

Convención sobre las Armas Biológicas

Informe sobre la legislación de aplicación nacional

Programa de medidas nacionales para la aplicación

Noviembre de 2016



Imagen de portada: fotomicrografía de una muestra de cultivo en la que se observan gran cantidad de bacterias Clostridium botulinum grampositivas, anteriormente denominadas Bacillus botulinus y endosporas bacterianas.

© Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos.



Convención sobre las Armas Biológicas

Informe sobre la legislación de aplicación nacional

Programa de medidas nacionales para la aplicación

Noviembre de 2016

Créditos

Acerca de VERTIC

El Centro de Investigaciones, Capacitación e Información sobre la Verificación (VERTIC, por sus siglas en inglés) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro cuya misión es apoyar el desarrollo, la aplicación y la eficacia de los acuerdos internacionales y las iniciativas regionales y nacionales. Su labor se centra en los ámbitos del control de armamentos, el desarme y el medio ambiente, con atención especial a la vigilancia, el examen y la verificación.

VERTIC lleva a cabo investigaciones y análisis y ofrece información y asesoramiento pericial a los gobiernos, entre otras partes interesadas. Además, presta apoyo a través de la creación de capacidad, la formación, la asistencia legislativa y la cooperación.

VERTIC colabora estrechamente con los gobiernos, los encargados de la adopción de políticas, el sector privado y las comunidades técnica, académica y no gubernamental de todo el mundo.

Junta directiva

D. Peter Alvey (presidente y tesorero honorario), Gral. Sir Hugh Beach (presidente), Prof. Wyn Bowen, Lord Browne de Ladyton, Excmo. Sr. D. Oliver Colvile, Dr. Owen Greene, D. Sverre Lodgaard, Dra. Edwina Moreton, Dña. Laura Rockwood, D. Nicholas A. Sims y Dña. Lisa Tabassi.

Red internacional de consultores de verificación

Dña. Nomi Bar-Yaacov, embajador Richard Butler, D. John Carlson, Dña. Joy Hyvarinen, Dr. Edward Ifft, D. Robert Kelley, Dra. Patricia Lewis, Dr. Robert J. Mathews, Prof. Colin McInnes, Prof. Graham Pearson, Dra. Arian L. Pregenzer, Dra. Rosalind Reeve, Dr. Neil Selby, ministro Victor S. Slipchenko y Prof. David Wolfe.

El presente informe ha sido financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente las del donante.

El informe ha sido elaborado por Angela Woodward, con la colaboración de Sonia Drobysz, Scott Spence y Larry MacFaul.

Todos los derechos reservados. No se permite la reproducción o transmisión total o parcial de esta publicación en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos de almacenamiento o recuperación de la información, sin el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor. Todas las consultas deben dirigirse a los editores.

Primera edición, noviembre de 2016

Diseño y maquetación: Rick Jones, Studioexile

VERTIC Development House 56–64 Leonard Street Londres EC₂A 4LT Reino Unido

Tel.: +44 (o)20 7065 0880 Fax: +44 (o)20 7065 0890 Correo electrónico: info@vertic.org Sitio web: www.vertic.org

Impreso en Suiza por Pole Communication

ISBN: 978-0-9956844-0-9

© VERTIC 2016

Índice

| Acerca de este informe | 4 |
|--|----|
| 1. Introducción | 5 |
| 1.1 El papel de VERTIC en la legislación de aplicación nacional de la Convención | 5 |
| 1.2 Propósito y metodología de estudio de VERTIC | 5 |
| 2. Situación de las medidas de aplicación nacional de la Convención | |
| en los Estados Partes | 9 |
| 2.1 Definiciones | 9 |
| 2.2 Delitos y penas | 10 |
| 2.3 Preparativos para cometer delitos y responsabilidad penal alternativa | 11 |
| 2.4 Jurisdicción para conocer de tales delitos | 11 |
| 2.5 Medidas preventivas | 12 |
| 2.6 Aplicación de la ley (investigación, procesamiento, etc.) | 15 |
| 3. Tendencias y dificultades en la aplicación | 16 |
| 4. Conclusión | 19 |

Acerca de este informe

VERTIC parte de su experiencia en el ámbito de la asistencia y el análisis legislativos para ofrecer en este informe un panorama de la situación actual de la legislación de aplicación de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción (en adelante, CAB) e identificar algunas tendencias en la aplicación. El informe presenta una evaluación de la legislación de aplicación nacional adoptada por los Estados Partes de la CAB en virtud de los artículos III y IV de la Convención— y de las disposiciones conexas de la resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con motivo de la Octava Conferencia de Examen de la Convención. Además, constituye un análisis de referencia que permitirá evaluar los progresos durante el próximo proceso entre reuniones de la CAB.

El informe no aborda las cuestiones relativas a la aplicación nacional no incluidas en los artículos III y IV, ni pretende organizar o evaluar el gran número de propuestas relativas a la aplicación nacional presentadas en las reuniones de la CAB y en otros foros relacionados durante este período entre reuniones. Por el contrario, se centra en el tema específico de la legislación de aplicación y documenta la experiencia práctica de VERTIC en el ámbito de la asistencia legislativa.

1. Introducción

1.1 El papel de VERTIC en la legislación de aplicación nacional de la Convención

VERTIC lleva desde 2002 realizando un análisis sistemático de la legislación de los Estados Partes a propósito de la aplicación de la Convención sobre las Armas Biológicas de 1972. La cuestión recibió un fuerte impulso en la labor diplomática de la CAB en aquel año tras el fracaso de las negociaciones del protocolo de verificación¹. VERTIC diseñó proyectos a efectos de responder a la necesidad existente de concienciar sobre la obligación imperativa —reconocida en el artículo IV— de adoptar y hacer cumplir medidas de aplicación nacional de la Convención, así como de ofrecer asistencia legislativa al respecto —en particular, apoyo a medida en la redacción de leyes—. Además de brindar a los funcionarios públicos asistencia para el examen, la revisión y la redacción de nuevas medidas de aplicación, VERTIC desarrolló un conjunto de herramientas de asistencia legislativa que se actualizan periódicamente en función de los avances en las mejores prácticas.

VERTIC lleva más de un decenio facilitando este apoyo, a través tanto de proyectos propios como de colaboraciones en calidad de experto invitado con iniciativas de asistencia coordinadas por Estados y organizaciones regionales e internacionales, como en las decisiones del Consejo de la Unión Europea en apoyo de la CAB o la iniciativa sobre los Centros de Excelencia para la mitigación de riesgos químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (QBRN) de la Unión Europea.

Esta labor de asistencia legislativa altamente especializada — no solo en relación con la CAB, sino también, cada vez más, en el ámbito de los compromisos químicos, biológicos, radiológicos y nucleares, en especial los derivados de la resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas— ha permitido a VERTIC obtener un conocimiento privilegiado de los enfoques aplicados por los Estados en la aplicación de la Convención; de la situación de las medidas de aplicación nacional —tanto presente como su evolución gradual desde 2002—; y de las características que definen las prácticas eficaces. Gracias a su colaboración con 145 Estados de todo el mundo y su participación en procesos diplomáticos y de carácter técnico relacionados con la CAB, ha adquirido, asimismo, un buen entendimiento de los desafíos que plantea una aplicación nacional eficaz de la Convención.

