
Séptima Conferencia de Examen de los Estados Partes en la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción

1º de noviembre de 2011
Español
Original: inglés

Ginebra, 5 a 22 de diciembre de 2011
Tema 12 del programa provisional
Seguimiento de las recomendaciones y decisiones de la Sexta Conferencia de Examen y la cuestión del futuro examen de la Convención

Medidas de fomento de la confianza

Presentado por Noruega, Suiza y Nueva Zelanda

I. Introducción

1. Faltan menos de seis meses para la celebración de la Séptima Conferencia de Examen. Noruega, Suiza y Nueva Zelanda consideran importante promover conversaciones officiosas pero concretas entre los Estados partes mediante la presentación de documentos de trabajo orientados a la preparación de la Conferencia de Examen.
2. El presente documento, elaborado por la Dra. Filippa Lentzos, de la London School of Economics, se centra en las medidas de fomento de la confianza y el modo en que los Estados partes las utilizan en la práctica. Contiene también un amplio abanico de ideas y propuestas para avanzar. Su propósito es complementar el proceso de actualización y revisión de los formularios relativos a las medidas de fomento de la confianza que todos esperan se lleve a cabo en la Séptima Conferencia de Examen.
3. Las medidas de fomento de la confianza se consensuaron en la Segunda Conferencia de Examen, en 1986, y fueron mejoradas y ampliadas en la Tercera Conferencia de Examen, en 1991. No se modificaron en la Cuarta Conferencia de Examen por la simple razón de que quería evitarse toda interferencia con la labor del grupo especial encargado de un Protocolo de fortalecimiento, que era de esperar que incluyese medidas de fomento de la confianza; tampoco se modificaron en la Quinta Conferencia de Examen porque no se emitió una declaración final y la única decisión adoptada fue la de celebrar reuniones entre períodos de sesiones, entre 2003-2005, acerca de cuestiones específicas entre las que no estaban las medidas de fomento de la confianza. Lo único que pudo acordarse en la Sexta Conferencia de Examen, celebrada en 2006, fue confiar algunas funciones relacionadas con este tema a la recién establecida Dependencia de Apoyo a la Aplicación. Los escasos acuerdos alcanzados fueron de poca entidad. Por contra, surgió el compromiso de hacer en la Séptima Conferencia lo que no había podido hacerse en la Sexta: prestar a las medidas de fomento de la confianza la atención más detenida que merecían. Ello suponía no solo actualizar y revisar esas medidas, sino también examinar su propósito y su utilización en la práctica.

II. Propósito de las medidas de fomento de la confianza

4. Las medidas de fomento de la confianza son uno de los elementos centrales de la actual estructura de observancia de la Convención sobre las armas biológicas. Su principal objetivo es aumentar la transparencia sobre los programas nacionales de biodefensa a fin de disipar inquietudes sobre la posible vulneración de la Convención por dichos programas.

5. Gran parte de los trabajos preparatorios de la Conferencia de Examen se ha centrado en velar por que las medidas de fomento de la confianza sigan siendo pertinentes y suministren suficiente información a los Estados partes. La revisión del contenido de la información intercambiada a través de las medidas de fomento de la confianza fue, por ejemplo, el tema central de una serie de tres talleres organizados por el Foro de Ginebra, en colaboración con la London School of Economics y los Gobiernos de Suiza, Alemania y Noruega, en 2009-2010. Se elaboró un informe exhaustivo de las conclusiones de los talleres, que se distribuyó en la Reunión de Expertos de 2010, también se realizó una presentación de los debates en la plataforma electrónica que tuvo lugar tras los talleres, en la Reunión de Estados Partes de 2010, y Alemania, Noruega y Suiza están preparando un documento de trabajo, que contiene propuestas de revisiones y que presentarán a la Conferencia de Examen en 2011.

6. Sin embargo, la transparencia es algo más que la mera *disponibilidad* de la información pertinente. Tiene que ver también con la *utilidad*. Consiste en tomar nota de la información intercambiada, reflexionar sobre ella, analizarla y evaluarla, así como asegurarse de que cualquier duda pendiente o que pudiera surgir sea despejada. Actualmente se dispone de muy poca información sobre el modo en que los Estados partes utilizan las declaraciones sobre medidas de fomento de la confianza presentadas por otros Estados. Del mismo modo, no se sabe bien en qué medida los Estados partes consideran que las medidas de fomento de la confianza proporcionan el nivel necesario de transparencia y si realmente fomentan la confianza.

