

**ARMADA DEL ECUADOR
ACADEMIA DE GUERRA NAVAL
Guayaquil**

-0-



LECTURAS RECOMENDADAS

**EL SIGNIFICADO DE MOSCÚ: LAS ARMAS NO LETALES Y EL DERECHO
INTERNACIONAL A COMIENZOS DEL SIGLO XXI**

DAVID P. FIDLER, REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

Lectura Recomendada por:

CPCB-EM David Vélez Altamirano
Jefe de Evaluación y Seguimiento de la
Academia de Guerra Naval

2020

“El significado de Moscú: las armas no letales y el derecho internacional a comienzos del siglo XXI” de David P. Fidler

David Vélez Altamirano

Capitán de Corbeta EM

Jefe de Evaluación y Seguimiento de la Academia de Guerra Naval

Tomando en consideración las diferentes operaciones en las que se encuentran involucradas las unidades de la Armada del Ecuador se hace necesario tener claro conocimiento de las opciones de empleo de la fuerza para el cumplimiento de la misión, más aún cuando nos enfrentamos a amenazas de índole muy diferente a una fuerza militar opositora.

En la actualidad el personal de la Armada del Ecuador se encuentra limitado en la aplicación de la fuerza pues, sus opciones entre el control físico de la amenaza y el empleo de fuerza letal (armamento con munición letal) no existen o existen en una cantidad muy reducida, ya que no es una práctica muy generalizada el empleo de armamento no letal en las operaciones de las unidades operativas de la Armada del Ecuador.

El presente ensayo permite conocer la relación entre el Derecho Internacional Humanitario y el empleo de Armas no Letales Inhabilitantes en las distintas operaciones; así también permite conocer las controversias que genera su empleo, centrándose en el análisis del empleo de un agente químico incapacitante para poner término a un ataque terrorista en un teatro de Moscú en el 2002.

La lectura se considera importante en el desarrollo profesional del personal naval pues pone en palestra la necesidad de contar con medios que permitan contar con una opción plenamente disuasiva previo al empleo del armamento letal, con las respectivas implicaciones que conlleva, sobre todo las legales; pero es necesario también establecer que de contar con los medios no letales, se deben dictar normas claras para su empleo, entrenamiento adecuado al personal, entre otros aspectos.

Bibliografía

Fidler, D. P. (2005, septiembre 30). El significado de Moscú: Las armas no letales y el derecho internacional a comienzos del siglo XXI. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. [/spa/resources/documents/article/review/6m4jqt.htm](http://spa/resources/documents/article/review/6m4jqt.htm)

Nota de Descargo: Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente representan la opinión de la Academia de Guerra Naval o la Armada del Ecuador.

El significado de Moscú: las armas no letales y el derecho internacional a comienzos del siglo XXI

30-09-2005 Artículo, Revista Internacional de la Cruz Roja, por David P. Fidler

En la intersección de las nuevas tecnologías de armas y el derecho internacional humanitario, las llamadas armas no letales se han convertido en un tema de particular interés. En este artículo, se examina la relación entre las armas no letales y el derecho internacional en los albores del siglo XXI, centrándose en el mayor incidente registrado hasta la fecha en la corta historia del debate sobre las armas no letales: el empleo de un agente químico incapacitante para poner término a un ataque terrorista en un teatro de Moscú, en octubre de 2002. Ese trágico incidente mostró que el rápido cambio en la tecnología continuará ejerciendo presión sobre el derecho internacional en lo relativo al desarrollo y al empleo de armas, pero de un modo en que habrá más influencia política y mayores escollos jurídicos y éticos que en la aplicación del derecho internacional humanitario en el pasado.

David P. Fidler es profesor de derecho y Harry T. Ice Faculty Fellow, Universidad de Indiana, Bloomington, EE.UU.

Comprender el significado de Moscú

En el decenio pasado, una de las cuestiones más interesantes que se produjo en la intersección de las nuevas tecnologías de armas y el derecho internacional humanitario (DIH) remite a las llamadas armas " no letales " (ANL). Los aspectos tecnológicos, militares, políticos, jurídicos y éticos de las armas " no letales " han suscitado considerable atención y controversia [1]. La magnitud, la complejidad y la intensidad que ha cobrado el debate en esa materia demuestran que se trata más que de una moda posterior a la Guerra Fría. Al reflexionar sobre la manera en que el derecho ha abordado el surgimiento de tecnologías que, según sus defensores, son diferentes de las armas " letales " , conviene examinar la cuestión de las armas " no letales " en relación con el derecho internacional humanitario en particular y el derecho internacional en general. En este artículo, se analiza la relación entre las armas " no letales " y el derecho internacional en los albores del siglo XXI, centrándose en el mayor incidente registrado hasta la fecha en la corta historia del debate sobre las armas " no letales " : el empleo de un agente químico incapacitante para poner término a un ataque terrorista en un teatro de Moscú, en octubre de 2002.