1.2 Propósito y metodología de estudio de VERTIC

VERTIC ha elaborado una plantilla de estudio en la que se reúnen los elementos de las medidas de aplicación nacional necesarios para cumplir los artículos III y IV de la Convención, así como las obligaciones relativas a las armas biológicas de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 2004, que también se aplican a todos los Estados Partes en la CAB. Dichas obligaciones refuerzan y complementan las obligaciones de aplicación nacional contenidas en el CAB sobre la no proliferación de armas biológicas entre agentes no estatales². La plantilla de estudio, redactada en inglés, se ha traducido

¹ Véase Trevor Findlay, «Bush ditches the BW Protocol», Trust & Verify, número 98, julio-agosto 2001, pp. 1 a 3.

² Véase Angela Woodward, «The Biological Weapons Convention and UNSCR 1540» en *Global Non-Proliferation and Counter-Terrorism, The Impact of UNSCR 1540*, Olivia Bosch y Peter van Ham (editores), Brookings Institution Press, 2007.

Cuadro 1 Obligaciones de aplicación nacional

La Convención sobre las Armas Biológicas de 1972 (CAB) prohíbe el desarrollo, la producción, la adquisición, la transferencia, la retención, el almacenamiento y el uso de armas biológicas y toxínicas (en adelante, «armas biológicas»). Dado que las armas biológicas se componen, fabrican y entregan con materiales de doble uso, en el artículo I se definen según su propósito, es decir, siguiendo una fórmula de criterio de finalidad general:

- «1) Agentes microbianos u otros agentes biológicos, o toxinas sea cual fuere su origen o modo de producción, de tipos y en cantidades que no estén justificados para fines profilácticos, de protección u otros fines pacíficos;
- 2) Armas, equipos o vectores destinados a utilizar esos agentes o toxinas con fines hostiles o en conflictos armados».

En virtud del artículo IV de la Convención, cada Estado Parte está obligado a:

«... [adoptar], en conformidad con sus procedimientos constitucionales, las medidas necesarias para prohibir y prevenir el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la adquisición o la retención de los agentes, toxinas, armas, equipos y vectores especificados en el artículo I de la Convención en el territorio de dicho Estado, bajo su jurisdicción o bajo su control en cualquier lugar».

El artículo III estipula que:

«Cada Estado Parte en la presente Convención se compromete a no traspasar a nadie, sea directa o indirectamente, ninguno de los agentes, toxinas, armas, equipos o vectores especificados en el artículo I de la Convención, y a no ayudar, alentar o inducir en forma alguna a ningún Estado, grupo de Estados u organizaciones internacionales a fabricarlos o adquirirlos de otra manera».

Asimismo, todos los Estados, independientemente de su adhesión o no a la CAB, están obligados conforme a la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 2004 a:

(según lo dispuesto en el párrafo 2, «... de conformidad con sus procedimientos nacionales, deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas».

(según lo dispuesto en el párrafo 3, «... deben adoptar y hacer cumplir medidas eficaces para instaurar controles nacionales a fin de prevenir la proliferación de las armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, incluso estableciendo controles adecuados de los materiales conexos, y, con tal fin, deben:

- a) Establecer y mantener medidas apropiadas y eficaces para contabilizar esos artículos y garantizar su seguridad en la producción, el uso, el almacenamiento o el transporte;
- b) Establecer y mantener medidas apropiadas y eficaces de protección física;
- c) Establecer y mantener medidas apropiadas y eficaces de control fronterizo y de policía con el fin de detectar, desalentar, prevenir y combatir, incluso por medio de la cooperación internacional cuando sea necesario, el tráfico y la intermediación ilícitos de esos artículos, de conformidad con su legislación y su normativa nacionales y con arreglo al derecho internacional;
- d) Establecer, desarrollar, evaluar y mantener controles nacionales apropiados y eficaces de la exportación y el transbordo de esos artículos, con inclusión de leyes y reglamentos adecuados para controlar la exportación, el tránsito, el transbordo y la reexportación, y controles del suministro de fondos y servicios relacionados con esas exportaciones y transbordos, como la financiación y el transporte que pudieran contribuir a la proliferación, así como controles de los usuarios finales y establecer y aplicar sanciones penales o civiles adecuadas a las infracciones de esas leyes y reglamentos de control de las exportaciones...»

En consecuencia, cada Estado Parte está obligado por la Convención sobre las Armas Biológicas a examinar las medidas nacionales vigentes; determinar si son adecuadas y eficaces de cara al cumplimiento de los compromisos adquiridos conforme a la CAB y la resolución 1540; y desarrollar, adoptar y aplicar toda medida adicional necesaria para satisfacer sus obligaciones imperativas en materia de aplicación nacional.

a los idiomas árabe, español, francés, georgiano, holandés, portugués y turco con el objeto de facilitar los estudios sobre las medidas legislativas en el idioma local.

El estudio aborda 95 criterios distintos relacionados con:

- las definiciones del material objeto de regulación;
- los delitos y las penas para las actividades prohibidas relacionadas con las armas biológicas, y los agentes biológicos y toxinas, incluidos los preparativos para cometer delitos y otras formas de responsabilidad penal alternativa;
- la jurisdicción de los tribunales nacionales para conocer de tales delitos;
- las medidas para impedir las actividades prohibidas relacionadas con las armas biológicas y los agentes biológicos y toxinas, o el uso indebido de toxinas y agentes biológicos peligrosos, tales como:
 - la confección y puesta al día de listas de control de las toxinas y agentes biológicos peligrosos y de las tecnologías y equipos de doble uso conexos (con cláusulas generales);
 - la contabilidad, la seguridad y la protección física de las toxinas y agentes biológicos peligrosos; y
 - los controles de las transferencia de toxinas y agentes biológicos peligrosos;
- la aplicación de las leyes.

El personal de VERTIC estudia, recopila y analiza las medidas estatales de aplicación nacional de esos instrumentos —incluidos la legislación, los reglamentos, los decretos, los actos administrativos y otros documentos oficiales pertinentes— que figuran en una gran variedad de medidas legislativas, entre otras, leyes penales; leyes relativas a los tratados y las armas; leyes sobre comercio estratégico y control de la exportación; leyes sobre la protección y la salud pública, animal y vegetal; leyes de biocustodia; y leyes

Cuadro 2 Estudios de VERTIC sobre la legislación relativa a las armas biológicas

Estados Partes en la CAB en los que VERTIC ha realizado un estudio sobre legislación

Afganistán, Albania, Andorra, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belarús, Belice, Benin, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Chequia, Chile, Chipre, Colombia, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Ecuador, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos, Etiopia, ex República Yugoslava de Macedonia, Filipinas, Gabón, Gambia, Georgia, Ghana, Guinea Ecuatorial, Granada, Guatemala, Guinea, Guyana, Honduras, India, Indonesia, Irán, Iraq, Islas Cook, Islas Marshall, Jamaica, Jordania, Kazajstán, Kenya, Kirguistán, Kuwait, Laos, Lesotho, Líbano, Liberia, Libia, Madagascar, Malasia, Malawi, Maldivas, Malí, Marruecos, Mauricio, Mauritania, México, Mongolia, Montenegro, Mozambique, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Omán, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Qatar, República Democrática del Congo, República Dominicana, República de Moldova, Rumania, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia, Sierra Leona, Singapur, Somalia, Sri Lanka, Sudáfrica, Suiza, Suriname, Swazilandia, Tailandia, Tayikistán, Timor-Leste, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Turkmenistán, Turquía, Ucrania, Uganda, Uruguay, Uzbekistán, Viet Nam, Yemen, Zambia y Zimbabwe (131 Estados Partes).

