

M.^a ÁNGELES CUADRADO RUIZ
ANTONIO PEÑA FREIRE
(EDS.)

BIOSEGURIDAD,
DERECHO
Y
DEFENSA

GRANADA

2013



El Centro Mixto UGR-MADOC no se responsabiliza de las opiniones de los autores

Ilustración de portada inspirada en Der Krieg (1896) de Arnold Böcklin

© M. ÁNGELES CUADRADO RUIZ
ANTONIO PEÑA FREIRE

© UNIVERSIDAD DE GRANADA

BIOSEGURIDAD, DERECHO Y DEFENSA

ISBN: 978-84-338-0000-0 Depósito legal: Gr./0000-2013

Edita: Editorial Universidad de Granada

Campus Universitario de Cartuja. Granada

Fotocomposición: García Sanchis, M.J., Granada

Diseño de cubierta: José María Medina Alvea

Imprime:

Printed in Spain

Impreso en España

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

ÍNDICE

<i>Prólogo</i>	IX
JOSÉ LUIS POYATO ARIZA	
<i>Introducción</i>	1
ANTONIO GUTIÉRREZ DE LA PEÑA	
<i>Retos de la Séptima Conferencia de revisión de la Convención sobre Armas Biológicas</i>	5
JAVIER GIL CATALINA	
<i>Las connotaciones morales de la acción terrorista</i>	19
ARMANDO SEGURA NAYA	
<i>El Estado de derecho en situaciones de emergencia</i>	57
ANTONIO MANUEL PEÑA FREIRE	
<i>Armas biológicas: nuevas amenazas a la bioseguridad</i>	103
M. ^a ÁNGELES CUADRADO RUIZ	
<i>Democracia interna y seguridad internacional</i>	131
JAVIER ROLDÁN BARBERO	
<i>La amenaza bioterrorista procedente del yihadismo</i>	147
MANUEL SÁNCHEZ MORENO Y GUSTAVO ADOLFO GARCÍA ESTÉVEZ	
<i>Europol: Cuerpo de seguridad de la Unión Europea</i>	175
SABINE MANKE	
<i>Uso de nuevas armas biológicas en tiempo de guerra: situación al respecto en el Derecho internacional humanitario</i>	193
MARÍA JOSÉ D'APRILE	
<i>OTAN y UE ante la amenaza NBQ</i>	207
JUAN CASIANO IRÍZAR SIGÜENZA	
<i>La defensa biológica en el siglo XXI</i>	221
JUAN CARLOS CABRIA RAMOS	

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS POYATO ARIZA

*General Consejero Togado
Asesor Jurídico General de la Defensa*

Tengo el honor y la satisfacción de escribir estas letras tan breves como sentidas para presentarles este libro *Bioseguridad, Derecho y Defensa*, fruto del Seminario organizado en octubre de 2011, por la Dra. Doña M.^a Ángeles Cuadrado Ruiz, Profesora Titular de Derecho Penal de la Universidad de Granada y celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada.

Este trabajo es el ejemplo palpable de la capacidad intelectual de todos los ponentes del referido Seminario, conferenciantes que por supuesto son variados y estudiosos de distinta ramas de las ciencias, como son el Derecho, la Medicina, las Ciencias Medioambientales, la Ingeniería, la Física, la Química, la Política, la Filosofía, la Diplomacia y los titulares de la Milicia.

Recientemente le oía a un alto cargo de la Administración Española que los dos requisitos necesarios para que un libro enganche es que con el mismo se «aprenda» y al mismo tiempo «entretenga» y «divierta». Pues bien, creo que estos dos requisitos se dan, de sobra, en éste que me enorgullece prologar.

Para abordar un trabajo sobre bioseguridad resulta imprescindible delimitar el campo al que pretende ceñirse. Y ello no es fácil porque el concepto de bioseguridad es tan amplio como difuso y de hecho, cuesta mucho, incluso en foros, como éste fue, de profesionales cualificados, llegar a un acuerdo sobre el alcance del mismo.

Se trata como ya dijimos, de conceptos jurídicos, filosóficos y de salud pública y medioambientales, y terminar o concluir en los temas de Defensa y Seguridad, los cuales no hay que descui-

dar, por las posibles repercusiones que el tema puede tener en la sociedad.

A lo largo de sus páginas los diferentes autores irán desgranando, de forma lógica, interesante y coherente los principales y diferentes aspectos que afectan a la 7.^a Conferencia de Revisión de la Convención de Armas Biológicas, celebrada en esos mismos días en la ciudad de Ginebra, motivo claro de celebración del Seminario.

Han hecho, todos, un gran esfuerzo en analizar, y luego responder con claridad y solvencia, cada una de las cuestiones suscitadas en el referido Seminario.

Al establecer la seguridad, no hay que pararse en los aspectos clásicos por conocidos, sino que hay que tratar de poner el foco en los que podemos llamar riesgos emergentes, que presentan nuevos escenarios.

Este trabajo, en definitiva, de carácter puramente académico, tiene por tanto, como objetivo el reunir las ideas que aportan este grupo de profesionales y el estimular la reflexión necesaria sobre temas, que aunque a veces lejanos, pueden estar presentes en nuestro quehacer diario, y no sólo en nuestra sociedad española, sino en el conjunto del entorno internacional.