La aparición de tecnologías de armas suele producirse en momentos históricos en que su empleo revela tangiblemente cuestiones políticas, jurídicas y éticas que antes eran abstractas. El despliegue de armas químicas en los campos de batalla, en la Primera Guerra Mundial, sigue influyendo en lo que la gente piensa de esas armas. Las percepciones sobre las armas biológicas también están oscurecidas por los horrores de los experimentos japoneses que se hicieron con ellas en China antes y durante la Segunda Guerra Mundial. Las explosiones atómicas que devastaron Hiroshima y Nagasaki, en agosto de 1945, continúan empañando el uso de las armas nucleares. Hasta el momento en que se redactó el presente artículo, el acontecimiento concreto más significativo que ha tenido influencia en el debate sobre las armas no letales (ANL) ha sido el empleo de un agente químico incapacitante en Moscú, en 2002. A pesar de que es más pertinente en relación, con las controversias en torno a las armas químicas " no letales " , el incidente de Moscú tiene implicaciones más importantes en cuanto a la relación entre los desarrollos de las ANL y las normas de derecho internacional examinadas más abajo.

En el presente artículo, se pasará revista, en primer lugar, a la manera en que fue desplegándose el debate sobre las ANL y el derecho internacional antes del incidente de Moscú. En ese período, muchos especialistas, entre los que me incluyo [2] [3] , estábamos analizando el desarrollo y el empleo de diversas ANL en relación con el derecho internacional existente, sobre todo el derecho internacional sobre el control de armas y el DIH. Esos esfuerzos pusieron de manifiesto los desacuerdos existentes entre defensores y escépticos en cuanto al papel del derecho internacional en el desarrollo y el empleo de las ANL. En ausencia de hechos concretos , datos y pruebas, el diálogo entre defensores y escépticos mantuvo cierta abstracción que lo convirtió más en una especulación conceptual que en un análisis empírico [4] .

Luego, en el artículo se describe el incidente en el teatro de Moscú y cómo esa crisis transformó el carácter abstracto del debate sobre las ANL en un acontecimiento real de vida y muerte, de gran trascendencia. Uno de los efectos más importantes del incidente de Moscú fue que se centró la atención en cómo la Convención sobre las armas químicas (CAQ) [5] regulaba el empleo de las sustancias químicas incapacitantes con fines de mantenimiento del orden. En el presente artículo, se interpreta ese aspecto de la CAQ a la luz de lo acontecido en Moscú. Por último, se examina la relación presente y futura entre las ANL y el derecho internacional después de los sucesos de Moscú.

Antes de Moscú: el debate sobre las ANL y el derecho internacional

El debate sobre las implicancias jurídicas en el plano internacional de las ANL comenzó a entablarse apenas a finales de los años 1990, en respuesta al creciente interés por esas armas que manifestaron las fuerzas militares de todo el mundo y, sobre todo, de Estados Unidos. Antes, el derecho internacional había abordado la cuestión de las armas diseñadas, o que pretendían estar diseñadas, para ser menos letales que las armas convencionales. Los tratados sobre armas biológicas, químicas y convencionales regularon los potenciales " no letales " . La Convención sobre armas biológicas y tóxicas (CABT) prohibió el desarrollo de armas biológicas " no letales " , sea para fines antipersonales o antimateriales [6] . La CAQ prohibió el desarrollo y el empleo de armas químicas, definidas como las que contienen sustancias químicas tóxicas que causan incapacidad temporal [7] . Además, la CAQ prohibía el uso de agentes de represión de disturbios como método de guerra [8] . En 1995, los Estados

añadieron un Protocolo a la Convención de las Naciones Unidas sobre armas convencionales, en el que se declaró ilícito el empleo de armas láser diseñadas para causar ceguera permanente [9] .

A pesar de que estos ejemplos ilustran la regulación del potencial de armas " no letales " por el derecho internacional, no existía discurso alguno centrado en esas armas antes de mediados de los años 1990. El creciente interés por parte de las fuerzas militares y, en menor medida, de las fuerzas de mantenimiento del orden [10] a finales de los años 1990 estimuló el análisis jurídico internacional de las ANL específicamente como una nueva categoría de armas (véase el Cuadro 1 para una descripción de las tecnologías). Los expertos respondieron a la afirmación de que esas armas eran diferentes no sólo tecnológica sino también éticamente de las armas que el derecho internacional había tratado de regular durante largo tiempo a través de los tratados sobre control armamentístico y DIH.

Cuadro 1. Principales tecnologías de ANL [11]

Tecnología de ANL	Ejemplos
Energía cinética	Municiones de impacto (proyectiles de espuma de goma, clavijas de madera, sacos rellenos, balas de plástico, cañones de agua, proyectiles de plano aerodinámico circular).
Barreras y redes de retención	Dispositivos para reducir la marcha y detener vehículos o embarcaciones (por ejemplo: redes, cadenas, puntas, espuma rígida).
Eléctrica	Tecnología de interrupción electromuscular (por ejemplo: armas de electrochoque Taser, " espada paralizante " , exoesqueleto, armas paralizantes, armas eléctricas inalámbricas (por ejemplo: el Close Quarters Shock Rifle), armas de plasma inducidas por láser.
Acústica	Generadores acústicos, cañón acústico, dispositivos acústicos de largo alcance.
Energía dirigida	Microondas de alta potencia, ondas milimétricas, láser, arma de proyectiles impulsados por energía.
Química	Agentes de represión de disturbios, bombas de peste, materiales antitracción, agentes oscurecedores, espuma adhesiva, sustancias químicas antimateriales, defoliantes, herbicidas.
Química / bioquímica	Calmantes, convulsionantes, incapacitantes.
Biológica	Microorganismos antimateriales, agentes anticultivos.
Tecnologías combinadas	Municiones traumatizantes, dispositivos de dispersión químicos y cinéticos, dispositivos de dispersión químicos y ópticos.
Sistemas de lanzadores	Municiones " no letales " (por ejemplo: granadas de morteros), minas terrestres, vehículos y embarcaciones sin piloto, encapsulación / microencapsulación.