III. Evaluación de la información aportada sobre medidas de fomento de la confianza

7. El informe anual de la Dependencia de Apoyo a la Aplicación (DAA) ofrece datos estadísticos agregados sobre el número de Estados partes que han accedido a la zona de acceso restringido del sitio web de la Convención sobre las armas biológicas. Esa zona es, por el momento, el único lugar en que los Estados partes pueden consultar la información facilitada sobre las medidas de fomento de la confianza y, aunque proporciona también otros tipos de información¹, las estadísticas son una buena medida del número de Estados partes que consultan la información sobre medidas de fomento de la confianza.

8. En 2008, cuando se elaboraron estas estadísticas por primera vez, 44 Estados partes habían entrado en la zona restringida. En 2009, 45 Estados partes la habían utilizado; en 2010, fueron 37 Estados partes los que la visitaron. En el cuadro 1 se presentan esas cifras en comparación con el número de Estados partes en la Convención y el número de Estados partes que han facilitado información sobre medidas de fomento de la confianza.

¹ En la zona de acceso restringido pueden consultarse también datos sobre las personas de contacto, el modo de recibir o prestar asistencia y los resultados de las actividades encaminadas a promover la universalización.

Cuadro 1

Número de Estados partes que han presentado y consultado la información sobre las medidas de fomento de la confianza

| | <i>Estados partes en la Convención sobre las armas biológicas</i> | <i>Estados partes que han presentado información sobre medidas de fomento de la confianza</i> | <i>Estados partes que han accedido a la zona restringida</i> |
|------|---|---|--|
| 2008 | 162 | 62 | 44 |
| 2009 | 163 | 64 | 45 |
| 2010 | 163 | 72 | 37 |

9. El número de Estados partes que han accedido a la zona de acceso restringido, y por lo tanto han consultado la información sobre medidas de fomento de la confianza, es considerablemente reducido en comparación con el número de Estados partes en la Convención, así como con el número de Estados partes que han facilitado información sobre medidas de fomento de la confianza. Menos de un tercio de los Estados partes en la Convención sobre las armas biológicas y un número equivalente, de aproximadamente dos tercios de los Estados que han facilitado información sobre las medidas de fomento de la confianza, accedieron a la zona restringida en 2008 y 2009, mientras que solo un quinto de los Estados partes en la Convención sobre las armas biológicas y un número similar, de aproximadamente la mitad de los Estados que habían facilitado información sobre medidas de fomento de la confianza, accedieron a esa zona en 2010.

10. Resulta algo sorprendente que el número de Estados partes que han realizado consultas sobre medidas de fomento de la confianza disminuyese en 2010 en relación con los dos años anteriores. En 2008 y 2009, las cifras eran similares, pero en 2010, cuando se facilitó más información sobre medidas que nunca, el número de Estados que la consultó fue mucho menor.

11. Ahora bien, aunque el número de Estados que han consultado las medidas de fomento de la confianza disminuyese en 2010, el número de Estados partes que acceden al sitio restringido más de una vez ha aumentado. De los 44 Estados partes que accedieron a la zona restringida en 2008, 2 los hicieron, en promedio, más de una vez al día; 9 entraron más de una vez a la semana; 18 entraron más de una vez al mes y otros 15 entraron al menos una vez. Las cifras de 2009 son similares: de los 45 Estados partes que utilizaron la zona restringida, 1 lo hizo, en promedio, más de una vez al día; 7, más de una vez a la semana; 18, más de una vez al mes y otros 19 entraron al menos una vez. De los 37 Estados partes que utilizaron la zona restringida en 2010, 4 lo hicieron, en promedio, más de una vez al día; 13, más de una vez a la semana; 27, más de una vez al mes y otros 10 entraron al menos una vez. Estos datos, recogidos en el cuadro 2, pueden indicar un aumento de consultas sobre información relativa a medidas de fomento de la confianza, aunque por un número menor de Estados.

Cuadro 2

Veces que los Estados partes entran en la zona de acceso restringido del sitio web de la Convención sobre las armas biológicas

| | <i>>365 veces</i> | <i>>52 veces</i> | <i>>12 veces</i> | <i>≥1 vez</i> |
|------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------|
| 2008 | 2 | 9 | 18 | 15 |
| 2009 | 1 | 7 | 18 | 19 |
| 2010 | 4 | 13 | 27 | 10 |

IV. Análisis de las medidas de fomento de la confianza

12. Existe muy poca información pública sobre el modo en que los Estados partes individuales utilizan la información que han consultado, con una excepción notable: un Estado parte elabora, por imperativo legal, un informe público sobre el cumplimiento de la Convención en el que figuran una evaluación no solo de su adhesión a los acuerdos de control de armamentos, no proliferación y desarme, sino también del cumplimiento por otros Estados de las obligaciones que les incumben. Esos informes indican que las medidas de fomento de la confianza son fundamentales para las evaluaciones del cumplimiento realizadas y señalan con regularidad si algunos Estados partes no han facilitado todavía información sobre esas medidas, que algunos la presentan esporádicamente y que, aunque algunos Estados presentan información, no han declarado programas de acción ofensiva en el pasado o actividades de investigación y desarrollo biológicos en curso.