Finalmente, sólo me queda agradecerles su trabajo y felicitar a los directores del Seminario por su contribución, mediante esta publicación a la divulgación de parte de la cultura jurídica que, en parte, mantiene lazos de relación entre la sociedad civil y la militar, tan necesaria hoy en día para integrar la Cultura de Defensa, tal y como exigen, por otro lado, las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por Real Decreto núm. 96/2009, de 6 de febrero, que representan los principios éticos y las reglas de comportamiento que deben guiar en todo momento a los militares españoles. Este código de conducta es el adecuado a su misión de servicio a la sociedad y a los cambios profundos vividos en España y en todo el mundo.

INTRODUCCIÓN

ANTONIO GUTIÉRREZ DE LA PEÑA

*General Consejero Togado
Presidente del Tribunal Militar Central*

Con el transcurso de los años, el hombre ha avanzado tecnológicamente y ha ido realizando descubrimientos asombrosos, ha estudiado en profundidad la realidad de las cosas y ha conseguido maravillosos resultados. De hecho, el ser humano es el único ser racional sobre este planeta.

Todos los días vivimos una realidad más fácil y cómoda, acortamos las distancias y nos colocamos en un mundo más «civilizado». Todo parece estar bien, pero también es cierto, y lo sabemos, que el hombre ha hecho de la Tierra un mundo de muerte y de miedo, de violencia y de terror, que todas estas investigaciones y resultados tecnológicos no sólo se preocupan por mejorar el bienestar social entre las naciones y el progreso mundial e individual de las personas. Resulta increíble que, después de todo, la humanidad esté buscando su propia destrucción.

Dentro de los avances tecnológicos, la biotecnología hubiera supuesto la consecución de grandes beneficios para la humanidad, pero esta ciencia ha sido utilizada también para crear una de las armas más terribles: el arma biológica.

El empleo de agentes productores de enfermedades (bacterias, virus, etc.), como arma en un conflicto militar, se remonta muy lejos en la historia de la humanidad. El primer caso conocido ocurrió en el sitio de Caffa (en Ucrania), cuando las huestes mongolas lanzaron cadáveres infectados de plaga por encima de los muros de la ciudad defendida por ejércitos genoveses. Esta acción puso en evidencia ya desde entonces, el carácter incontrolable de este tipo de instrumento de guerra, ya que a su regreso a Europa, los barcos

genoveses transportaron el bacilo que desencadenó la tristemente célebre epidemia de la Muerte Negra en ese continente.

Conocido es también el hecho de ciertas tribus indígenas sudamericanas, de emplear flechas de técnica neolítica emponzoñadas con curare y toxinas procedentes de animales anfibios; la historia militar, por su parte, recoge la existencia de tácticas de contaminación del agua potable y los víveres del enemigo utilizando animales muertos, y registra tentativas de propagación entre el ejército adversario o la población hostil, de enfermedades como la peste bubónica o la viruela, mediante cadáveres u objetos infectados.

La producción y empleo a gran escala de armas químicas llegó a su punto culminante con la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Por lo que respecta a las armas biológicas, el desarrollo de programas de producción y, en ciertos casos, su utilización efectiva, comenzaron en los años inmediatamente anteriores a la Segunda Gran Guerra (1939-1945), y finalmente, las armas bioquímicas se emplearon también en conflictos posteriores como el de Vietnam (1964-1975) o en la Primera Guerra del Golfo (1991).

Desde hace algunas décadas nos encontramos ante un nuevo estado de cosas. El empleo, o la amenaza de empleo, de agentes biológicos, acompañados o no de otros de carácter químico, se produce con mayor frecuencia en forma de bioterrorismo, como manifestación del denominado terrorismo asimétrico. Este concepto de bioterrorismo ha venido a sustituir al más tradicional de guerra bioquímica por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque las grandes potencias han renunciado al empleo de las armas bioquímicas, y luego, porque los agentes biológicos y químicos están también al alcance de grupos no gubernamentales.

Recordando a Clausewitz, conviene señalar que la agresión bioterrorista, como toda forma de ataque a un Estado, no es un acto aislado, sino que forma parte de un plan y tiende a proyectarse en el tiempo. Esta dimensión temporal se hace más evidente cuando se emplean armas biológicas, pues mientras los agentes químicos son inanimados, los vivos pueden ser contagiosos, reproducirse y hacerse más peligrosos con el paso del tiempo.

La importancia y urgencia de establecer, a través de medidas efectivas, la posibilidad del uso de armas de destrucción masiva

tan peligrosas como las armas biológicas, llevó a que el 10 de abril de 1972 se firmara la *Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de las Armas Bacteriológicas y Tóxicas y sobre su Destrucción*, realizada bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas y que entró en vigor el 26 de marzo de 1975.

Esta Convención sobre prohibición de armas biológicas y bacteriológicas quiso ser un primer paso hacia la adopción de medidas efectivas que condujeran también a la prohibición y destrucción de las armas químicas, y los esfuerzos de las Naciones Unidas tuvieron como resultado, después de una negociación tan prolongada como difícil, la *Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Prohibición, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y su Destrucción*, abierta a la firma el 13 de enero de 1993 y en vigor desde el 29 de abril de 1997.

