

IL BANDO DELLE ARMI TOSSICHE E BATTERIOLOGICHE

La Sesta Conferenza di riesame della Convenzione

di Raffaele De Benedictis

La Convenzione che proibisce lo sviluppo, la produzione e lo stoccaggio di armi tossiche e batteriologiche è uno dei *grandi Trattati* sul disarmo internazionale ed è complemento fondamentale al Protocollo di Ginevra del 1925, che vietava l'uso di tali armi. La Convenzione, aperta alla firma il 10 aprile 1972 ed entrata in vigore il 26 marzo 1975, è sottoposta a riesame ogni cinque anni. Il processo di riesame è un meccanismo importante, in quanto serve a verificare il raggiungimento degli obiettivi della Convenzione e l'aggiornamento degli strumenti per ottenere i risultati auspicati.

La Sesta Conferenza di riesame, tenutasi a Ginevra dal 20 novembre all'8 dicembre 2006, è stato uno tra i più rilevanti recenti impegni internazionali nel campo del disarmo.

Le armi biologiche sono quegli agenti biologici che possono diffondere malattie infettive. Lo sviluppo, sempre più rapido, delle biotecnologie e il loro possibile impiego come armi, anziché come strumenti per prevenire o curare le malattie, rendono la Convenzione particolarmente attuale nel contesto internazionale.

La Conferenza di riesame del 2006 faceva seguito alla quinta, durante la quale si registrò la divisione tra gli Stati Uniti e la restante comunità internazionale circa la conclusione di un protocollo aggiuntivo per verificare il rispetto della Convenzione.

La Conferenza si è svolta in un clima costruttivo. Tra le sue principali finalità vi era la verifica degli obiettivi della Convenzione ed il loro aggiornamento alla luce dei progressi scien-

RAFFAELE DE BENEDICTIS, diplomatico dal 1990, ha svolto vari incarichi per il Ministero degli Affari Esteri. Attualmente è impegnato a Ginevra nella Rappresentanza permanente d'Italia per il disarmo, con funzioni di Primo Consigliere. Le opinioni espresse dall'autore non vincolano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

tifici; un riesame “articolo per articolo” dell’applicazione della Convenzione, delle misure per considerare gli effetti dello sviluppo delle nuove tecnologie e della minaccia del bio-terrorismo; il tema dell’universalizzazione (1); una valutazione del programma di lavoro del periodo intersessionale 2003-2005.

È stato, inoltre, raggiunto un accordo sul programma di lavoro per il periodo che seguirà, culminante con la Settima Conferenza di riesame, che è stata fissata per il 2011. Ciò è stato possibile soprattutto grazie alla flessibilità di cui hanno fatto prova alcune delegazioni, tra cui quella degli Stati Uniti.

Al termine della Sesta Conferenza di riesame si è riusciti ad adottare consensualmente un documento finale, che tocca tutti i punti sopra menzionati (2) e prevede un programma articolato per garantire l’esecuzione della Convenzione.

Il bilancio dell’applicazione degli articoli della Convenzione è stato nel complesso positivo. Gli Stati, infatti, hanno constatato che è stata possibile la trasposizione del bando delle armi biologiche nelle loro legislazioni, attraverso l’adozione di norme nazionali volte ad assicurare che tutti i soggetti sottoposti alla legislazione degli Stati membri rispettino la Convenzione e, in particolare, il bando della armi biologiche.

Per quanto riguarda lo scambio di tecnologie e *know-how* nel settore della ricerca scientifica e dello sviluppo di agenti biologici a scopi profilattici (tema caro ai Paesi del gruppo dei non allineati), è stato espresso l’invito agli Stati parte in possesso di biotecnologia avanzata ad adottare misure per la promozione del trasferimento del *know-how* e per la cooperazione internazionale.

Circa gli obiettivi generali della Convenzione, è stato riaffermato il bando totale delle armi biologiche. È stata confermata la proibizione dell’uso di tali armi, già sancita, peraltro, non soltanto dalla Conferenza di riesame della Convenzione del 1996, ma anche già dal Protocollo di Ginevra del 1925 (3). Per tale questio-

(1) Oggi, i Paesi membri sono 155, un numero abbastanza alto ma inferiore a quello della Convenzione contro le armi chimiche o a quello del Trattato di Non Proliferazione delle armi nucleari. Paesi importanti, soprattutto della regione medio-orientale, non hanno ancora aderito.