El debate acerca de las consecuencias de las ANL para el derecho internacional se desarrolló de tal manera que se evidenciaron sus controversias. En general, la principal ofensiva del derecho internacional con respecto a las tecnologías de armas a finales del siglo XIX y la mayor parte del siglo XX fue elaborar y aplicar normas que regularan las armas que eran cada vez más destructivas y mortales [12] .

Sin embargo, las armas " no letales " no coincidían con esas pautas según el Departamento de Defensa estadounidense, las armas no letales son armas " expresamente diseñadas y principalmente utilizadas para incapacitar a personas o bienes, al tiempo que permiten reducir al mínimo el número de víctimas mortales, evitar las heridas permanentes a las personas y los daños indeseables a bienes y al medio ambiente " [13] . Definidas de esa manera, las armas " no letales " reflejaban el objetivo del DIH de que los conflictos armados sean más " humanos " [14] . Además, el examen de las ANL estuvo guiado, en cierta medida, por las restricciones que el DIH impone a las fuerzas militares que conducen operaciones no tradicionales, como las de mantenimiento de la paz. Esa aparente convergencia de intereses creó un contexto en el que las fuerzas militares y los juristas y los expertos en derecho internacional humanitario tal vez hubieran podido abordar juntos esa nueva tecnología de armas.

Pero ese examen conjunto no tuvo lugar. La defensa de las armas " no letales " tropezó con el escepticismo de los analistas políticos, los juristas internacionales y los que efectúan trabajo humanitario en el plano internacional [15] . Muchos se preguntaron porqué eso s expertos se oponían a modos más humanos de hacer la guerra y mantener la paz. Aunque simplista, la cuestión amenazó con desequilibrar la posición de los que no se mostraban muy entusiasmados con las ANL. Los escépticos respondieron señalando las numerosas cuestiones para las que el derecho internacional debía hallar una respuesta antes de que esas armas pudieran emplearse legítimamente [16] . Nada ilustra mejor la distancia que separaba a defensores y escépticos que los desacuerdos en cuanto al nombre de " armas no letales " [17] . Para los defensores, esa descripción daba cuenta del carácter distinto de esas armas en lo tecnológico y lo ético. Para los escépticos, la designación era confusa porque asignaba una condición moral a las armas en virtud de su tecnología únicamente y no sobre la base de un análisis jurídico y ético de porqué, cómo y dónde se emplean.

Ese desacuerdo tuvo repercusiones en el debate jurídico internacional. Convencidos de que las ANL eran armas éticamente diferentes, los defensores pusieron en entredicho las normas jurídicas internacionales que podrían restringir el desarrollo y el empleo de ANL y señalaron la necesidad de considerar cambiar esas normas. Algunos defensores de las ANL argumentaron que los tratados que restringen el desarrollo de esas armas deberían ser enmendados [18] . Esa posición hizo hincapié en las restricciones que imponen la CABT y la CAQ en cuanto al desarrollo de armas biológicas y químicas " no letales " .

Pero, a veces, las opiniones de los defensores aludieron a ideas más radicales, como repensar el marco moral que históricamente había guiado el derecho internacional de los conflictos armados y reubicarlo dentro de uno que reconociera los nuevos contextos militares y éticos que las tecnologías de ANL hacían posibles [19] . Esa perspectiva radical puede observarse en el impacto potencial de las armas " no letales " en la norma tradicional del derecho internacional humanitario que prohíbe el empleo deliberado de armas contra la población civil [20] . La defensa de las ANL planteó la cuestión de si era posible sostener éticamente esa prohibición, dada la creciente probabilidad de que los conflictos armados se libren en zonas urbanas. ¿Acaso el empleo deliberado de ANL contra poblaciones mixtas de combatientes y no combatientes no crearía la posibilidad de causar un número inferior de muertos y heridos que el que resultaría de exigir a las fuerzas militares que sólo empleen armas " letales " en un contexto donde hacer distinción entre combatientes y no combatientes sería casi imposible y militarmente desventajoso? [21]

Convencidos de que las armas " no letales " no eran más que armas sin un estatuto ético especial, los escépticos aplicaron el derecho internacional existente sobre control de armas, recurso a la fuerza, conflictos armados y derechos humanos, para sostener que esas armas conllevaban numerosas e importantes cuestiones de orden jurídico y ético que no deberían ser ocultadas por la retórica de las armas " no letales " . Además, los escépticos hicieron hincapié en que el desarrollo y el empleo de ANL debe observar el derecho internacional existente y futuro [22] . La oposición fue más vehemente cuando los defensores sostuvieron que las normas jurídicas internacionales importantes deberían ser modificadas o rechazadas para abrir paso a las ANL. La alarma sonó más fuerte con respecto a las armas " no letales " que eventualmente podrían socavar la CABT y la CAQ [23] .