Fruto del III Seminario Internacional sobre Bioseguridad, promovido por la Universidad de Granada, y que tuvo lugar en el mes de octubre de 2011, es el presente libro *Bioseguridad, Derecho y Defensa* donde buena parte de las ponencias que en aquel Seminario se expusieron, se contienen aquí resumidas. Todas ellas, con el nexo en común de la bioseguridad y el derecho, responden a distintos aspectos del problema, desde el tratamiento de las armas biológicas como nuevas amenazas a la bioseguridad y la amenaza bioterrorista procedente del yihadismo, hasta el estado de derecho en situaciones de emergencia y frente al respeto al derecho internacional humanitario, pasando por temas relacionados con la defensa biológica en el siglo actual, democracia interna y seguridad internacional y las connotaciones morales de la acción terrorista, así como la consideración de Europol, como Cuerpo de Seguridad de la Unión Europea, y las posiciones de ésta y de la OTAN ante la amenaza biológica, constituyendo todas ellas un buen punto de partida para adentrarnos en la problemática del tema y percibir la amenaza que para la seguridad internacional, supone.

Esta amenaza es percibida como real y cercana, tanto por la ONU como por la práctica totalidad de documentos estratégicos nacionales e internacionales de nuestro entorno jurídico, y no cabe duda de que se realizan serios esfuerzos en el ámbito de la

prevención normativa que han cristalizado en diversos convenios de ámbito prácticamente mundial, reafirmados y completados por resoluciones enérgicas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y, sin embargo, el riesgo no consigue eliminarse.

El presupuesto indispensable para desactivar la amenaza bioterrorista es la efectiva eliminación de las armas bioquímicas, lo que, a su vez, requiere la universalización de los Convenios sobre prohibición de las armas biológicas y las armas químicas; la implantación de mecanismos efectivos de verificación del cumplimiento de dichos tratados, que faltan en el caso de las armas biológicas; y la decidida adopción de medidas nacionales de implementación en todos los Estados parte. No bastará con ello, pues tratándose en muchos casos de sustancias o materiales de doble uso, el control del tráfico nacional e internacional de dichos elementos y de su empleo real resulta indispensable.

Las dificultades son grandes y el marco jurídico insuficiente. Sólo un compromiso efectivo de la comunidad internacional, como tal, y de los Estados y demás sujetos y actores internacionales puede producir avances serios en la dirección deseada. La pregunta es si seremos capaces de hacerlo.

En definitiva, y empleando las palabras del General y Magistrado Javier Sánchez del Río, «nos hemos esforzado por enseñar las normas que penosa y lentamente hemos llegado a producir. Debemos incidir una y otra vez en la misma idea. Pero habrá que hacer más, algo más. Quizás sea el momento de pedir a gritos la paz, oportuna e inoportunamente, y tratar de conseguir que todos los pueblos se unan frente a quienes *inventan* la guerra».

RETOS DE LA SÉPTIMA CONFERENCIA DE REVISIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE ARMAS BIOLÓGICAS

JAVIER GIL CATALINA

*Embajador de España ante la Conferencia
de Desarme en Naciones Unidas, Ginebra, Suiza*

Como dice el Profesor Jonathan B. Tucker, un académico especializado en asuntos internacionales de Paz y Seguridad, las conferencias de revisión de la Convención de Armas Biológicas suelen ser «acontecimientos de perfil bajo»¹.

Esto no quiere decir que lo que en ellas se negocia no sea «importante». Todo paso adelante, por modesto que sea, en la erradicación de las armas biológicas es esencial. La amenaza que plantea su existencia es muy grave. No en vano las armas biológicas son consideradas armas de destrucción masiva. Por si fuera poco, son mucho más baratas de fabricar, y por tanto más accesibles que las nucleares.

El Profesor Patrick Berche, de la Facultad de Medicina París-Descartes, concluye un libro que dedica a la historia secreta de las guerras biológicas, con la siguiente advertencia:

Como el mito del Dr. Frankenstein, destruido por el monstruo que había creado a partir de trozos de cadáveres, es posible que tengamos un día que combatir gérmenes desconocidos que habremos creado nosotros mismos. Vamos a tener que vivir con esas amenazas permanentes².

Los oyentes me disculparán que no me limite a describir la agenda de la próxima Conferencia de Revisión, que me tome la

1. Jonathan B. TUCKER. «Is Washington prepared to lead at the BWC Review Conference?» <http://www.armscontrol.org/print/4641>

2. Patrick BERCHE: «L'Histoire secrète des guerres biologiques». Ed. Robert Laffont S.A., Paris 2009, pág 292.

libertad de situarla en su contexto. Con ello quiero subrayar el contraste entre la magnitud de la amenaza que representan las armas biológicas hoy y las limitaciones de las respuestas de los Estados, inmersos en una sociedad internacional muy compleja, en la que las soluciones a problemas colectivos acuciantes se abordan necesariamente desde el prisma de la soberanía, del interés nacional exclusivo y, por qué no decirlo, también desde la profunda desconfianza.