13. Otros Estados partes utilizan las medidas de fomento de la confianza de manera menos estructurada y pública, pero del modo que se había previsto en un principio: como elemento de evaluación del cumplimiento. Por ejemplo, un Estado parte con el que se han mantenido contactos examina todas las medidas de fomento de la confianza presentadas cada año en relación con las declaraciones de instalaciones con niveles de bioseguridad 4 y programas de biodefensa, y luego las compara con lo que se declaró en comunicaciones anteriores y la información disponible de otras fuentes. Si surgen dudas, se abordan de manera bilateral, como ha sucedido ya en varias ocasiones. Otros Estados partes las utilizan en función de las necesidades, y muchas veces se limitan a una o dos declaraciones de su interés.

14. Sin embargo, las medidas de fomento de la confianza se utilizan también de manera distinta a la prevista inicialmente. Un par de Estados partes a los que se contactó dijeron que utilizan la información recopilada en sus propias declaraciones sobre medidas de fomento de la confianza como medio para estar al día de lo que sucede a nivel nacional. Dado que las actividades relacionadas con la biodefensa reciben apoyo de distintos patrocinadores, las medidas de fomento de la confianza se consideran una oportunidad para realizar una supervisión adicional de todo el espectro de actividades de biodefensa a escala nacional. Otro Estado parte se centra principalmente en las declaraciones de legislación, reglamentos y otras medidas, en el apartado "E" y las utiliza para detectar deficiencias regionales en la aplicación nacional que puede tratar de resolver mediante seminarios y actividades bilaterales de difusión. Del mismo modo, la Dependencia de Apoyo a la Aplicación de la Convención sobre las armas biológicas utiliza las declaraciones relativas a la medida de fomento de la confianza "E" para actualizar cada año su base de datos nacional sobre el cumplimiento. Un Estado parte que recientemente había presentado su primera declaración de medidas de fomento de la confianza señaló que había utilizado la información facilitada por otros Estados partes como guía para rellenar los formularios.

V. Recomendaciones

15. Aunque no se sabe muy bien cómo utilizan los Estados partes la información proporcionada sobre las medidas de fomento de la confianza, de la evaluación inicial expuesta en este documento se desprende claramente que solamente un subgrupo de Estados partes la están consultando. Probablemente existan muchas razones para ello, desde la falta de recursos y las barreras idiomáticas hasta la percepción de falta de utilidad²,

² Por ejemplo, ninguno de los Estados partes con los que se contactó y que había presentado una declaración de medidas de fomento de la confianza por primera vez en los últimos tres años señaló que la "utilización" fuera uno de los incentivos para animarles a enviar información.

pasando por las evaluaciones en las que la amenaza de programas nacionales de biodefensa ha sido considerada reducida.

16. Uno de los aspectos clave de la atención que prestará la próxima Conferencia de Examen a las medidas de fomento de la confianza es la actualización y la revisión de los formularios existentes. Un elemento esencial aparejado a este proceso es el análisis complementario del modo en que los Estados partes pueden sacar el máximo provecho de la información sobre las medidas proporcionada por dichos Estados.

17. En la actualidad, el proceso de cotejo de información procedente de diversas declaraciones en un mismo año es penoso y obsoleto. Cada declaración debe descargarse, imprimirse y compararse manualmente. Debe adoptarse un proceso similar para comparar información de comunicaciones pertenecientes a distintos años. Los Estados partes, en especial los que pueden dedicar pocos recursos al análisis de las medidas de fomento de la confianza, podrían beneficiarse de una presentación más asequible de la información consignada en los formularios. Por consiguiente, sería útil que la Conferencia de Examen **examinase el formato de la presentación de información para sustituir los ficheros pdf, no modificables, por otro tipo de ficheros en los que los datos se presenten de forma más interactiva.**

18. Las declaraciones de medidas fomento de la confianza solo están disponibles, por el momento, en el idioma en que se presentan. Por lo tanto, el idioma puede dificultar la utilización de esas medidas y, a fin de ayudar a los Estados partes que tropiezan con esta dificultad, se recomienda a la Conferencia de Examen que **estudie la viabilidad financiera de que las comunicaciones con información sobre medidas de fomento de la confianza se traduzcan a todos los idiomas de las Naciones Unidas.**