Estados signatarios de la CAB en los que VERTIC ha realizado un estudio sobre legislación

Egipto, Haití, República Centroafricana, República Unida de Tanzanía, Siria y Somalia (6 Estados).

Estados que no han firmado ni se han adherido a la CAB en los que VERTIC ha realizado un estudio sobre legislación

Chad, Comoras, Djibouti, Eritrea, Israel, Kiribati, Namibia, Niue y Samoa (9 Estados).

aduaneras. A continuación, el personal introduce en la celda correspondiente el texto de toda disposición que pueda contribuir al cumplimiento de un criterio de aplicación, haciendo referencia a su fuente.

Es posible que el Estado haya desarrollado tales medidas con el fin específico de cumplir las obligaciones impuestas por la CAB o la resolución 1540; este tipo de medidas suelen ser más precisas y obvias, y en ocasiones reproducen la redacción de los instrumentos internacionales. De manera alternativa o complementaria, las medidas vigentes en la legislación general podrían dar pie a una aplicación parcial fortuita de la Convención y la resolución. Si bien tales medidas pueden considerarse en cierto modo pertinentes respecto a las obligaciones de la CAB o de la resolución 1540, es probable que carezcan de la especificidad necesaria para resultar adecuadas y eficaces. Por ejemplo, cabe la posibilidad de que una normativa que instituya un sistema de concesión de licencias para productos peligrosos no aborde todos los requisitos específicos que atañen a la concesión de licencias en el caso de los agentes biológicos y toxinas.

Además de realizar un estudio, el personal elabora una sinopsis —mediante una plantilla desarrollada por VERTIC— donde se enumeran las leyes revisadas, las leyes adicionales identificadas como potencialmente pertinentes de las que se solicitan copias al Estado con el objeto de llevar a cabo el estudio, así como un resumen del estudio junto con una serie de recomendaciones encaminadas a consolidar el marco legislativo del Estado correspondiente. De este modo, todos los estudios y las sinopsis efectuados dan pie a un análisis de las deficiencias y a una evaluación cualitativa y ponderada que fundamentan las conversaciones de VERTIC con el Estado objeto de estudio sobre la eficacia de las medidas en vigor y los enfoques orientados a fortalecer su marco jurídico y reglamentario. Únicamente el Estado en cuestión tiene acceso a la información confidencial contenida en los estudios. Asimismo, VERTIC realiza un seguimiento de aquellos criterios de aplicación para los que se han identificado medidas adecuadas en una hoja de datos binarios o/1 desarrollada por el centro (análisis cuantitativo) con la intención de efectuar análisis estadísticos más amplios de los Estados.

La plantilla de estudio de VERTIC incluye una lista extensa y prescriptiva de criterios de aplicación que plasman la obligación de los Estados Partes —con arreglo al artículo IV de la Convención— de adoptar, «en conformidad con sus procedimientos constitucionales, las medidas necesarias. . .» —por ejemplo, las que figuran en la plantilla— a fin de aplicar la Convención. Si bien el enfoque legislativo adoptado en cada Estado reflejará inevitablemente la escala de sus responsabilidades en materia de aplicación, es factible ejecutar la gama completa de criterios a través de métodos de redacción de leyes concisos, incluso en el caso de los Estados Partes de menor tamaño y menos desarrollados.

Estos estudios, sumados a las discusiones mantenidas con representantes de gobiernos de todo el mundo, ponen de manifiesto la situación de la legislación nacional y otras medidas de aplicación pertinentes para la CAB; ciertas tendencias en los enfoques para dar efecto a la Convención a través de la legislación; y varias cuestiones específicas que podrían repercutir, positiva o negativamente, en el fortalecimiento del marco legislativo nacional de los Estados en relación con la CAB. Todos estos aspectos se tratan en las secciones siguientes.

2. Situación de las medidas de aplicación nacional de la Convención en los Estados Partes

Hasta la fecha, VERTIC ha realizado estudios en 131 de los 178 Estados Partes en la CAB (73%). Asimismo, ha llevado a cabo estudios en los 6 Estados signatarios y en 9 de los 12 Estados que no han firmado ni se han adherido a la Convención, con el propósito de fomentar y respaldar su ratificación o adhesión, según corresponda, así como de asistir a dichos Estados en la aplicación plena de sus obligaciones respecto a las armas biológicas en virtud de la resolución 1540. Pese a que los estudios empezaron a efectuarse a partir de 2008, VERTIC posee un conocimiento general de los cambios legislativos subsiguientes, en buena parte porque utiliza los estudios en las discusiones que mantiene con los Estados en torno a la forma de reforzar su marco reglamentario. Así, las tendencias identificadas en los estudios reflejan en términos generales los tipos y combinaciones de medidas vigentes.

Esta sección, que se centra exclusivamente en el marco reglamentario de los Estados Partes de la CAB, presenta una evaluación de la situación de las medidas de aplicación nacional en el 73% de los Estados Partes a partir de datos cuantitativos de VERTIC y según los criterios de su plantilla de estudio. Si bien no debe entenderse como una evaluación del cumplimiento de las normas, ya que la combinación exacta de disposiciones legislativas necesarias para dar efecto a la Convención varía entre Estados en función de su situación nacional —aunque no de forma pronunciada en el caso de los Estados desarrollados— y porque no se aborda la eficacia cualitativa de tales medidas, ofrece información útil sobre los enfoques de aplicación legislativa utilizados hasta la fecha, así como acerca de las deficiencias apreciables en los marcos reglamentarios de los Estados.

2.1 Definiciones

El estudio identificó disposiciones legislativas que ofrecen definiciones para ciertos términos pertinentes, como «agente biológico» (22 Estados), «toxina» (13 Estados) y «arma biológica» (16 Estados).

Las definiciones de «agente biológico» y «toxina» figuran en leyes diversas, incluidas algunas específicas de aplicación de la CAB (13 Estados), así como en leyes relativas a la salud pública —entre otras, las concernientes a desechos infecciosos, pesticidas y normas técnicas de bioseguridad—, el comercio estratégico y la lucha contra el terrorismo (en conjunto, 8 Estados).

Todas las definiciones de «arma biológica» se localizaron en leyes cuyo propósito particular es aplicar la CAB. Ocho de esas disposiciones formulan un definición única de «arma biológica» que, pese a diferir de la definición del criterio de finalidad general contenida en el artículo I de la Convención, con toda probabilidad busca conformarse a esta. Solo las disposiciones de 6 Estados transponen la formulación exacta de dicho criterio, mientras que las disposiciones de 2 Estados mencionan expresamente la definición de la Convención (el criterio de finalidad general). VERTIC tiene conocimiento de al menos 2 Estados más, cuya legislación le es familiar pese a no haber realizado un estudio, que también transponen de hecho la definición del criterio de finalidad general. Estos dos últimos enfoques permiten entender la legislación de acuerdo con la interpretación que hacen los Estados Partes del ámbito de aplicación de la definición del criterio de finalidad general incluido en la Convención, que se actualiza en cada conferencia de examen y se registra en los acuerdos adicionales relativos al artículo I de los documentos finales correspondientes. En consecuencia, se trata de un enfoque legislativo idóneo para hacer efectivo el criterio de finalidad general.