No obstante, defensores y escépticos estuvieron de acuerdo sobre un aspecto: el debate sobre las armas " no letales " y el derecho internacional giraba en torno, sobre todo, a las futuras tecnologías , y no a las ANL utilizadas a finales de los años 1990 y a comienzos del decenio de 2000. A pesar de que este debate abarcó las cuestiones de las balas de plástico, los sacos rellenos, las redes de retención, los tetraedros, la espuma adhesiva, los agentes de represión de disturbios, las municiones traumatizantes, y tecnologías similares, esas ANL de baja tecnología no fueron el tema más importante para defensores y escépticos. La generación existente tenía capacidades limitadas, porque utilizaba, sobre todo, tecnologías mecánicas, químicas o cinéticas de corto alcance. En verdad, el debate giraba en torno a lo que se llamaba el " asunto Buck Rogers " , la futura generación de ANL que utilizaría tecnologías cinéticas, acústicas, eléctricas, electromagnéticas, biológicas, químicas más avanzadas y otros potenciales futuristas, como la nanotecnología [24] .

Por ello, tanto defensores como escépticos estaban quedándose, en gran medida, en una especulación de tipo " bola de cristal " , al analizar cómo las armas " no letales " podrían afectar los conflictos armados. Los defensores creían que las ANL harían que los campos de batalla fueran menos letales; los escépticos advertían que esas armas podrían funcionar como multiplicadores de fuerza de las armas " letales " , lo que volvería los campos de batalla más mortales, no menos. Del punto de vista del derecho internacional, esa especulación difería en función de la " densidad " del régimen jurídico internacional que regulara cada tecnología de ANL en particular. Los regímenes más concentrados prohibían tanto el desarrollo como el uso de ciertas tecnologías, como las prohibiciones generales de las armas biológicas y químicas.

Los regímenes menos concentrados no prohibían específicamente ciertas tecnologías, pero aplicaban las normas generales al desarrollo y el empleo de armas. Por ejemplo, ningún tratado regula directamente el desarrollo o el uso de armas de microondas. Sin embargo, el DIH establece obligaciones generales en relación con el uso de cualquier arma de microondas, incluido el requisito de que ese empleo debe hacer distinción entre combatientes y no combatientes [25] y el de que no debe causar males superfluos o sufrimientos innecesarios a los combatientes [26] . A falta de nuevas tecnologías o de datos empíricos sobre su uso, el discurso sobre las ANL fue más especulativo en los ámbitos donde la reglamentación jurídica internacional era menos concentrada, porque, por lo general, el resultado del análisis dependía de un intento real de empleo de esas tecnologías y del comportamiento de los combatientes.

Sin embargo, el contexto de " bola de cristal " tuvo dos efectos que colocaron a los adeptos a la defensiva. En primer lugar, el desarrollo de la nueva generación de tecnologías dependía, en gran medida, de su " no letalidad " . Sin poder determinar que una tecnología era empíricamente " no letal " , el peso ético del desarrollo de tal tecnología resultaba menor. Los datos sobre los efectos que las ANL más habitualmente utilizadas o propuestas tenían en los humanos eran inexistentes, insuficientes o no confirmaban su pretensión de " no letalidad " [27] . Por consiguiente, los defensores llevaron el debate hacia una dirección que les exigía determinar cuáles eran los efectos de las tecnologías de ANL en los humanos. El umbral ético que establecieron impuso un precio empírico sobre la investigación y el desarrollo que aún había de pagarse [28] .

El segundo efecto también resultó de las reivindicaciones éticas que formularon los promotores de las ANL. Tomando en consideración el argumento de que las armas no letales eran éticamente superiores, algunos expertos preguntaron si los Gobiernos tenían entonces la obligación de emplear esas armas antes de recurrir a la fuerza " letal " . Los adeptos contrarrestaron ese argumento de orden ético con uno de orden jurídico: el derecho internacional no exige el empleo de fuerza " no letal " antes del de fuerza " letal " en los conflictos armados [29] . A pesar de que era correcta por lo que respecta al derecho internacional, la respuesta jurídica no respondía a la cuestión ética. ¿Cómo podía promoverse el desarrollo de armas éticamente superiores y no tener la obligación ética de emplear esas armas antes que las " letales " ? Sin duda, se deja irresuelta la cuestión de qué sería éticamente pertinente en cuanto a la elección de armas en un conflicto armado, pero se pusieron de manifiesto las potenciales incoherencias éticas que conllevaba la promoción de las ANL. Esas cuestiones éticas, junto con las incertidumbres empíricas sobre los efectos de las tecnologías de ANL en los humanos, crearon dificultades a sus defensores en el debate jurídico internacional.

El surgimiento de un debate sostenido sobre las armas " no letales " y el derecho internacional, a finales de los años 1990, reveló que ningún bando había superado al otro en la prueba de fuerza inicial y que ambos estaban preparándose para temas que se plantearían si se desarrollaban ANL de más alta tecnología. A pesar del número creciente de conferencias, artículos, libros e informes, estuvo ausente del debate un acontecimiento que agudizaría las cuestiones y aumentaría el interés político y estratégico de los temas que eran examinados por defensores y escépticos de las ANL.

Y entonces, en octubre de 2002, un grupo de terroristas chechenos tomó un teatro en Moscú.

Durante Moscú: la bruma de fentanilo

El ataque por terroristas chechenos al teatro Nordost en Moscú, y la crisis que afectó a unos 830 rehenes, terminaron cuando las fuerzas de seguridad rusas esparcieron en el teatro un agente químico incapacitante, que supuestamente era un derivado del fentanilo opiáceo, como preludeo al asalto del edificio. Las fuerzas rusas lograron dar muerte a todos los terroristas y rescatar a cientos de rehenes. Sin embargo, unos 130 rehenes murieron a causa del fentanilo, una tasa de mortalidad del 16%, el doble de la tasa de mortalidad de las armas químicas " letales " empleadas en los campos de batalla de la Primera Guerra Mundial [30] . El empleo de un agente químico incapacitante para terminar con la crisis de la toma de rehenes en Moscú golpeó como un rayo el debate sobre las ANL y el derecho internacional.