Hace pocos días un periódico norteamericano en su edición internacional³ informaba de que unos investigadores han reconstruido el ADN del microbio que causó la Peste Negra, la pandemia que exterminó entre el 30 y el 60% de la población europea entre 1348 y 1350, una de las epidemias más mortíferas de la historia de la humanidad. Un equipo de científicos canadienses y alemanes recogió muestras de los restos de la dentadura de cuatro víctimas de las 2400 que fueron enterradas en el cementerio de East Smithfield, junto a la Torre de Londres. «Con el genoma completo a su disposición», dice el periódico, «los investigadores esperan poder recrear el microbio para comprender qué es lo que hizo que la Peste Negra fuera tan letal».

No cabe dudar de que los investigadores canadienses y alemanes desarrollarán su trabajo dentro de los márgenes de la bioética y adoptando todas las precauciones necesarias. Sin embargo, la «recreación» de un microbio de estas características es una actividad de riesgo.

Pensemos que no se trata de la primera vez que se «resucita» un agente patógeno mortífero, célebre por haber provocado una pandemia histórica. En octubre 2005 se sintetizó el virus H1N1 de la famosa «gripe española» de 1918.

En un informe al Secretario General de las NN.UU. sobre «Amenazas, Desafíos y Cambio», que data de 2004⁴, se describen

3. «Researches reconstruct full genome of the plague» International Herald Tribune, 13 octubre 2011.

4. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges & Change (A/59/565), transmitido por nota del Secretario General de NU, de 2 de diciembre de 2004.

sucintamente los problemas que plantean las investigaciones de esta índole:

115. Mientras el rápido crecimiento y los avances científicos en el sector de la biotecnología ofrecen perspectivas de prevención y cura para muchas enfermedades, también incrementan las oportunidades para el desarrollo de nuevas enfermedades mortales. Avances espectaculares en la tecnología del ADN recombinante y en la manipulación genética directa, levantan el espectro de «microbios de diseño», que pueden desarrollarse para reconstruir enfermedades erradicadas y para hacerlos resistentes a las vacunas, a los antibióticos y a otros tratamientos existentes. Hay incontables instalaciones de fermentación, médicas y de investigación equipadas para producir agentes biológicos. Entretanto, la toxina biológica ricina ha aparecido en diversos laboratorios terroristas. A diferencia del ántrax, que puede tratarse con antibióticos, la ricina no tiene antídoto y es mortal para el ser humano en cantidades más pequeñas que una cabeza de alfiler. El uso de materiales similares para provocar deliberadamente brotes de enfermedades infecciosas podría causar la misma, si no mayor, mortalidad que una detonación nuclear. Poniéndose en lo peor, un ataque que utilizara sólo un gramo de viruela como arma biológica podría producir entre 100.000 y 1.000.000 de muertos.

Repito que es indiscutible que las intenciones de los científicos alemanes y canadienses en el caso que he citado son las mejores y el peligro de que sus conocimientos se utilicen para mal es remoto. Además, dicho sea de paso, hoy las mayores amenazas parecen centrarse en otros gérmenes y toxinas.

Sin embargo, la noticia periodística llama la atención, y por eso la utilizo como ejemplo.

En primer lugar, porque el bacilo de la peste, la *Yersinia Pestis*, ha sido, por su capacidad de causar grandes epidemias con alta mortandad, uno de los agentes que ha retenido siempre la atención de los responsables de los programas de fabricación de armas biológicas. Fue utilizada, por ejemplo, en diversas oportunidades por los japoneses en China durante la Segunda Guerra Mundial. Fue «arma favorita» del Dr. Shiro Ishii, Jefe de la tristemente célebre unidad 731, que, entre otras muchas atrocidades, fabricó bombas de porcelana que contenían 30.000 pulgas contaminadas

con la bacteria⁵. Como es sabido, la peste se transmite al hombre por la picadura de estos insectos. En el ciclo de la enfermedad la rata negra, que también criaba en grandes cantidades el Dr. Ishii, desempeña un papel primordial.

En segundo lugar, la noticia llama la atención, si se quiere, de manera anecdótica, porque la Peste Negra es uno de los episodios históricos que más han marcado la conciencia histórica de los europeos, pero, sobre todo, porque, según sostienen algunos historiadores, en el origen de la expansión de la Peste Negra en Europa hay un acto de guerra biológica⁶. No se trató, evidentemente, de la única vía de contagio de una epidemia de peste que se había declarado en China, pero, en 1346, la enfermedad que traían las caravanas de Oriente se extendió entre las tropas tártaras que sitiaban la ciudad de Kaffa, un enclave comercial genovés en la Península de Crimea, a orillas del Mar Negro. Los asediados deciden entonces catapultar cadáveres de apestados por encima de las murallas de la ciudad cercada. La peste se desencadena entre los genoveses «contaminados por las pulgas de los cuerpos aún calientes»⁷. Algunos genoveses que huyen de Kaffa por barco llevan consigo la peste a Sicilia. La epidemia se extiende por toda la cuenca mediterránea y por todo el continente europeo.