2.2 Delitos y penas

En el estudio se examinaron disposiciones que establecen delitos y penas para las actividades relacionadas con las armas biológicas que están prohibidas implícita o explícitamente por la Convención —y el párrafo 2 de la resolución 1540—, o que son necesarias de otro modo para cumplir el criterio de finalidad general, como en el caso de las infracciones de los requisitos de concesión de licencias para las actividades con toxinas y agentes biológicos peligrosos.

En los análisis se identificaron delitos y penas relacionados con:

- el desarrollo de armas biológicas (37 Estados);
- la fabricación o producción de armas biológicas (55 Estados);
- la adquisición de armas biológicas (46 Estados);
- el almacenamiento de armas biológicas (36 Estados);
- la posesión o conservación de armas biológicas (46 Estados);
- la transferencia de armas biológicas (54 Estados);
- el transporte de armas biológicas (33 Estados);
- el uso de armas biológicas (51 Estados);
- la construcción, adquisición o conservación de cualquier instalación destinada a la producción de armas biológicas (2 Estados);
- la participación en actividades relacionadas con toxinas o agentes biológicos peligrosos sin autorización, o de modo que se infrinjan las condiciones de una autorización (35 Estados);
- la transferencia no autorizada de toxinas o agentes biológicos peligrosos (51 Estados);
- el transporte no autorizado de toxinas o agentes biológicos peligrosos (23 Estados);
- las penas por ofrecer información falsa o engañosa a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (48 Estados); y
- las penas por delitos cometidos por personas jurídicas y sus directivos, por ejemplo, sociedades (72 Estados).

VERTIC tiene conocimiento de otros Estados Partes, en los que no ha realizado un estudio sobre la legislación, que también han establecido una serie de delitos y penas al respecto.

Esos delitos relativos a actividades directamente relacionadas con las armas biológicas —su desarrollo, producción, almacenamiento, adquisición, conservación, transferencia, transporte o uso — figuran en leyes adoptadas fundamentalmente con el propósito de aplicar la CAB, como modificaciones del código penal (en Estados donde gobierna el derecho civil) o la adopción de una ley sobre la Convención —en Estados donde rige el derecho anglosajón—. Algunos Estados han incorporado este tipo de medidas en leyes de carácter híbrido relacionadas con la prohibición tanto de las armas biológicas como las químicas. Este ha sido el enfoque adoptado por Estados que no habían aplicado la CAB tras su adherencia muchos años antes o que deseaban actualizar las disposiciones al respecto, o bien que, tras su reciente adhesión a la Convención y, a continuación, a la Convención de Armas Químicas, deseaban emplear un enfoque armonizado para el cumplimiento de los requisitos legislativos contenidos en ambos instrumentos. Un grupo de Estados con una tradición jurídica similar han optado por prohibir estas actividades con armas biológicas en la legislación relativa a las armas, la munición y los artefactos explosivos. Un número aún menor de Estados se sirvió del enfoque híbrido que tipifica los delitos relacionados con las armas biológicas junto a los de las armas químicas (radiológicas) y nucleares en leyes relativas a las armas de destrucción en masa o en la legislación relacionada con la prevención del terrorismo. Los delitos de infracción de los controles de las transferencias se hallan en leyes concernientes a los productos estratégicos de doble uso y la lucha contra el terrorismo.

En los Estados estudiados, la prohibición de las actividades relacionadas directamente con las armas biológicas es más frecuente que la prohibición de cualquier otra actividad relacionada con la infracción de

las medidas preventivas. Las normas que tipifican la infracción de los procedimientos de autorización o concesión de licencias relativas a las actividades con toxinas o agentes biológicos peligrosos suelen encontrarse en las medidas relacionadas con la salud humana, animal o vegetal, y con la seguridad alimentaria.

2.3 Preparativos para cometer delitos y responsabilidad penal alternativa

En el estudio se estudiaron disposiciones legislativas que tipifican como delito los preparativos para cometer un delito, los actos delictivos cometidos por más de una persona física o jurídica —como las empresas o asociaciones— o los actos que favorecen de otro modo la comisión de un delito —como exigen las obligaciones impuestas por el párrafo 2 de la resolución 1540—, así como los delitos en grado de tentativa (acto delictivos no consumados).

En los análisis se identificaron delitos y penas relacionados con:

- la participación en los preparativos para cometer delitos (22 Estados); y el acto de asistir (67 Estados), alentar (41 Estados), inducir (45 Estados), ordenar (29 Estados), o indicar (25 Estados) a cualquiera que participe en dichas actividades;
- la tentativa (95 Estados) o amenaza de (29 Estados) cometer dichas actividades; y
- la participación en las actividades enunciadas en calidad de cómplice (72 Estados) o su financiación (78 Estados).

No obstante, estos delitos relacionados con los preparativos y las formas alternativas de responsabilidad penal aparecen fundamentalmente en códigos penales y —en los Estados que se rigen por el sistema jurídico anglosajón— en leyes de carácter general que ordenan el marco penal (como las leyes de delitos). Esto exige que los delitos relativos a las actividades relacionadas con armas biológicas y sus penas se tipifiquen en otro sector de la legislación nacional del Estado. Aunque este no sea el caso en muchos de los Estados estudiados, se recopilan los datos a fin de emplearlos como punto de partida útil en las discusiones en torno al modo de rectificar las deficiencias mencionadas.

Cabe destacar que muchos de los Estados Partes que cuentan con una normativa específica para aplicar la Convención —o relativa a la prohibición del material químico, biológico, radiológico y nuclear o las armas de destrucción en masa (los Estados utilizan formulaciones diferentes)—, aunque no todos, han tipificado como delito en esas leyes las actividades de desarrollo, producción o uso de armas biológicas, pero no los actos preparatorios ni otras formas de responsabilidad penal alternativa. En muchos de ellos, no se encontraron disposiciones que tipifiquen los preparativos ni a otras formas de responsabilidad penal en el resto del ordenamiento jurídico penal.

Algunos Estados han adoptado normas de lucha contra el terrorismo que penalizan los preparativos, las tentativas de cometer delitos de terrorismo, la participación en calidad de cómplice o la financiación de delitos de terrorismo, etcétera. No obstante, solo pueden invocarse en casos relacionados con armas químicas cuando estas se mencionan expresamente en la definición de acto terrorista recogida en la norma correspondiente.

2.4 Jurisdicción para conocer de tales delitos

El artículo IV obliga a los Estados Partes a adoptar las medidas necesarias para aplicar la Convención en su territorio, o en cualquier lugar bajo su jurisdicción o su control, de acuerdo con sus procesos constitucionales, lo que exige que la legislación establezca varias formas de jurisdicción para enjuiciar los delitos relacionados con actividades que contravengan la Convención. En el estudio se examinaron las disposiciones legislativas que otorgan competencia sobre ciertos delitos comentados en las dos secciones precedentes.

El análisis indicó que se atribuye jurisdicción sobre:

- los delitos cometidos en el territorio del Estado o en cualquier otro lugar bajo su jurisdicción, conforme a lo reconocido por el derecho internacional (99 Estados);
- los delitos en los que el supuesto delincuente es nacional del Estado (89 Estados) o residente o persona apátrida cuya residencia habitual se encuentra en el territorio del Estado (35 Estados); y
- los delitos cometidos con la intención de causar daño al Estado o a sus nacionales, o de obligar al
 Estado a realizar o abstenerse de realizar un determinado acto —es decir, delitos de armas biológicas
 cometidos con un propósito terrorista o terrorismo con armas biológicas— (75 Estados);
- los delitos en los que la víctima es nacional del Estado (54 Estados);
- los delitos que implican el uso intencionado de armas biológicas contra cualquier persona, independientemente de su nacionalidad (9 Estados); y
- delitos cometidos con carácter extraterritorial (101 Estados).