(2) Il documento è reperibile sul sito ufficiale della Convenzione: www.unog.ch/bwc, dove vi sono anche tutti gli altri documenti adottati, incluso il testo della Convenzione.

(3) Per il testo del Protocollo cfr. <http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>

ne era stata presentata una proposta da parte iraniana di un emendamento della Convenzione che proibisse esplicitamente tale uso e che, se adottato, avrebbe potuto aprire un *vaso di Pandora* per eventuali modifiche a tutta la Convenzione.

L'universalità è emersa come uno dei temi più rilevanti della Conferenza di riesame. In effetti, tra i Paesi che non sono ancora parte della Convenzione, figurano alcuni *attori* importanti, con particolare riferimento al Medio Oriente ed all'Africa. Attualmente i membri sono 155, contro 16 firmatari, che non hanno ancora ratificato, e 24 Stati, che non hanno mai firmato la Convenzione. Numerosi i documenti presentati sull'argomento dagli Stati parte: dall'Italia (a nome dell'Unione Europea) (4), dall'Australia, dal Messico, dalla Repubblica di Corea.

Sulla base di tali premesse, al termine della Conferenza di riesame, è stata riconosciuta, in un capitolo *ad hoc*, la necessità di svolgere azioni per l'universalità della Convenzione. Il testo - frutto del negoziato svoltosi intorno ad un progetto promosso dall'Italia e dalla Germania - prevede che gli Stati parte dovranno promuovere l'universalità nei contatti bilaterali con i Paesi che non hanno ancora aderito alla Convenzione e negli incontri regionali e multilaterali, e nominare *punti di contatto* per coordinare le attività e l'informazione sulle iniziative tese a raggiungere l'universalità della Convenzione.

Anche per il futuro, la questione dell'universalità appare, di conseguenza, destinata a confermarsi come la più rilevante, con l'obiettivo finale di trasformare il divieto del possesso e dell'uso delle armi biologiche in norma generale di diritto internazionale.

Dalla Conferenza di riesame è scaturita, pertanto, la necessità di compiere passi avanti per l'adesione di Stati soprattutto nelle aree più sensibili, come il Medio Oriente, progredendo con un passo più rapido di quello impiegato dalla precedente Conferenza di riesame ad oggi (5).

(4) Il documento è intitolato *Increasing Universal Adherence to the Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC)* ed è reperibile nella rubrica documenti presentati alla sesta Conferenza di riesame, sul sito ufficiale della Convenzione, di cui alla nota 2.

(5) Dalla Quinta alla Sesta Conferenza di riesame, in cinque anni, hanno aderito soltanto nove nuovi Stati.

Il ruolo dell'Unione Europea

L'Unione Europea ha dato un contributo essenziale alla Conferenza di riesame. Il punto di riferimento più importante nell'ambito della Convenzione resta la *Strategia dell'Unione Europea contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa*, adottata nel dicembre 2003.

Tale documento continua ad essere la base su cui si focalizza l'impegno dell'Unione nei confronti dei temi della non-proliferazione. Il documento rileva anche il rischio che i terroristi acquisiscano materiali chimici, biologici, radiologici o fissili.

L'Unione Europea ha definito la riduzione della minaccia biologica come una priorità emergente. La strategia e il piano d'azione per la lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, adottati nel 2003, hanno, infatti, enfatizzato la necessità di espandere le iniziative di riduzione delle minacce per garantire la sicurezza degli agenti patogeni e delle tossine negli impianti ereditati dai programmi dell'ex Unione Sovietica.

Alla vigilia della Conferenza stessa, l'Unione ha adottato:

– una *Posizione comune*, che individuava, tra le priorità della Conferenza di riesame: l'universalizzazione della Convenzione ed il pieno rispetto degli obblighi che ne derivano; il rafforzamento delle legislazioni di attuazione nazionali delle norme internazionali; la valorizzazione delle misure di trasparenza (in sintesi, lo scambio di informazioni annuali sui programmi nell'ambito delle biotecnologie);

– un'*Azione comune*, con cui sono stati stanziati 867.000 *Euro* per l'organizzazione di seminari tesi a promuovere l'universalizzazione della Convenzione e per prestare assistenza tecnica a Stati parte che ne necessitino per attuare, in ambito nazionale, gli obblighi derivanti dalla Convenzione stessa;

– un *Piano d'azione*, che impegna i Paesi dell'Unione Europea a trasmettere le informazioni sui programmi nella biotecnologia ed a contribuire al rafforzamento del meccanismo di investigazione di presunti casi di impiego di armi biologiche, istituito all'inizio degli anni Novanta presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite.