La guerra biológica, entendida como la tentativa de transmitir deliberadamente al enemigo enfermedades graves, es, como vemos, tan vieja como la humanidad. Sin embargo, el progreso científico y tecnológico la ha vuelto cada vez más temible.

Hoy una de las mayores amenazas que se plantean en este ámbito es, sin duda, la utilización de agentes biológicos por grupos terroristas, en especial tras el envío de cartas contaminadas con esporas del ántrax después de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

En el artículo que he citado antes, el Prof. Tucker precisa que «otra posibilidad preocupante es que Estados que se mantienen al margen de la legalidad internacional, grupos terroristas con los

5. Patrick BERCHE «L'Histoire secrète des guerres biologiques», Ed. Robert Laffont, Paris, 2009, pág. 95.

6. Cfr. Patrick BERCHE, op. cit, pág. 10.

7. BERCHE, op.cit. pág. 10.

conocimientos adecuados y «biohackers» malintencionados puedan explotar los avances recientes en las ciencias de la vida (life sciences), tales como la capacidad de sintetizar virus mortíferos partiendo de cero, para causar estragos a gran escala»⁸.

El principal instrumento de que se ha dotado la comunidad internacional para luchar contra estas amenazas es la Convención sobre Armas Biológicas que se firmó en 1972 y entró en vigor en 1975.

La coyuntura internacional era favorable para la adopción de un texto cuyo preámbulo considera que el uso de tales «métodos repugnaría a la conciencia de la humanidad». En 1969, el Presidente Nixon había anunciado que los EE.UU. renunciaban unilateralmente a las armas biológicas. La Unión Soviética se veía, por tanto, obligada moralmente a negociar su prohibición, aunque, como Rusia reconoció en 1992, la URSS nunca cumplió con las obligaciones que le imponía la Convención y no destruyó los depósitos que tenía de estas armas.

En efecto, como suele repetirse, la Convención fue el primer acuerdo internacional que prohibía toda una clase de armas, cosa que no sucede en materia nuclear, a pesar de la posición –oportunista o sincera– de muchos Estados en favor de la eliminación total de las armas nucleares. Ahí está, por ejemplo, el muy reciente debate en las páginas de la revista *Foreign Affairs* entre los partidarios de la opción llamada «global zero» y los que siguen manteniendo la utilidad disuasoria del arma nuclear⁹. Hoy, por el contrario, nadie medianamente responsable tendría el atrevimiento de defender las armas biológicas.

La Convención prohíbe el desarrollo, producción, almacenamiento o la adquisición o retención de agentes biológicos o tóxicos «de tipos y en cantidades que no estén justificados para fines profilácticos, de protección u otros fines pacíficos», así como «armas, equipos o vectores destinados a utilizar esos agentes o toxinas con fines hostiles o en conflictos armados» (Art. I). Su *empleo*

8. Jonathan B. TUCKER, op.cit.

9. *Foreign Affairs*, July/August 2011: «Can Disarmament Work ? Debating the benefits of Nuclear Weapons»

en la guerra estaba ya prohibido desde 1925 para los signatarios del Protocolo de Ginebra.

El Artículo III prohíbe el traspaso de unos y otros, agentes y armas, equipos y vectores.

Como señala Goldblat, «el rasgo más notable» de la Convención «es la obligación de desarmarse que asumen las partes: destruir o desviar hacia fines pacíficos todos los agentes biológicos y toxinas, armas, equipos y vectores»¹⁰. El desarme debía producirse en el plazo de 9 meses desde la entrada en vigor de la Convención (Art. II).

La Convención está redactada de forma que la prohibición cubre los avances científicos y tecnológicos, pero tiene una insuficiencia grave: la falta de un mecanismo de verificación y la ausencia de una estructura administrativa (una organización internacional como la AIEA en el ámbito nuclear) que pueda encargarse de las inspecciones para comprobar el grado de cumplimiento de las estipulaciones convencionales por los Estados Parte.

Otra debilidad del texto es sin duda la ambigüedad de la frontera entre usos «pacíficos» y usos «bélicos», lícitos unos y prohibidos los otros.

A la vista de estas insuficiencias, durante la década de 1990, se trabajó intensamente, sobre todo, en el ámbito de la verificación, para negociar un protocolo vinculante que mejorase la aplicación del Convenio. En 1994 se constituyó un Grupo ad hoc al efecto.

Seis años de trabajos pusieron de relieve profundos desacuerdos entre los Estados Parte¹¹. Durante la Conferencia de Revisión de 2001, los EE.UU. pidieron formalmente que se revocara el mandato del Grupo ad hoc, con lo que se puso punto final a la negociación.

Al fracaso de las negociaciones subyace, como no podía ser de otra manera, un problema grave de confianza. Dos casos explican en parte por qué se impusieron los recelos y la desconfianza.

10. Jozef GOLDBLAT, «Armas Control. The New Guide to Negotiations and Agreements. SAGE Publications Ltd., Londres 2002, pág. 138.