El uso del fentanilo por las fuerzas rusas tuvo dos efectos inmediatos en ese debate. El primero fue elevar el perfil de la controversia en torno a las sustancias químicas incapacitantes como ANL potenciales. Como veremos más adelante, lo sucedido en Moscú despertó nuevo interés sobre la manera en que la CAQ aborda el empleo de esos agentes químicos. Moscú hizo que la relación entre la CAQ y los agentes químicos incapacitantes se volviera más importante, tanto política como jurídicamente, redoblando las apuestas de ese aspecto del debate sobre las ANL y el derecho internacional.

El segundo efecto fue que la crisis de Moscú produjo lo que he llamado la " bruma de fentanilo " , porque el uso del agente químico incapacitante proporcionó a ambas partes en el debate material con el que podrían sustentar sus argumentos, lo que empañó, en lugar de aclarar, los temas controvertibles. Para los defensores, Moscú representó el tipo de situación que exigía pensar más seriamente la cuestión de las ANL. La combinación del fentanilo incapacitante y la fuerza convencional permitió salvar a la mayoría de los rehenes, resultado que el uso de la fuerza convencional sola no habría permitido lograr. La habilidad de emplear capacidades " no letales " y " letales " había permitido salvar vidas. Dadas las predicciones sobre la amenaza que el terrorismo representa después del 11 de septiembre de 2001, lo sucedido en Moscú sugirió a los defensores que se necesitaba un desarrollo más enérgico de las ANL, a fin de contrarrestar las amenazas no tradicionales en el ámbito militar, de la seguridad y del mantenimiento del orden.

Pero Moscú también proporcionó pruebas a los escépticos para respaldar sus argumentos. El número de muertos por el fentanilo demostró que los agentes químicos incapacitantes no son " no letales ". El uso del fentanilo en una situación en que la concentración química y el ambiente de exposición no pudieron controlarse produjo una tasa de mortalidad elevada entre las personas expuestas. Ese número de víctimas respaldó la opinión de los escépticos según la cual las ANL deberían ser consideradas simplemente como armas, cuyos peligros dependen de muchos factores que deben evaluarse caso por caso y no ser ocultados por una apelación confusa, políticamente correcta.

Moscú intensificó los temores de los escépticos de que aumentaría el interés por los agentes químicos incapacitantes, lo que constituiría una amenaza para la CAQ. La manera en que las fuerzas de seguridad rusas mataron a todos los terroristas neutralizados fortaleció las preocupaciones de índole humanitaria en el plano internacional acerca de cómo las ANL podrían alentar a las fuerzas militares a infringir el principio del DIH sobre las personas " fuera de combate " [31]. A raíz de los rehenes que murieron a causa del fentanilo, se plantearon cuestiones de derechos humanos acerca del comportamiento del Gobierno ruso, en particular su falta de preparación para atender a personas afectadas con fentanilo, después de la toma del teatro [32].

La " bruma de fentanilo " evidenció que, a pesar del incidente trágico de Moscú, el uso del agente químico incapacitante no resolvió el debate sobre las ANL y el derecho internacional. La crisis de Moscú, como suceso real más significativo donde se utilizaron ANL diferentes de los dispositivos tradicionales mecánicos y cinéticos y de los agentes de represión de disturbios, subrayó la importancia del debate, sobre todo en relación con las armas químicas " no letales ". En las dos secciones siguientes, abordaremos más en detalle las repercusiones del incidente de Moscú en el debate sobre las ANL y el derecho internacional. Comenzaremos con la cuestión de la regulación de la CAQ sobre los agentes químicos incapacitantes; luego examinaremos las consecuencias más amplias de Moscú en la futura relación entre esas armas y el derecho internacional.

Después de Moscú: los agentes químicos incapacitantes y la CAQ

Repercusiones de Moscú en la CAQ

El aspecto del debate sobre las armas " no letales " y el derecho internacional de más larga data es el relativo a las armas químicas " no letales ". Durante las negociaciones de la CAQ, surgió la controversia acerca de si los agentes de represión de disturbios podían utilizarse como método de guerra [33]. Además, los negociadores de la CAQ trataron la cuestión del empleo de sustancias químicas tóxicas para fines relacionados con el mantenimiento del orden [34]. El interés manifestado por las ANL a finales de los años 1990 llevó a sus propulsores a argumentar que las restricciones impuestas por la CAQ sobre el empleo de agentes de represión de disturbios y agentes químicos incapacitantes debían revisarse y, tal vez, modificarse [35], argumento retomado pintorescamente por un experto que afirmó que los " agentes químicos pueden ser nuestros amigos " [36].

El uso de fentanilo durante la crisis de Moscú despertó un renovado interés por las disposiciones de la CAQ relativas al manejo de agentes químicos incapacitantes, en particular el artículo II.9 (d), que permite el uso de sustancias químicas tóxicas con fines de mantenimiento del orden [37]. Esa disposición sobre el mantenimiento del orden fue motivo de preocupación durante y después de la negociación de la CAQ [38], pero las cuestiones sobre su alcance y sus posibles efectos en la CAQ persistieron hasta la crisis de Moscú [39], que las volvió inevitables y significativas por lo que respecta a la CAQ y al debate más amplio sobre las ANL y el derecho internacional. La mayoría de los expertos estuvo de acuerdo en que lo sucedido en Moscú cabía dentro de la disposición de la CAQ sobre el mantenimiento del orden, y ese consenso sumó más inquietud a las controversias sobre cómo debería interpretarse esa normativa [40].