Allo scopo di affrontare la questione della *compliance* e della trasparenza, l'Unione Europea interverrà a sostegno dei Paesi che non hanno ancora sviluppato una legislazione adeguata in materia di armi biologiche e che intendono diventare membri della Convenzione. Per far questo, l'Unione Europea si dovrebbe servire di esperti giuridici.

Durante la Conferenza di riesame, l'Unione Europea si è, poi, concentrata sugli elementi principali della sua tradizionale posizione sulla Convenzione, presentando documenti di lavoro su tutti gli argomenti principali per l'attuazione completa del divieto delle armi biologiche.

Quanto alle misure della trasparenza e del rispetto della Convenzione, l'articolo IV dispone che gli Stati parte debbano applicare la Convenzione a livello nazionale, conformemente con le loro procedure costituzionali. I lavori della Convenzione hanno dimostrato che tutti gli Stati membri dell'Unione Europea sono in regola con la legislazione in materia di proibizione delle armi biologiche e che la legislazione dei Paesi membri dell'Unione Europea è suscettibile di divenire un modello cui ispirarsi a livello internazionale (6).

Si rileva, inoltre, una perdurante preoccupazione dell'Unione Europea circa la difficoltà di ottenere il pieno rispetto della Convenzione da parte di tutti gli Stati parte, in assenza di un meccanismo di verifica.

Gli sviluppi scientifici figurano tra gli aspetti essenziali del processo di riesame presenti e futuri. È questa un'altra fonte di preoccupazione per l'Unione Europea, anche a causa della velocità con cui si compiono passi avanti nel settore biologico.

L'Unione Europea ha sottolineato tale questione in un documento *ad hoc* ed ha raccomandato alcune misure necessarie per prevenire abusi. Tra esse, il rafforzamento dei controlli all'esportazione e all'importazione; le misure di *bio-security*; i programmi d'istruzione e di *awareness* per gli scienziati; i codici di condotta per gli scienziati biologici, ma anche per tutto il personale tecnico che gestisce agenti biologici.

(6) Cfr. Ulla Japsper, *The challenge of biological weapons: Proposals for greater EU effectiveness*, in "Disarmament Diplomacy", n. 78, luglio-agosto 2004.

Altro aspetto dibattuto, su impulso dell'Unione Europea, è stato il terrorismo. La possibilità che gruppi terroristici si impadroniscano o sviluppino armi biologiche aggiunge una dimensione nuova alla Convenzione. Da questo punto di vista, la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1540 del 2004, che ha tra gli obiettivi quello di evitare che attori non statuali si impossessino di armi di distruzione di massa, è uno degli strumenti centrali evidenziati dall'Unione Europea.

L'Italia è stata il principale promotore dello sviluppo di tale aspetto. L'Unione Europea ne ha affermato il rilievo per i futuri lavori della Convenzione e ha presentato su tale questione due documenti, di cui uno specifico preparato dall'Italia (7).

Molti sono stati anche gli interventi dell'Italia tesi ad affermare la rilevanza della questione bioterrorismo anche per la Convenzione e, al termine della Conferenza, l'Unione Europea ha potuto dichiarare, sempre su impulso italiano, che il bioterrorismo resta argomento basilare di discussione per i prossimi anni.

Elementi operativi per la Convenzione

Dalla Conferenza di riesame, è emerso un giudizio favorevole sui risultati del periodo di lavoro 2003-2005. Durante il dibattito è stato rilevato che i lavori del 2003 hanno prodotto un elevato scambio di informazioni, con una documentazione interessante che testimonia l'applicazione della Convenzione.

Si è, altresì, constatata la validità dell'esercizio del 2004, quando sono state avanzate proposte per dotare la comunità internazionale di mezzi atti ad affrontare eventuali epidemie provocate o naturali, con l'elaborazione di un documento riassuntivo delle proposte scaturite dal dibattito.

Altrettanto è stato detto per il 2005, quando l'attenzione degli Stati parte della Convenzione si è focalizzata su contenuti e modalità per la promulgazione di codici di condotta per gli scienziati e per gli operatori nel settore della biologia e delle biotecnologie.

(7) Il documento è intitolato *Bioterrorism* ed è reperibile sul sito ufficiale della Convenzione, di cui alla nota 2.