Con arreglo a los datos indicados en esta y otras secciones, no todos los Estados Partes cuentan con medidas correspondientes a cada uno de estos criterios. No obstante, en general, la manera en que los Estados establecen la jurisdicción penal es similar: bien a través de un código penal (en Estados donde gobierna el derecho civil) o en leyes de carácter general que ordenan el marco penal (en Estados que se rigen por el derecho anglosajón), como en las leyes de delitos; bien a través de las leyes contra el terrorismo. Estas podrían prohibir, asimismo, ciertas actividades relacionadas con las armas biológicas, además de reconocer una jurisdicción considerablemente amplia que abarque aspectos como: si el delito se comete en el territorio del Estado o en cualquier lugar bajo su jurisdicción; si el supuesto delincuente es nacional o residente del Estado; si el delito se comete con el propósito de dañar los intereses del Estado; si la víctima es nacional del Estado; y, en un número reducido de Estados, si el delito lo cometen ciudadanos extranjeros fuera del territorio, la jurisdicción o el control del Estado (jurisdicción universal). A pesar de la amplitud del fuero jurisdiccional reconocido en estas leyes contra el terrorismo, la variedad de delitos que atañen a la Convención no es siempre tan extensa. Es decir, tales delitos solo conciernen a las actividades relacionadas con armas biológicas —no a otras actividades prohibidas, como las no autorizadas que implican el uso de toxinas y agentes biológicos peligrosos— y las actividades llevadas a cabo por agentes no estatales exclusivamente —entre los que se pueden incluir personas jurídicas como las empresas—.

De igual modo, la eficacia de la jurisdicción penal que se consagra en el derecho penal ordinario (códigos penales, leyes de delitos, etc.) estriba en los delitos relacionados con las armas biológicas, como los enumerados en las secciones precedentes «Delitos y penas» y «Preparativos para cometer delitos y responsabilidad penal alternativa». El análisis pone de manifiesto que dichas medidas presentan deficiencias considerables.

2.5 Medidas preventivas

En el estudio se tuvieron en cuenta disposiciones legislativas en las que se incluyen medidas encaminadas a asistir a los Estados en el control de los agentes biológicos peligrosos, las toxinas, el equipo biológico de doble uso y la tecnología asociada a fin de eliminar o reducir la probabilidad de que puedan utilizarse de modos que contravengan la Convención, con arreglo a lo exigido en el artículo IV de la CAB y el párrafo 3 de la resolución 1540.

2.5.1 Medidas preventivas: listas de control

El análisis señaló la existencia de listas de control para las toxinas y agentes biológicos peligrosos (37 Estados) y para el equipo biológico de doble uso y la tecnología asociada (26 Estados), así como requisitos legislativos de examen, revisión y actualización de las listas de control (19 Estados). La confección de dichas listas de control se recomienda en el párrafo 6 de la resolución 1540. Solo 14 de los 131 Estados Partes estudiados

disponen de listas de control tanto para las toxinas y agentes biológicos peligrosos como para el equipo biológico de doble uso y la tecnología asociada que además contemplan su revisión y actualización periódica. Por otro lado, mientras que 11 Estados han establecido ambos tipos de listas de control, sin mecanismo de revisión, otros 7 hacen referencia únicamente a una lista de control para las toxinas y agentes biológicos peligrosos, sin mecanismo de revisión.

Tales medidas figuran en diversos tipos de instrumentos jurídicos, como leyes, reglamentos de ejecución de una ley, órdenes o actos administrativos, y decretos ministeriales. Asimismo, numerosos Estados cuentan con disposiciones al respecto en medidas muy diferentes. Las listas de control pertinentes a la CAB se regulan en normas relativas a productos estratégicos y la importación y exportación, así como a otras formas de control de las transferencias —como cabría esperar—, pero también en leyes que regulan la salud humana, animal y vegetal, como las relativas al control de enfermedades infecciosas, las cuarentenas y la exposición profesional a sustancias nocivas. Algunas de estas medidas tienen el propósito específico de cumplir los acuerdos sobre productos estratégicos en los que toman parte los Estados. No obstante, no todos los Estados objeto de estudio con ese tipo de medidas en vigor, o que reproducen o se basan en las listas de control promulgadas por tales agrupaciones de Estados para desarrollar las suyas propias, participan en tales mecanismos.

2.5.2 Medidas preventivas para contabilizar, garantizar la seguridad y proteger las toxinas y agentes biológicos peligrosos

El análisis ha identificado medidas para contabilizar la producción (11 Estados), el uso (18 Estados), el almacenamiento (11 Estados) y el transporte (18 Estados) de artículos controlados; así como para garantizar la seguridad de la producción (9 Estados), del uso (13 Estados), del almacenamiento (16 Estados) y del transporte (31 Estados) de esos artículos. Asimismo, se han adoptado medidas que establecen penas (de carácter penal o civil, o ambos) por no garantizar la seguridad adecuada de esos artículos (16 Estados), así como medidas que regulan su eliminación (47 Estados). Por otro lado, los Estados disponen de reglamentos que imponen requisitos de protección física para las toxinas y agentes biológicos peligrosos, y sanciones por su incumplimiento (8 Estados), a las instalaciones implicadas en su producción, uso o almacenamiento (8 Estados) y las instalaciones y vehículos implicados en su transporte (6 Estados), además de medidas que requieren la protección de la información relacionada —incluida la contenida en formato electrónico— (4 Estados).

Los Estados también han adoptado medidas que instauran una autoridad nacional para la concesión de licencias (31 Estados) o disponen la autorización de actividades con toxinas y agentes biológicos peligrosos y que requieren, por ejemplo, la obtención de licencias o el registro de instalaciones y personas, o la notificación de las transferencias internas (44 Estados); el establecimiento de condiciones para la exención o revocación de licencias (24 Estados); o la revisión interinstitucional de las licencias (3 Estados). Asimismo, algunos reglamentos se ocupan de las actividades de ingeniería genética (51 Estados), y medidas que requieren la autorización de los transportistas de toxinas y agentes biológicos peligrosos (27 Estados) y la verificación de antecedentes del personal que lleva a cabo actividades con toxinas y agentes biológicos peligrosos (5 Estados). Asimismo, se observaron medidas en vigor para el control de la financiación de actividades relacionadas con toxinas y agentes biológicos peligrosos (5 Estados).

Únicamente los marcos legislativos de 18 de los 131 Estados Partes objeto de estudio cumplen al menos 4 de los 10 criterios aplicados a las medidas nacionales en materia de contabilización y seguridad de las toxinas y agentes biológicos peligrosos. En 5 de esos Estados, se cumplen al menos ocho de esos criterios. Asimismo, solo 8 Estados Partes incorporan en sus medidas nacionales al menos 3 de los 4 criterios relativos a la protección física y la protección de la información relacionada con las toxinas y agentes biológicos peligrosos. Respecto a los 6 criterios relativos a la concesión de licencias, 26 Estados Partes cumplen al menos 3 de ellos en sus marcos legislativos. Solo 4 de los 40 Estados con disposiciones sobre la concesión de licencias contemplan el requisito de verificación de antecedentes del personal que lleva a cabo actividades

con toxinas o agentes biológicos peligrosos. Siete Estados disponen de una serie de medidas de aplicación en los ámbitos de la contabilidad y la seguridad, la protección física y la concesión de licencias. Nueve Estados presentan ese tipo de medidas en las esferas de la contabilidad y la seguridad y en la protección física — pero no en la concesión de licencias—; mientras que otros 7, en la contabilidad y la seguridad, y en la concesión de licencias — pero no en la protección física—.