Para defensores como para escépticos, las apuestas respecto de la interpretación de la disposición sobre el mantenimiento del orden eran altas. Para los escépticos, la disposición constituía una posible laguna que los defensores de las armas químicas incapacitantes podrían aprovechar para socavar la prohibición de la CAQ sobre el uso militar antipersonal de los agentes químicos incapacitantes [41]. Para los defensores, la disposición sobre el mantenimiento del orden dejaba un margen para desarrollar el potencial de los agentes químicos incapacitantes y demostrar su utilidad tanto con fines de mantenimiento del orden como de las misiones que las fuerzas militares tendrían en los conflictos armados del siglo XXI. Por consiguiente, la disposición constituía una base a partir de la cual podría esgrimirse el argumento de que la prohibición establecida en la CAQ del uso de agentes de represión de disturbios y de agentes químicos incapacitantes debería revisarse para reflejar las nuevas capacidades " no letales " en el sector químico. En ese sentido, la disposición sobre el mantenimiento del orden era una posible puerta de entrada al uso de potenciales sustancias químicas " no letales " más fuertes por parte de las fuerzas encargadas de mantener el orden y de las fuerzas militares.

Así pues, el modo en que debería interpretarse la disposición sobre el mantenimiento del orden después de Moscú se convirtió en una cuestión estratégica y jurídica del más alto nivel en el debate sobre las ANL y el derecho internacional. En la sección siguiente, nos centraremos en la interpretación de esa disposición y en las repercusiones que esa interpretación conlleva para el futuro del debate [42].

¿Qué sustancias químicas tóxicas pueden utilizarse con fines de mantenimiento del orden?

La cuestión interpretativa inicial se refería a la gama de sustancias químicas tóxicas permitida con fines de mantenimiento del orden. En el artículo II.9 (d), claramente se incluye dentro de esa gama los agentes de represión de disturbios [43]. Algunos expertos sostuvieron que cualquier sustancia química tóxica utilizada con fines de mantenimiento del orden debía tener las mismas propiedades que un agente de represión de disturbios [44]. Esta interpretación es errónea por cuatro motivos.

En primer lugar, en el artículo II.9 (d) se autoriza a los países a utilizar sustancias químicas tóxicas para penas capitales, y las sustancias químicas utilizadas con tal fin no son agentes de represión de disturbios [45].

En segundo lugar, las normas de interpretación convencionales no apoyan la restricción del artículo II.9 (d) a las sustancias químicas tóxicas que son agentes de represión de disturbios. Conforme al derecho internacional, " un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin " [46].

En el artículo II.1 (a) de la CAQ se afirma: " Por " armas químicas " se entiende, conjunta o separadamente: a) Las sustancias químicas tóxicas o sus precursores, salvo cuando se destinen a fines no prohibidos por la presente Convención, siempre que los tipos y las cantidades de que se trate sean compatibles con esos fines ". Por consiguiente, las " sustancias químicas tóxicas " son armas químicas, excepto cuando están destinadas a fines no prohibidos por la CAQ, como el mantenimiento del orden. La disposición sobre el mantenimiento del orden se aplica, pues, a las " sustancias químicas tóxicas ", tal como están definidas en el artículo II.2 [47], y no sólo a los agentes de represión de disturbios, tal como están definidos en el artículo II.7. En el artículo II.1 (a), no se hace mención de los agentes de represión de disturbios como una limitación sobre las " sustancias químicas tóxicas " que pueden utilizarse con fines no prohibidos por la CAQ.

En tercer lugar, los agentes de represión de disturbios están definidos como sustancias químicas que no están enumeradas en una lista de la CAQ [48]. Las sustancias químicas tóxicas que pueden utilizarse con fines que no están prohibidos, incluido el mantenimiento del orden, pueden incluirse en las listas 2 y 3 de la CAQ. El Anexo sobre la Aplicación y la Verificación de la CAQ lo establece claramente: un Estado Parte en la CAQ no puede producir, adquirir, conservar o emplear las sustancias químicas enumeradas en la Lista 1, a menos que, entre otros factores, " las sustancias químicas se destinen a fines de investigación, médicos, farmacéuticos o de

protección " [49] . El mantenimiento del orden no se enumera como un fin para el que pueden producirse, adquirirse, conservarse o emplearse las sustancias químicas incluidas en la Lista 1. Como observaron Krutzsch y Trapp, el Anexo de Verificación relativo a la Lista 1 de sustancias químicas es más restrictivo que el artículo II.9, lo que significa que " una sustancia química que figura en la Lista 1 no puede utilizarse con otros fines distintos de los que están enumerados, aunque ese fin fuera pacífico y no estuviera relacionado con el desarrollo, la producción o el uso de un arma química " [50] .

Por lo tanto, el Anexo de Verificación de la Lista 1 significa que los Estados Partes en la CAQ no pueden producir, adquirir, conservar o utilizar las sustancias químicas tóxicas que figuran en la Lista 1 con fines de mantenimiento del orden. En cambio, el Anexo de Verificación de la Lista 2 ó 3 no restringe de la misma manera los fines que no están prohibidos, lo que significa que las sustancias químicas tóxicas que figuran en las Listas 2 ó 3, que no pueden ser agentes de represión de disturbios, pueden emplearse con fines de mantenimiento del orden.