Argomento non meno rilevante è stato quello dello scambio di informazioni e dati di rilievo per la Convenzione: le cosiddette *misure di fiducia*, riguardanti le informazioni su centri e laboratori che svolgono programmi di ricerca e sviluppo e le iniziative per la pubblicazione di studi biologici a fini profilattici.

Il problema è la bassa partecipazione degli Stati parte a tale forma di interscambio (8). Si è concordato di sviluppare un formato elettronico dei formulari esistenti per tali informazioni e di porle su di un sito *protetto*, accessibile soltanto agli Stati parte. Al fine di facilitare una maggiore partecipazione, dovranno essere creati punti di contatto nazionali incaricati di coordinare lo scambio delle cosiddette *misure di fiducia*.

Per il rafforzamento della Convenzione, è stata, inoltre, formalizzata la creazione di un'unità di supporto applicativo (*Implementation Support Unit*), all'interno dell'Ufficio Affari del Disarmo delle Nazioni Unite, che svolgerà un'azione di raccordo tra gli Stati parte; terrà questi ultimi informati sulle iniziative per promuovere l'universalizzazione e l'applicazione globale della Convenzione; solleciterà, riceverà e distribuirà le *misure di fiducia* annualmente.

Fino al 2006, le Nazioni Unite hanno fornito supporto e assistenza nel settore del disarmo, costituendo un Segretariato *ad hoc* in concomitanza con il periodo delle riunioni degli esperti e delle Conferenze degli Stati parte. D'ora in avanti, tale struttura, sempre nell'ambito dell'Ufficio Affari del Disarmo dell'ONU, sarà permanente.

Questioni su cui non si sono fatti passi avanti

Un obiettivo, che era stato indicato da alcuni osservatori, non è stato raggiunto: la determinazione dell'esigenza di un protocollo per le verifiche, che era stato, invece, sancito come scopo da perseguire durante la Conferenza del 1996, ma contro

(8) Per il gruppo dei Paesi occidentali il livello di partecipazione è stimato intorno al 70 per cento, mentre per quanto riguarda i Paesi dell'Est Europa e dei Paesi non allineati la partecipazione non raggiunge neppure il 40 per cento dei membri.

il quale gli Stati Uniti si oppongono fermamente dal 2002.

Secondo alcuni studiosi del processo di applicazione della Convenzione, la Conferenza di riesame del 2006 avrebbe dovuto tornare sulla questione del Protocollo di verifica, ma le difficoltà, chiare fin dall'inizio del negoziato, non hanno consentito neppure un riferimento alle indicazioni della Conferenza del 1996, che assegnava tale mandato negoziale ad un gruppo di lavoro.

Le verifiche nel campo della proibizione delle armi biologiche restano, peraltro, un obiettivo di lungo termine di alcune delegazioni, *in primis* dell'Unione Europea, che ha affermato di rimanere "impegnata nello sviluppo di misure per verificare il rispetto della Convenzione nel lungo periodo" (9).

Si ricorderà che per il rilievo della questione si era espresso, tra gli altri, l'*High Level Panel*, nominato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite per mettere a punto una strategia internazionale nei settori chiave della sicurezza e della cooperazione. Il *Panel* ha raccomandato che "gli Stati parte della Convenzione sulle armi biologiche e sulle tossine dovrebbero immediatamente tornare a negoziare un protocollo di verifica credibile, con la partecipazione dell'industria biotecnologica" (10).

La Commissione sulle armi di distruzione di massa, nominata nel 2003 su iniziativa del Ministro degli Esteri svedese su indicazione dell'*Under-Secretary General* delle Nazioni Unite ha proposto, invece, il rafforzamento dei poteri investigativi del Segretario Generale dell'ONU in caso di sospetta violazione della Convenzione (11).

Anche gli aspetti dell'assistenza a Stati che siano vittima di un attacco biologico non sono stati dibattuti in profondità durante la Conferenza di riesame. Il fatto che la tematica dell'assistenza, in caso di attacco o scoppio naturale di malattie, sia trattata normalmente a livello di organizzazioni internazionali è stato utilizzato da alcune delegazioni per evitare di discuterne. È stato, appunto, questo il caso della possibile adozione di strumenti pratici utili a prestare assistenza e protezione in caso di attacco biologico.

(9) Cfr. intervento dell'Unione Europea sul sito ufficiale della Convenzione, di cui alla nota 2.