Lo habitual es que los Estados aborden estos criterios con una variedad de medidas en materia de:

- salud y seguridad ocupacional;
- salud humana, animal y vegetal;
- medicamentos;
- procedimientos fitosanitarios; materiales y desechos peligrosos;
- ingeniería genética y regulación de los organismos modificados genéticamente;
- protección del medio ambiente;
- transporte por carretera, ferrocarril y buques; y
- productos estratégicos de doble uso.

Entre las medidas figuran modificaciones del código federal o penal, u otras leyes, ordenanzas o reglamentos y, en el caso de un Estado, tales medidas se combinan en una Ley de Armas Biológicas y Toxínicas nueva.

El análisis de la legislación de aplicación de los Estados llevado a cabo por VERTIC —estudios, sinopsis y hoja de cálculo de datos— señala que una gran mayoría de los Estados aún no han aprobado medidas que permitan impedir el acceso no autorizado, el hurto o la pérdida de toxinas y agentes biológicos peligrosos —en particular, perpetrados por terroristas—, ni mitigar los riesgos que estos materiales representan para las personas que trabajan con ellos.

2.5.3 Medidas preventivas para el control de la transferencia de toxinas y agentes biológicos peligrosos

En el análisis se identificaron medidas que guardan relación con el artículo III de la Convención y el párrafo 3 d) de la resolución 1540 a propósito de la autorización de la importación y exportación de toxinas y agentes biológicos peligrosos (81 Estados) y las exenciones a la obtención de dicha autorización (17 Estados). Se hallaron medidas relativas a la instauración y funcionamiento de una autoridad de control de la importación y exportación nacional (54 Estados) y otros organismos o autoridades pertinentes responsables de hacer cumplir la ley (57 Estados). Asimismo, se observaron medidas para el control del usuario final en el ámbito de las toxinas y agentes biológicos peligrosos (28 Estados) y cláusulas generales que abarcan las toxinas y agentes biológicos no controlados sospechosos de posible uso ilícito —es decir, que no tengan justificación a efectos profilácticos, protectores u otro propósito pacífico— (25 Estados). Se encontraron una serie de medidas que regulan la importación (60 Estados) y la exportación (51 Estados) de toxinas y agentes biológicos peligrosos; la transferencia de bienes inmateriales, como manuales, programas informáticos y publicaciones (20 Estados); y el tránsito (36 Estados), el transbordo (11 Estados) y la reexportación (21 Estados) de toxinas y agentes biológicos peligrosos. Y, por último, se identificaron medidas para controlar la intermediación y otras formas de asistencia en la venta de toxinas y agentes biológicos peligrosos o tecnologías y equipos biológicos de doble uso (21 Estados).

En esta categoría, 52 Estados cuentan con una autoridad responsable de la concesión de licencias y los procedimientos de autorización para la importación y exportación de toxinas y agentes biológicos peligrosos (14 Estados disponen de otro tipo de organismo encargado de hacer cumplir la ley). Dieciséis Estados han adoptado medidas de control de las transferencias de uso final, generales e inmateriales; mientras que otros 6 Estados tienen medidas relacionadas con las transferencias de uso final y generales únicamente, y 3 cuentan con medidas para el control de las transferencias de uso final e inmateriales —

pero no con controles generales—. Quince Estados han abordado en sus medidas nacionales el tránsito, la importación y exportación, y las operaciones de intermediación de esos materiales. De estos, 9 cuentan también con medidas relativas al transbordo o la reexportación.

Además, existen disposiciones que regulan la autorización de la importación y exportación en una variedad de medidas relativas al control de las enfermedades infecciosas, las cuarentenas, la protección del medio ambiente, la diversidad biológica y las aduanas. Los Estados con una cobertura más amplia de estas cuestiones —en concreto, aquellos que han abordado el tránsito, la reexportación y la intermediación— han adoptado una ley específica sobre los productos estratégicos, o han regulado las prohibiciones y el control de los productos estratégicos a través de una ley general sobre las armas de destrucción en masa o de una ley independiente a propósito de la Convención.

2.6 Aplicación de la ley (investigación, procesamiento, etc.)

En el análisis se identificaron medidas que facilitan la investigación (85 Estados), la vigilancia (68 Estados) y la obtención de información (30 Estados) en casos de sospecha de uso indebido de toxinas y agentes biológicos peligrosos, así como medidas que posibilitan las inspecciones en relación con las toxinas y agentes biológicos peligrosos (54 Estados).

Los Estados han implantado procedimientos que regulan las entradas, las órdenes judiciales y las incautaciones (110 Estados) y la reunión de pruebas en el contexto del cumplimiento de la ley, como las relacionadas con las técnicas de muestreo, análisis y cadena de custodia (81 Estados). Otros han adoptado medidas que permiten el enjuiciamiento de delitos relacionados con toxinas y agentes biológicos peligrosos (83 Estados) y contemplan la capacitación de los servicios policiales con miras a favorecer la investigación de los incidentes de carácter biológico (4 Estados). Asimismo, se identificaron medidas que facilitaban la cooperación y coordinación con funcionarios de la salud pública y otros organismos (37 Estados), y la asistencia y cooperación jurídica con otros organismos de ejecución de la ley (106 Estados) en el caso de incidentes biológicos con toxinas y agentes biológicos peligrosos. Además, se encontraron medidas relativas a la protección de la información confidencial (41 Estados).

Trece Estados cuentan con medidas para la inspección periódica de las actividades con toxinas y agentes biológicos peligrosos —por ejemplo, para verificar la observancia de las condiciones de licencia—, pero no así con disposiciones adicionales para la investigación de los casos de posible uso indebido. Por otro lado, 44 Estados tienen medidas que posibilitan tales investigaciones, pero no incluyen disposiciones acerca de las inspecciones periódicas que pudieran aportar información útil a las fuerzas del orden sobre las actividades ilícitas. Cuarenta Estados cuentan con disposiciones sobre las inspecciones e investigaciones.

En relación con las medidas que disponen ciertos procedimientos necesarios de aplicación de la ley—como el derecho de entrada, las órdenes judiciales, la incautación, la recogida de pruebas, la toma de muestras y la cadena de custodia de las pruebas—, 66 Estados han adoptado medidas que abarcan todo estos aspectos: principalmente en el derecho penal general, no en leyes específicas sobre la Convención o los materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares. No obstante, solo 4 de esos Estados cuentan con disposiciones legislativas concernientes a la capacitación de los servicios policiales en la investigación de los incidentes biológicos —como el uso de equipo de protección personal, los procedimientos de contención y la evaluación de riesgos biológicos—. La labor de las fuerzas del orden responsables de los incidentes biológicos podría verse obstaculizada en aquellos Estados que carecen de imperativos legislativos para que se imparta este tipo de capacitación, a menos que se facilite de otro modo al margen del ámbito de aplicación de las medidas nacionales. Asimismo, hay muchos más Estados que cuentan con medidas para facilitar la cooperación con otros organismos de ejecución ley en el caso de que se produzca un incidente con toxinas y agentes biológicos peligrosos (105 Estados) que los que prevén la cooperación con funcionarios de la salud pública y organismos conexos en tales casos (35 Estados). Esto podría dificultar la respuesta a tales incidentes desde el punto de vista tanto de la aplicación de la ley como de la salud pública.