En cuarto lugar, en el incidente de Moscú, el uso de una sustancia química tóxica que no es un agente de represión de disturbios con fines de mantenimiento del orden es una prueba de la práctica estatal de que la CAQ no limita la gama de sustancias químicas que pueden utilizarse conforme al artículo II.9 (d) a los agentes de represión de disturbios. De conformidad con el derecho internacional, la práctica ulterior de un Estado en relación con la aplicación de un tratado puede tomarse en consideración para la interpretación de éste [51] . La práctica estatal creada por el incidente de Moscú abarca no sólo el uso por Rusia de la sustancia química tóxica, sino también el consentimiento de los otros Estados Partes en la CAQ en ese uso. Como observó Mark Wheelis, " la mayor parte de los analistas consideran que el uso por Rusia de un derivado del fentanilo ha sido lícito " en virtud del artículo II.9 (d) [52] . Por consiguiente, el derecho internacional sobre la interpretación de los tratados señala que la CAQ no limita la gama de sustancias químicas tóxicas que pueden utilizarse con fines de mantenimiento del orden a los agentes de represión de disturbios.

Limitaciones de la CAQ sobre el desarrollo y el uso de sustancias químicas tóxicas con fines de mantenimiento del orden

A pesar de que la CAQ no restringe el uso de sustancias químicas tóxicas con fines de mantenimiento del orden a los agentes de represión de disturbios, ese uso está sujeto al requisito de que los tipos y cantidades de sustancias químicas desarrolladas, producidas, adquiridas, almacenadas, conservadas, transferidas o utilizadas sean coherentes con esos fines permitidos [53] . Esas limitaciones garantizan que el desarrollo, la posesión y el uso de sustancias químicas tóxicas con fines de mantenimiento del orden no socaven la prohibición establecida por la CAQ de desarrollar y emplear sustancias químicas tóxicas con fines militares. Al igual que otras disposiciones de este tratado, esas normativas han de interpretarse de buena fe para determinar su sentido corriente a la luz de su contexto y del objeto y el fin del tratado.

La norma sobre los " tipos y cantidades " exige el examen de la relación entre la sustancia química utilizada y el objetivo de mantenimiento del orden en cuestión. Cuanto más difícil es controlar los efectos de una sustancia química en una operación de mantenimiento del orden, más sospechoso se vuelve ese uso en relación con el requisito de que el agente debe ser de un tipo y utilizarse en una cantidad coherentes con el fin de mantenimiento del orden. Esta interpretación es particularmente importante en relación con las preocupaciones suscitadas por las muertes que causó el empleo de un agente químico incapacitante en Moscú [54] .

Situación extrema de mantenimiento del orden

Así pues, el empleo de agentes químicos incapacitantes en contextos en que no pueden controlarse la dosificación individual ni las condiciones de exposición sólo es lícito en situaciones extremas. Las situaciones extremas de mantenimiento del orden son aquellas en que los Gobiernos se encuentran ante la necesidad de recurrir a una fuerza potencialmente letal para resolver situaciones urgentes en que la vida está amenazada, porque los medios menos violentos y peligrosos de resolver el problema han fracasado. La crisis de Moscú reunía las características de una situación extrema de mantenimiento del orden [55] . En ausencia de una situación extrema, un Gobierno no debe utilizar un agente químico incapacitante de un tipo, o en una cantidad, correspondientes a fines de mantenimiento del orden, cuando no puede controlar ni la dosificación ni las condiciones de exposición.

El derecho internacional de los derechos humanos, como órgano de derecho internacional relevante bajo las normas de interpretación de los tratados [56] , respalda esa conclusión. En situaciones extremas de mantenimiento del orden, los Gobiernos que piensen hacer uso de agentes químicos incapacitantes tienen la obligación de proteger el derecho a la vida [57] . Esa obligación prohíbe a los Gobiernos poner en riesgo arbitrariamente la vida de las personas bajo su jurisdicción [58] , y el derecho internacional de los derechos humanos no permite menoscabo alguno de esa obligación, ni siquiera en situación de emergencia pública [59] .

Las organizaciones de derechos humanos han acusado a Rusia de violar el derecho a la vida al no poder proporcionar la atención médica adecuada a los rehenes rescatados, que fallecieron por el gas fentanilo [60] . La incapacidad de controlar la dosificación o las condiciones de exposición si los agentes químicos incapacitantes se utilizan en situaciones extremas de mantenimiento del orden acentúa la responsabilidad de los Gobiernos de asegurar que se tomen todas las precauciones para reducir al mínimo el daño causado a personas inocentes y prestar atención médica en forma inmediata a quienes hayan estado expuestos y tal vez hayan sido afectados adversamente [61] .

Detención de personas en situaciones de mantenimiento del orden

Esta interpretación significa que la restricción relativa a los " tipos y cantidades " de sustancias químicas incapacitantes que pueden emplearse en situaciones de mantenimiento del orden no extremas exige que los Estados Partes en la CAQ mantengan un estricto control de la dosificación y las condiciones de exposición [62] . Ese control significaría que las autoridades encargadas de mantener el orden tienen que tener la custodia física de la persona en cuestión. Conforme a las normas de interpretación de los tratados, la norma sobre " tipos y cantidades " ha de interpretarse a la luz del derecho internacional pertinente aplicable entre Estados [63] . Por consiguiente, una situación de mantenimiento del orden que conlleve la custodia física de personas exige que el derecho de los derechos humanos se incorpore en el análisis [64] . El derecho internacional sobre los derechos civiles y políticos aborda directamente las actividades de mantenimiento del orden [65] . Una interpretación de la norma de " tipos y cantidades " a la luz de los derechos humanos limita considerablemente los contextos en que las autoridades encargadas de mantener el orden podrían utilizar sustancias químicas incapacitantes contra personas detenidas.