11. GOLDBLAT (op.cit. págs 142-144) hace un buen resumen de los problemas que plantearon las negociaciones.

Irak, en primer lugar. Los inspectores de UNSCOM, en su informe final de 1996, describen la amplitud del programa de armas biológicas ofensivas de Saddam Hussein. Se averigua que el programa no podría haber tenido tanta amplitud sin que ciertas empresas occidentales (de Suiza y de Gran Bretaña, por ejemplo) le hubieran suministrado a Irak cultivos y equipos en grandes cantidades.

En segundo lugar, la URSS. Tras la llegada al poder de Boris Yeltsin, se fueron conociendo los detalles del programa ultrasecreto soviético llamado «Biopreparat», que se puso en marcha precisamente tras la firma del Convenio de Armas Biológicas en 1972. La gran innovación de Biopreparat es el desarrollo de nuevos patógenos por manipulación genética, incluida, dicho sea de paso, la *Yersinia Pestis*, de la que en 1984 se obtienen variedades resistentes a diez antibióticos, incluida la estreptomycin, el medicamento con el que se trata la peste desde 1948¹². Biopreparat llegó a emplear directamente entre 25.000 y 40.000 personas¹³, lo que da una idea de lo descomunal del programa.

Todo esto quiere decir que, como Estado Parte de la Convención de Armas Biológicas, la URSS asumió unas obligaciones de las que hizo caso omiso desde el primer día, intensificando hasta el paroxismo las actividades prohibidas. ¿Por qué lo hizo? El Kremlin estaba persuadido de que los EE.UU. continuaban secretamente desarrollando armas biológicas ofensivas.

Por otro lado, las suspicacias entre países desarrollados y países en desarrollo contribuyeron también a hacer naufragar las negociaciones. El Art. X del Convenio reconoce el derecho de los Estados Parte a la transferencia de información científica y tecnológica «para la utilización con fines pacíficos de los agentes bacteriológicos (biológicos) y toxinas», evitando poner «obstáculos al desarrollo económico o tecnológico» de los Estados Parte. Ni que decir tiene que estamos hablando de información muy sensible y, como era de temer, no fue posible un acuerdo para

12. Sobre «Biopreparat» vid. BERCHE, op.cit. págs 161 a 195, de donde tomo los datos.

13. Id. pág. 178.

relajar, como proponían los países en desarrollo, los regímenes de control de estas exportaciones en los países desarrollados.

El fracaso de la negociación dio paso a una nueva manera de trabajar en la aplicación de la Convención. Es lo que se ha llamado los «procesos inter-sesiones». Es una manera modesta de abordar la cooperación entre los Estados Parte que, a pesar de no apuntar a las grandes metas, ha tenido la virtud de evitar que, tras el fracaso de 2011, el Convenio de Armas Biológicas quedara en papel mojado. Un experto en la materia (Piers Millett) señala que, comparado con lo que habría sido el paquete de medidas previsto en el fallido texto del protocolo de desarrollo de la Convención, «la mirada de pequeños logros conseguidos desde entonces quedan relativamente oscurecidos», pero la estrategia de pequeños pasos que se ha adoptado «describe un viaje que puede llevarnos a destinos sorprendentes»¹⁴.

Hasta ahora ha habido dos «procesos inter-sesiones». El primero culminó en la Sexta Conferencia de Revisión del Convenio, celebrada en 2006. El segundo acaba ahora, con la Séptima Conferencia, que se celebrará en diciembre.

Para quienes estén interesados en identificar todos y cada uno de los «pequeños pasos» a que se refiere Millett, recomiendo la lectura de una obra colectiva coordinada por el propio Sr. Millett, Jefe adjunto de la «ISU», la Unidad de Apoyo a la Aplicación de la Convención sobre Armas Biológicas, según sus siglas inglesas. Se titula «*Improving implementation of the Biological Weapons Convention. The 2007-2010 Intersessionnal Process*» y acaba de publicarse el mes pasado. El período examinado coincide con el de la existencia de la ISU, que empezó a trabajar a principios de 2007.

Hasta aquí, he intentado apuntar el alcance de la amenaza que plantean hoy, en la sociedad globalizada, las armas biológicas. He intentado describir brevemente las limitaciones de la respuesta del Derecho Internacional contemporáneo. Debo añadir ahora que los riesgos de extensión de enfermedades graves, incluida la

14. Piers MILLETT «Improving Implementation of the Biological Weapons Convention. The 2007-2010 Intersessionnal Process». UNIDIR, UNODA, UN Publications, Nueva York & Ginebra 2011.

amenaza de una pandemia, no se circunscriben, obviamente, al uso de armas biológicas.

El Embajador Grinius, que presidió en 2009 la Reunión de Estados Parte de la Convención, se refería al «espectro de bioriesgos», que va desde el brote natural de una enfermedad al uso deliberado de un arma biológica, pasando por un accidente, un acto de negligencia o un acto de vandalismo o sabotaje¹⁵. Durante el segundo período inter-sesiones se abordaron, aspectos de la «bioseguridad» (entendida como *biosecurity* y como *biosafety*). También se discutió la necesidad de una estrecha colaboración no sólo intergubernamental, sino también con organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Organización Mundial para la Salud Animal, o la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), o la misma INTERPOL y otros actores, tales como instituciones académicas.

Teniendo en mente lo que llevo dicho hasta ahora, estamos en mejores condiciones de entender qué es lo que está en juego en la próxima Conferencia de Revisión y cuáles son las expectativas sobre sus resultados.