3. Tendencias y dificultades en la aplicación

En esta sección, que también se centra exclusivamente en el marco reglamentario de los Estados Partes de la Convención, se formulan algunas observaciones sobre la eficacia cualitativa de las medidas de aplicación nacional de la CAB a partir del trabajo de investigación llevado a cabo por VERTIC, los resultados de los estudios y su interacción continuada a lo largo de diez años con los Estados. Asimismo, se presenta una serie de comentarios sobre las tendencias en la aplicación nacional y los factores que podrían afectar a las iniciativas de fortalecimiento del conjunto de medidas de aplicación de los Estados Partes.

El análisis anterior revela claramente la existencia deficiencias cuantitativas considerables en las medidas de aplicación de la Convención de los Estados Partes; muchos de ellos siguen sin adoptar las medidas necesarias para cumplir ciertas obligaciones. Las razones que justifican esta situación son numerosas, como bien saben los participantes y observadores de los procesos de la Convención y la resolución 1540. Numerosos Estados no tienen capacidad para conceder prioridad suficiente a la cuestión —sobre todo si existe la percepción de que la aplicación nacional podría no reportarles beneficios tangibles— y sus restricciones en recursos válidos son extremas. Estos Estados precisan financiación, conocimientos técnicos y experiencia suficientes para establecer un marco jurídico de referencia eficaz, actualizarlo con regularidad y aplicarlo sistemáticamente. La experiencia de trabajo con los Estados ha puesto de manifiesto que la creación de un marco reglamentario de referencia que resulte eficaz de cara a la aplicación de la CAB y la resolución 1540 (en el ámbito nuclear, químico y biológico) normalmente exige muchos años —con algunos Estados hemos colaborado durante al menos siete años para establecer una referencia eficaz—, debido a la complejidad de la tarea, los desafíos en materia de cooperación interinstitucional, y la dificultad de priorizar las actividades de redacción de leyes y asegurar un espacio para la adopción parlamentaria de las nuevas leyes.

No obstante, se aprecian algunas tendencias en las medidas en vigor que generan dudas sobre la eficacia de ciertos enfoques y demandan mayor atención a través de discusiones técnicas, iniciativas legislativas y, si se desea, actividades de asistencia legislativa.

Definiciones: no todos los Estados que cuentan con una definición de «arma biológica» en su legislación han traspuesto el criterio de finalidad general, lo que ha dado pie a una discrepancia con la definición de dicho criterio en la CAB. Los Estados han adoptado además una amplia variedad de definiciones —o ninguna en absoluto — para «agentes biológicos» y «toxinas». De acuerdo con los resultados, es más probable que los Estados cuenten con definiciones legales de «agentes biológicos», «toxinas» y «arma biológica» —conformes con la Convención — si disponen de una ley de aplicación específica de la CAB. Los Estados que carecen de estas definiciones encontrarán dificultades a la hora de aplicar las prohibiciones de la CAB en su jurisdicción. De hecho, dada la rapidez a la que tienen lugar los avances científicos y tecnológicos en este campo, los Estados Partes que no aplican la definición del criterio de finalidad general para cumplir los acuerdos y memorandos de entendimiento adicionales que entran en el ámbito de aplicación de la CAB, no pueden cumplir eficazmente las obligaciones emanadas de la Convención. Además, el período de cinco años que separan en la actualidad las conferencias de examen es demasiado largo para considerar tales avances. Los avances científicos y tecnológicos que repercuten sobre el criterio de finalidad general deben examinarse con mayor frecuencia a fin de fundamentar una revisión más regular de la eficacia de las medidas legislativas nacionales de los Estados Partes.

Delitos y penas: algunos Estados han combinado equivocadamente los conceptos de prohibición de las armas biológicas y la concesión de licencias para actividades autorizadas con toxinas y agentes biológicos peligrosos al adoptar una legislación que prohíbe el desarrollo, la producción y el uso (entre otras actividades) de «armas biológicas» sin licencia. Por el contrario, la legislación debe distinguir claramente entre actividades directamente relacionadas con las «armas biológicas», que deben estar sujetas a una prohibición total, y las actividades con toxinas y agentes biológicos peligrosos —como las especificadas en las listas de control— y otros agentes biológicos y toxinas —mediante una cláusula general vinculada a la definición del artículo I— que solo estarán prohibidas cuando se lleven a cabo sin licencia o de manera que contravenga las condiciones de la licencia. Asimismo, es aconsejable que los Estados consideren la eficacia de las sanciones civiles y penales para ambos tipos de delitos —los delitos relacionados con armas biológicas, y las infracciones de los regímenes de licencia y control de las transferencias— desde la perspectiva de la pena y el efecto disuasorio, y se cercioren de que las penas para delitos de gravedad similar sean coherentes en todo su marco jurídico nacional.

El enfoque y la fecha de la adopción de ciertas medidas pertinentes para la Convención dejan patente que, de hecho, se promulgaron fundamentalmente en cumplimiento de los instrumentos jurídicos relacionados con el terrorismo. Así, en la década de 2000, por ejemplo, hubo una ola de adopción de medidas. Al margen de las que se centran directamente en la aplicación de la resolución 1540 de 2004, muchas de estas medidas no cubren con eficacia las armas biológicas en el ámbito de las actividades terroristas u otras actividades delictivas ni abarcaban la totalidad de actividades prohibidas relacionadas con las armas biológicas. En concreto, tal legislación no se propone regular —y, de hecho, no regula— las actividades con toxinas y agentes biológicos peligrosos —por ejemplo, mediante un sistema de concesión de licencias— ni prohibir tales actividades cuando no existe intención o finalidad terrorista, ni ciertamente vedar todas las actividades relacionadas con armas biológicas prohibidas.

Jurisdicción: en general, la jurisdicción sobre los delitos relacionados con las armas biológicas se encuentra bastante bien consolidada. Dado que muchos Estados han adoptado la jurisdicción extraterritorial —o, en un número reducido de casos, la jurisdicción universal— sobre ciertos tipos de delitos relacionados con las armas biológicas, estos se pueden procesar en jurisdicciones alternativas si el Estado con la conexión principal con el delito no es capaz o no tiene voluntad de actuar, aunque esto depende de la disponibilidad de pruebas fiables y algunas medidas de cooperación jurídica entre los Estados respectivos.

Medidas preventivas: si bien la adopción de listas de control —y, sin duda, los requisitos de su revisión y actualización regular— no es uniforme, que un grupo de Estados las adopte en virtud de un acuerdo demuestra buenas prácticas y armonización, como prueba el hecho de que otros Estados ajenos a dichos acuerdos también decidan utilizarlas o inspirarse en ellas como modelo. La cuestión de la armonización y la adopción de medidas preventivas integrales reviste cada vez mayor importancia, a consecuencia de los intercambios comerciales y la inversión mundial en los sectores relacionados y del mayor el escrutinio de los proveedores del sector privado en cuanto a la solidez de los marcos reglamentarios de los Estados destinatarios. Además de mejorar la eficacia de la aplicación de la Convención, la armonización de las medidas preventivas —en especial las listas de control y los reglamentos sobre el transporte de toxinas y agentes biológicos— es un requisito contenido en numerosos acuerdos regionales, como los que consagran la unión aduanera o económica.