19. En aras de la máxima transparencia o la difusión más amplia posible de la información pertinente, muchos Estados partes están divulgando ya públicamente sus declaraciones de medidas de fomento de la confianza o preparándose para hacerlo³. La difusión pública de esas declaraciones puede contribuir a mejorar su utilidad. Los conocimientos y la experiencia de la sociedad civil pueden contribuir al proceso de comunicación de las medidas y aumentar la transparencia entre Estados partes de varias maneras, por ejemplo: ayudando a los Estados partes a reunir y compilar información en relación con las medidas de fomento de la confianza; supervisando las actividades de los Estados partes en materia de biodefensa; recopilando información de fuentes no restringidas; y procesando los datos facilitados a fin de generar información accesible. La restricción del acceso a las declaraciones de medidas podría generar suspicacia en lugar de confianza entre importantes interlocutores de la sociedad civil y dejar pasar la oportunidad de hacer partícipes a esos interlocutores en procesos que, de hecho, podrían mejorar la calidad y exhaustividad de la información presentada. Sin embargo, dado que la mayoría de las declaraciones de medidas de fomento de la confianza seguirán publicándose en la zona restringida del sitio web de la Convención sobre las armas biológicas, las medidas solo propiciarán una transparencia limitada. No pueden ser utilizadas por la comunidad de la Convención sobre las armas biológicas en su conjunto. A fin de subsanar esta deficiencia, se recomienda que **se amplíe el mandato actual de la Dependencia de Apoyo a la Aplicación para que, en lugar de "compilar y distribuir datos sobre las medidas de fomento de la confianza" se ocupe de "compilar, analizar y distribuir datos sobre las medidas de fomento de la confianza",** a fin de poder realizar análisis objetivos de tendencias que pongan de relieve los aspectos cualitativos y cuantitativos sin hacer referencia a países concretos.

³ En 2010, 15 Estados partes divulgaron públicamente sus medidas de fomento de la confianza (Alemania, Australia, Austria, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Irlanda, Lituania, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia, y Suiza), frente a 11 países en 2009.

20. **Todos los años debería presentarse a los Estados partes el análisis realizado por la Dependencia de Apoyo a la Aplicación.** Ello podría hacerse añadiendo un nuevo tema al programa de las reuniones de Estados partes. Una propuesta más audaz sería establecer algún tipo de reunión de "examen de las medidas de fomento de la confianza" en cada reunión anual. El análisis de la Dependencia de Apoyo a la Aplicación constituiría la base de los debates, pero esas reuniones podrían servir también para compartir experiencias, impulsar la colaboración y establecer buenas prácticas en relación con el proceso de medidas de fomento de la confianza. También podrían servir para realizar observaciones constructivas a los Estados partes acerca de declaraciones concretas de medidas y, si hubiera dudas, podrían resolverse y aclarar, de manera franca y en un espíritu de cooperación, los aspectos de las comunicaciones que susciten preocupación. Además, el hecho de que se examinen reiterada y colectivamente las declaraciones de medidas de fomento de la confianza en esas reuniones especiales podría ser un poderoso incentivo para que los Estados partes tomasen en serio la presentación de información, y aportar una indicación útil sobre en qué medida los Estados partes piensan que las medidas de fomento de la confianza ofrecen el nivel necesario de transparencia.

21. La próxima Conferencia de Examen debe prestar a las medidas de fomento de la confianza una atención centrada y amplia que permita abordarlas a corto y largo plazo. Debe considerar el modo de revisar y actualizar los actuales formularios y el modo en que el propósito y la utilización de las medidas de fomento de la confianza han evolucionado y seguirán haciéndolo. A fin de definir un planteamiento colectivo más claro de cara al futuro, **la Séptima Conferencia de Examen debería establecer un grupo de trabajo sobre medidas de fomento de la confianza.** Dicho grupo de trabajo deliberaría sobre si las actuales medidas de fomento de la confianza proporcionan el nivel necesario de transparencia hoy y lo harán en el futuro, o si otros tipos adicionales o medios alternativos de información aportarían más transparencia. El grupo de trabajo también podría examinar la aplicación de las medidas de fomento de la confianza, contribuir a la sensibilización al respecto y promover una mayor participación, además de actuar como medio de mantener el interés político en el mecanismo durante los años que median entre períodos de sesiones.

22. Se espera que las recomendaciones formuladas en el presente documento, junto con las que figuran en el documento de trabajo complementario sobre las modificaciones propuestas de los actuales formularios de medidas de fomento de la confianza, sirvan en alguna medida para iniciar un debate al respecto.