La Conferencia de Revisión ha venido preparándose desde 2010 en varios seminarios (llamados «*informal workshops*») que han ido celebrándose en diversos lugares (Wilton Park, Pekín, Montreux, Berlín, Manila o Clingendael/Wassenaar). En ellos se ha ido identificando los asuntos que han de abordarse en la Conferencia de Revisión.

Fiel a una práctica que sigue desde la Cuarta Conferencia de Revisión (1996), la Universidad de Bradford ha publicado el mes pasado un análisis de las perspectivas de la Séptima Conferencia, incluyendo propuestas de decisiones. Se trata de una obra colectiva de más de 350 páginas bajo el título «*Strengthening the Biological Weapons Convention. Key points for the Seventh Review Conference*»¹⁶.

15. Marius GRINIUS: «Adressing the Spectrum of Biorisks», apud. Piers Millett, op.cit., págs 177-189.

16. «Strengthening the Biological Weapons Convention. Key points for the Seventh Review Conference». Editors, Grahams. Pearson, Nicholas A. Sims & Malcolm R. Dando. September 2011, Division of Peace Studies, University of Bradford, UK, <http://www.brad.ac.uk/acad/sbtwc>

En esta publicación, en los informes de los Seminarios informales que pueden consultarse, en su mayoría, en la página web de la Convención sobre Armas Biológicas¹⁷— o en artículos académicos como el citado antes de Jonathan B. Tucker, se han identificado ya los principales temas que van a discutirse en Ginebra, en diciembre.

Creo que, por puro afán taxonómico, se puede intentar clasificar los citados temas en dos grupos. Por un lado estarían las cuestiones de procedimiento y de organización y, por otro, los asuntos relativos al cumplimiento de la Convención y la cooperación entre los Estados Parte.

En el primer grupo de temas incluiría: la futura articulación del proceso inter-sesiones, el futuro de la Unidad de Apoyo (ISU) el régimen medidas de creación de confianza (*confidence-building measures*) e, incluso, la universalización de la Convención.

En el segundo grupo figuraría la revisión de los avances científicos y tecnológicos, la cooperación según el Art. X y los asuntos relativos al cumplimiento y su verificación.

Por supuesto, los temas de uno y otro grupo se imbrican y se interrelacionan: por ejemplo, la revisión de los avances científicos y tecnológicos con el futuro del proceso inter-sesiones, o las medidas de confianza y las cuestiones relativas al cumplimiento del Tratado.

Entre los temas de organización, yo destacaría las decisiones que hay que tomar sobre el *futuro de la Unidad de Apoyo (ISU)*. Creada en 2007, cuenta únicamente con un equipo de tres personas. La Conferencia de Revisión debe decidir si le renueva el mandato —lo que parece seguro— y si amplía su plantilla a 6 ó 7 personas como considera necesario el Informe de la Universidad de Bradford¹⁸.

En lo que respecta a la *universalización de la Convención*, los esfuerzos deberán continuar y la Conferencia decidirá cómo. Las gestiones de los Estados Miembros de la Unión Europea en aplicación de la Acción Común de Apoyo de la Convención han conseguido la adhesión de 8 nuevos Estados Parte. La Convención tiene ahora 165, una veintena menos que la Convención de Armas Químicas o el Tratado de No Proliferación Nuclear. Sin embargo,

17. <http://www.unog.ch>, Disarmament, The Biological Weapons Convention, 7th Review Conference.

18. Op.cit. pág. 7.

la Convención tiene ya casi una treintena más de Estados Parte que el Protocolo de Ginebra de 1925, cuya importancia no hay que subestimar porque prohíbe el *uso* de las armas biológicas.

La Conferencia decidirá también sobre la revisión del régimen de *medidas de confianza*, que consiste en declaraciones que presentan anualmente los Estados respondiendo a unas preguntas y con un formato previamente fijados. El régimen actual data de 1991 y no ha cambiado desde entonces. Se trata simplemente de actualizar los formularios que envían los Estados Parte. El Tratado no impone a las partes ninguna obligación jurídica de suministrar esta información. No se pretende ahora hacer obligatorias estas declaraciones. Más modestamente, parece que habrá acuerdo en simplificar los formularios y crear una versión electrónica, todo ello con el fin de aumentar el número de Estados Parte que formulan estas declaraciones (43% en 2010, únicamente). Algo más ambiciosa parece la idea de que las Partes se comprometan a estudiar durante el próximo período inter-sesiones propuestas para aumentar la transparencia de las medidas de confianza

Y hablando del próximo «proceso inter-sesiones», la Conferencia examinará el modo de mejorar los métodos de trabajo utilizados hasta ahora. Hay satisfacción general por la manera en que se han desarrollado los últimos años, pero las reuniones han girado en torno a las mismas cuestiones: la aplicación nacional que de la Convención han hecho los Estados Parte y sobre las medidas voluntarias para prevenir el bioterrorismo. Como dice Tucker, el proceso inter-sesiones «ha alcanzado el final de su vida útil»¹⁹.