El análisis de las listas de control ha puesto de relieve que el alcance de las relacionadas con la salud animal y vegetal es más limitado que el de las relativas a la salud humana y, a efectos de aplicación de la CAB y la resolución 1540, es preciso complementarlas con medidas que controlen las toxinas y agentes biológicos peligrosos más ampliamente, así como con cláusulas generales.

Numerosos Estados Partes necesitan, asimismo, reforzar su marco legislativo con el objeto de garantizar la supervisión eficaz de las actividades con toxinas y agentes biológicos peligrosos, entre otras medidas mediante la creación de organismos de supervisión independientes; el desarrollo de procedimientos y

políticas para la autorización de ciertas iniciativas de investigación y las publicaciones relacionadas; la respuesta a los desafíos que la creciente disponibilidad de agentes, toxinas, equipo y tecnología —incluida la de carácter inmaterial— de doble uso plantea para la prohibición de las armas biológicas; y el fomento de una cultura de bioseguridad y biocustodia en todas las comunidades pertinentes —por ejemplo, a través de los códigos de conducta—.

El análisis de la legislación vigente indica, asimismo, que la aprobación de la resolución 1540, junto con su maquinaria de asistencia colaborativa, aún no ha logrado subsanar todas las deficiencias existentes en las medidas preventivas de los Estados Partes de la CAB tras 12 años en vigor. Sin embargo, dada la escasa aplicación de controles comerciales estratégicos adecuados en numerosos Estados, los proveedores de asistencia pueden colaborar con esos Estados en el desarrollo de un sistema eficaz de control comercial estratégico y, en función del ámbito de aplicación disponible de la asistencia suministrada, tal sistema podría adaptarse a las necesidades específicas de un Estado —por ejemplo, abordando las cuestiones relativas a las armas químicas y materiales radiológicos y nucleares, e incluso a las armas convencionales, si se desea y es viable—; algunos Estados han señalado que este es su enfoque preferido.

Aplicación de la ley: podría resultar de utilidad a numerosos Estados establecer o designar una autoridad nacional que coordine más eficazmente la aplicación y el cumplimiento nacional de la Convención —y las disposiciones conexas de la resolución 1540—. Para ello, existen varios enfoques que es posible adaptar con el ánimo de optimizar la situación concreta del Estado y sus limitaciones de recursos. De hecho, una autoridad nacional encargada de determinar los requisitos en materia de recursos se encuentra en buena posición para realizar solicitudes de apoyo específico de otros Estados y organizaciones —regionales, internacionales y no gubernamentales— activas en este sector de la asistencia.

Asimismo, tal vez resulte sorprendente que muchos Estados no hayan asignado recursos suficientes a través de su legislación a la cooperación entre las autoridades responsables de hacer cumplir la ley y las de la salud pública —o los organismos encargados de la protección de la salud animal y el medio ambiente—en caso de incidentes biológicos, si se tiene en cuenta que las medidas relacionadas con la aplicación de la CAB de numerosos Estados están vinculadas a la salud pública —además de a la salud animal y vegetal—y que los organismos suelen requerir un mandato jurídico para facilitar dicha cooperación. En este sentido, tales medidas resultan cada vez más importantes, ya que es mayor el riesgo de que se produzcan ataques biológicos.

4. Conclusión

Como se destacó en la Séptima Conferencia de Examen de la Convención, la promulgación y aplicación de las medidas nacionales necesarias a tenor del artículo IV, de conformidad con los procesos constitucionales de los Estados, fomentaría la eficacia de la CAB. Asimismo, la aplicación nacional de todas las obligaciones pertinentes aumenta la seguridad respecto al cumplimiento de los compromisos internacionales. Pese a ello, según revela la evaluación de la situación de la aplicación nacional en este informe, aún no existen leyes y reglamentos de amplio alcance en todo el mundo encaminados a la aplicación de la CAB y las disposiciones relacionadas de la resolución 1540.

Un marco exhaustivo que incluya medidas penales, de biocustodia, control de la exportación y aplicación de la ley permite a los Estados detectar las acciones prohibidas con armas biológicas y toxinas y agentes biológicos peligrosos, prevenirlas y darles respuesta. Además, este tipo de marco da a entender a los posibles asociados e inversores que es posible llevar a cabo actividades pacíficas de manera segura; esto puede impulsar la inversión extranjera y el desarrollo del sector de la investigación biológica nacional.

No obstante, la estructura jurídica debe estar en vigor independientemente de los programas de cooperación actuales o futuros, ya que todos los Estados, incluso aquellos en los que la actividad con agentes biológicos y toxinas es mínima, deben adoptar las medidas requeridas (aunque, por supuesto, su contenido y nivel de detalle dependa en cierta medida de la escala nacional de estas actividades). Por otra parte, los Estados deben tener en cuenta que la dimensión preventiva exige una aplicación proactiva de la CAB, es decir, antes de que se produzcan los incidentes, no solo reactiva o en respuesta a los incidentes.

En aras de la mejora de la confianza y la transparencia, las medidas jurídicas adoptadas en aplicación de la Convención deben comunicarse en el marco del Formulario E de medidas para el fomento de la confianza, en el que los Estados Partes deben declarar si cuentan con medidas legislativas, reglamentarias o de otro tipo:

- destinadas a prohibir y evitar el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la adquisición o la conservación de los agentes, las toxinas, las armas, el equipo y los medios de entrega especificados en el artículo I de la Convención, dentro de su territorio o en cualquier lugar bajo su jurisdicción o control;
- relativas a la exportación e importación de toxinas o microorganismos patógenos para el ser humano,
 los animales y las plantas de acuerdo con la Convención; y
- relativas a la bioseguridad y biocustodia.

Esta información figurará también en un informe dirigido al Comité constituido a tenor de la resolución 1540 sobre las medidas adoptadas para aplicar la resolución, ya que existe solapamiento entre las disposiciones relacionadas con las armas biológicas de dicha resolución y de la CAB. No obstante, los Estados deben garantizar que su marco jurídico nacional recoge los pormenores específicos de cada instrumento, y que tanto la Convención como la resolución 1540 se aplican plenamente. Abordar la aplicación nacional mediante un enfoque integral que tenga en cuenta los casos de solapamiento y de complementariedad facilitaría la consecución de ese objetivo.

Si bien la elaboración de legislación nacional en relación la CAB y la resolución 1540 es una tarea técnica laboriosa, no representa una dificultad insuperable. Todos los Estados, incluidos los signatarios y los que no son partes, cuentan en la actualidad con medidas —como disposiciones penales y de aplicación de la ley— que pueden servir de punto de partida. El propósito de los programas de asistencia legislativa, como el Programa de medidas nacionales para la aplicación de VERTIC, es facilitar la revisión y redacción de las leyes. Dichos programas deberían centrarse en el desarrollo de enfoques verdaderamente a medida de cada Estado asociado, particularmente en lo que respecta al control de las transferencias y otras medidas preventivas, ámbitos en los que la armonización de las cuestiones sobre armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares —y, tal vez, incluso las convencionales— constituye una solución viable.