sociedades se sienten ahora vulnerables a cualquier ataque perpetrado con armas de destrucción masiva -armas nucleares, químicas y biológicas-. Esa vulnerabilidad ha existido por muchos años, pero mientras los líderes mundiales estuvieron dispuestos a reconocer la amenaza militar que supone la existencia de estas armas, subestimaron la posibilidad de que éstas pudiesen ser utilizadas por actores no estatales como arma de terror.

Todas las sociedades se sienten ahora vulnerables a cualquier ataque perpetrado con armas de destrucción masiva -armas nucleares, químicas y biológicas-.

Ahora, cuando la simple función de recibir una carta produce sensación de vulnerabilidad y desconcierto, es preciso que la respuesta de la comunidad internacional a la amenaza que representan las armas de destrucción masiva se fundamente en los valores que se quiere conservar: el respeto a la vida, la libertad y la justicia para todos los seres humanos, independientemente de su raza, credo y condición. Porque el mayor desafío a enfrentar no es tan sólo el del terrorismo, sino el que, validos de la necesidad de reaccionar y tener que librar una batalla contra el terrorismo, se destruyan también los valores en los que se cimienta la civilización, lo mismos que los terroristas pretenden destruir. •