En el Seminario de Manila se presentó una propuesta para la creación de «grupos permanentes de trabajo» en tres áreas: aplicación del Convenio por cada Estado Parte, cooperación internacional y armas científicas y tecnológicas, incluidas las cuestiones de doble uso²⁰.

19. Op. cit.

20. «Regional Workshop on Preparations for the Seventh Review Conference of the BWC. Vice-Chair's Summary, 30 June - 1st July 2011, the New World Hotel, Makati city, The Philippines.» <http://www.unog.ch>, Disarmament, The Biological Weapons Convention, 7th Review Conference, Manila BWC Conference 2011 Vid. CUADRADO

Se trata, como se ve, de las tres cuestiones que incluí en el segundo grupo de temas a tratar en la Conferencia: los asuntos relativos al cumplimiento de la Convención y la cooperación entre los Estados Parte.

Estas tres cuestiones, de admitirse la propuesta, se convertirían en el centro de atención del próximo proceso inter-sesiones.

En primer lugar, los *avances científicos y tecnológicos*. En el sistema actual la única información que se suministra es un documento que se presenta a cada Conferencia de Revisión, sin que haya ocasión de discutirlo o tenerlo en cuenta. Ahora se crearía un grupo de expertos abierto a todos los Estados Partes que informarían en la reunión anual sobre el tema que ésta haya decidido previamente.

El «*Briefing Book*» de la Universidad de Bradford sugiere que el tema del primer año sea la *biología sintética*²¹.

En lo relativo al *cumplimiento de la Convención por los Estados Parte*, las cosas se complican. ¿Puede constituir el grupo de trabajo propuesto el embrión de un sistema de verificación del Tratado? Es demasiado pedir, me parece. Ahora bien, no me cabe la menor duda de que cualquier acuerdo al que se llegara en el seno de este grupo podría ser uno de esos «destinos sorprendentes» de Piers Millett a los que nos llevaría la «estrategia de pequeños pasos» de los procesos inter-sesiones.

Los profesores de Bradford autores del «*Briefing Book*», sin embargo, ven con bastante claridad la labor que podría desempeñar este grupo de trabajo permanente: el grupo «podría considerar a través de una discusión conceptual qué medidas demostrarían el cumplimiento y cómo se podría aclarar cualquier interrogante relativo al cumplimiento de la Convención. Podría anticipar ventajosamente qué tipo de régimen de aplicación podría tener la Convención dentro de una década más o menos.»²²

RUIZ, M.^a A., «Tecnología y material de doble uso: regulación española y europea», en *Las armas biológicas. Aspectos legales*, Granada, 2011, págs. 77 y ss.

21. «Achieving Realistic Outcomes for the Review Conference» Pearson, Sims & Dando. University of Bradford, op. cit. pág. 7. Cfr. Cuadrado Ruiz, M.^a A., *Las armas biológicas. Aspectos legales*, 2011, págs. 26 y ss.

22. «Achieving Realistic Outcomes for the Review Conference» Pearson, Sims & Dando. University of Bradford, op. cit. pág. 8.

Por último, es quizá en el *ámbito de la cooperación del Artículo X* donde posiblemente estén más alejadas las posiciones.

Miembros del Movimiento No Alineado (es revelador, por cierto, que sigan usándose estas viejas denominaciones), como Cuba, Irán y Pakistán, llevan mucho tiempo pidiendo el desmantelamiento de los controles a la exportación de biotecnologías de doble uso, a lo que se niegan los países occidentales (incluidos en el «Grupo Australia»). Cuba ha llegado a proponer en 2009 la creación de un «comité de cooperación» para autorizar las transferencias de tecnología. A lo más que podrían llegar los países del «Grupo Australia» sería a aceptar que la ISU se encargara de establecer un mecanismo de «clearing house» para ajustar las ofertas y las necesidades.

Esto es, a grandes rasgos y seguramente con algún olvido, lo que se puede esperar de la Conferencia de Revisión, salvo novedades que surjan en el mes largo que queda para que comiencen las sesiones. Prever el futuro es imposible, de forma que habrá que esperar a diciembre si queremos saber con certeza los resultados de la Conferencia.

El Embajador van den Ijssel, que la presidirá, ha dicho que se plantea los trabajos de la Conferencia con «ambición», pero también con «realismo». El aborrecimiento de las armas biológicas y la alarma que nos produce la posibilidad de su empleo, nos podrían impulsar a replicarle con la famosa consigna de mayo del 68: «seamos realistas, pidamos lo imposible».

Y, o mucho me equivoco o «lo imposible» es que en esta Conferencia se apruebe un sólido régimen de verificación dotado de un mecanismo institucional operativo.

Pero si nos dejamos llevar de este impulso estaríamos cometiendo un grave error. Pedir lo imposible conduce inevitablemente a la frustración y, a más largo plazo, puede fomentar actitudes pasivas, desengañadas y hasta cínicas. Estas actitudes son el mayor peligro de quienes trabajan en el ámbito multilateral del control de armamentos, la lucha contra la proliferación y el desarme, un mundo de pasos muy pequeños y movimientos muy lentos que exige de los negociadores gran perseverancia, ecuanimidad y, sobre todo, mucha, mucha paciencia.