(10) Cfr. Documento dell'Assemblea Generale n. A/59/565 del 2 dicembre 2004.

(11) Il rapporto è consultabile sul sito: <http://www.wmd.commission.org>

Alcune delegazioni hanno, infatti, asserito che la materia è già disciplinata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, che ha partecipato alla Conferenza in qualità di osservatore, come altre organizzazioni internazionali.

In tale contesto, è interessante, comunque, rilevare la partecipazione attiva delle organizzazioni internazionali interessate alla materia. Tra di esse la Croce Rossa, la FAO, l'OMS, l'OIE, l'UNMOVIC e altre sono intervenute nella Conferenza per illustrare le loro iniziative per la protezione degli esseri umani e degli animali dalle malattie infettive. Il ruolo delle organizzazioni internazionali e il loro necessario coinvolgimento nei lavori della Convenzione è stato sottolineato da molte delegazioni.

Le conclusioni della Conferenza di riesame

Tra le priorità della Conferenza figurava, oltre all'universalità, la fissazione di un programma intersessionale futuro e di una Conferenza di riesame tra cinque anni. Il programma intersessionale futuro riguarda le riunioni che si svolgeranno tra la Conferenza di riesame del 2006 e quella del 2011, su tematiche internazionali rilevanti per l'applicazione della Convenzione.

Su questo, l'Unione Europea aveva preparato un documento, soltanto parzialmente rispettato nelle conclusioni adottate al termine della Conferenza (12).

La conclusione positiva della Conferenza di riesame ha posto, dunque, le condizioni per far crescere la visibilità e la vitalità della Convenzione contro le armi biologiche. Sarà ora necessario intensificare l'azione comune di tutti gli Stati parte per aumentare il numero dei membri, mettendo in moto un processo moltiplicatore delle azioni intraprese a livello internazionale e regionale, coordinandole in modo efficace e assicurando l'efficienza della spesa dell'assistenza tecnica e legale, che si intende fornire ai Paesi che non ne sono ancora parte.

(12) Il documento è intitolato *The Intersessional Programme of Work: Its Utility and Contribution to Fulfilling the Object AND Purpose of the Convention Between 2003-2005 and a Case of Further Intersessional Work after 2006*.

È consultabile sul sito ufficiale della Convenzione, di cui alla nota 2.

Per rendere più appetibile l'adesione alla Convenzione sarà necessario dare concretezza alle iniziative di cooperazione per lo scambio e il trasferimento di tecnologia e *know-how*, come previsto nel documento finale. La cooperazione per l'uso pacifico e il libero scambio di agenti e informazioni a scopi pacifici costituiscono la motivazione principale di altri trattati internazionali che hanno lo scopo di incoraggiare gli Stati non parte a vincolarsi al disarmo e alla non proliferazione (in particolare, il Trattato di Non Proliferazione Nucleare e la Convenzione contro le armi chimiche).

A seguito, quindi, dell'adozione delle conclusioni della Conferenza di riesame, gli Stati avanzati sono adesso chiamati ad intensificare i progetti di cooperazione tecnica nel settore degli agenti biologici e della biotecnologia, anche se ciò non sarà sempre facile, perché occorrerà incoraggiare enti privati, Università e centri di ricerca ad effettuare scambi e sarà probabilmente necessario fornire gli incentivi per tali azioni.

Già a partire dal 2007, tale argomento è all'ordine del giorno dei lavori connessi con la Convenzione. Oltre al tema, infatti, ormai classico dell'applicazione nazionale della Convenzione, già trattato nello scorso periodo intersessionale, la Conferenza di riesame ha deciso che gli Stati parte affrontino la questione della cooperazione regionale e sub-regionale per l'applicazione della Convenzione.

I Paesi dell'Unione Europea e gli altri Paesi industrializzati saranno, dunque, chiamati in prima battuta a valorizzare le azioni condotte nel campo della cooperazione allo sviluppo. Le riunioni del periodo intersessionale 2007-2010 e la Conferenza di riesame del 2011 serviranno anche ad effettuare una valutazione dell'applicazione delle decisioni prese nella Conferenza di riesame del 2006.

Per questo, sarebbe auspicabile la continuazione dell'impegno dell'Italia e dell'Unione nella realizzazione degli obiettivi di universalità e di ampio rispetto dei dettami della Convenzione, quali sono stati fissati dalla Conferenza di riesame del 2006.

Raffaele De Benedictis