El derecho internacional de los derechos humanos prohíbe la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y no permite suspensión alguna de esa prohibición [66] . El empleo no convencional, no terapéutico de una sustancia química incapacitante contra personas detenidas sería un trato degradante y, en función de la severidad de los efectos fisiológicos de la sustancia, constituiría un trato cruel o inhumano e incluso, tal vez, tortura [67] . Los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos han condenado desde siempre el empleo no convencional, no terapéutico, de drogas psicotrópicas y otros tipos de sustancias químicas contra personas detenidas. Las únicas situaciones en las que el uso no convencional, no terapéutico, de una sustancia química neutralizante en una persona detenida podría ser compatible con el derecho de los derechos humanos son aquellas en que la persona detenida representa una

amenaza de violencia inmediata para su propia seguridad física (por ejemplo, un intento de suicidio) o para la seguridad y el orden del lugar de detención (por ejemplo, un ataque contra los guardias o participación en disturbios).

Por consiguiente, los fines de mantenimiento del orden en los que legítimamente pueden utilizarse sustancias químicas incapacitantes en personas detenidas físicamente son muy limitados conforme a la norma de "tipos y cantidades" que figura en la CAQ. Para esa interpretación, es fundamental la pertinencia del derecho de los derechos humanos, a fin de determinar los tipos y las cantidades de sustancias químicas incapacitantes que pueden utilizarse legítimamente con fines de mantenimiento del orden relacionados con la detención de personas.

Resumen: las limitaciones que impone la CAQ al desarrollo y el uso de sustancias químicas tóxicas con fines de mantenimiento del orden

-

En general, la norma sobre "tipos y cantidades" limita significativamente la capacidad de un Estado Parte en la CAQ de desarrollar y emplear sustancias químicas incapacitantes con fines de mantenimiento del orden, más allá de que esos fines conciernan a grupos de personas o a individuos detenidos. El "vacío" jurídico en el artículo II.9 (d) no es, en realidad, tan peligroso como temían algunos escépticos de las ANL. La CAQ, influida por el derecho de los derechos humanos, establece considerables límites al desarrollo y al uso por un Estado de sustancias químicas incapacitantes con fines de mantenimiento del orden. El hecho de tomar el derecho de los derechos humanos como base para interpretar la limitación sobre "tipos y cantidades" corresponde a los objetivos éticos a los que los defensores de las armas "no letales" atribuyen su interés por las sustancias químicas incapacitantes. Los defensores de las ANL actuarían incoherentemente desde un punto de vista ético si rechazaran la aplicación de las normas de derechos humanos al empleo de sustancias químicas incapacitantes con fines de mantenimiento del orden. Por consiguiente, la posición de los escépticos y la de los defensores coinciden con respecto a la interpretación de la norma sobre "tipos y cantidades" presentada más arriba.

Significado de "mantenimiento del orden"

-

La segunda cuestión importante en relación con el artículo II.9 (d) tras el incidente de Moscú fue el significado de la expresión "mantenimiento del orden". El acuerdo acerca de que el empleo de fentanilo por Rusia tenía fines de mantenimiento del orden suscitó preocupaciones y confusiones acerca del alcance exacto de la expresión "mantenimiento del orden" con respecto al empleo de sustancias químicas incapacitantes. Como Dando se preguntaba, "¿cuándo (...) termina el mantenimiento del orden y comienza un método de guerra?" [68]. La CAQ no define la expresión "mantenimiento del orden", lo que obliga, una vez más, a proceder a una interpretación convencional. La cuestión consiste, esencialmente, en determinar si "mantenimiento del orden" debería interpretarse en sentido estricto o en sentido lato [69]. Como veremos más adelante, esa elección también conlleva decidir si la expresión "mantenimiento del orden" incluye actividades que incumben al derecho internacional.

Aplicación del derecho interno

-

¿Qué significa "law enforcement" (mantenimiento del orden) N. de la T: la expresión inglesa "law enforcement" ha sido traducida en la CAQ como "mantenimiento del orden". También corresponde en español a "hacer respetar la ley" o "aplicar el derecho". ¿El significado corriente de "enforcement" es mostrar observancia y obediencia [70]. El significado corriente de "law" tiene claramente la connotación de derecho interno, o el derecho que se aplica a actividades dentro del territorio, o sujetas a la jurisdicción, de un Estado soberano. De modo que el artículo II.9 (d) de la CAQ se refiere a la aplicación del derecho interno. En el artículo II.9 (d), se autoriza el empleo de dosis letales de sustancias químicas tóxicas para penas capitales, función de mantenimiento del orden que se ejecuta dentro de la jurisdicción de un Estado. Además, en el artículo II.9 (d), se autoriza el uso de sustancias químicas tóxicas con fines de "mantenimiento del orden, incluida la represión interna de disturbios". La frase "incluida la represión interna de disturbios" ilustra un tipo de actividad de mantenimiento del orden permitida por el artículo II.9 (d) y centra la atención en la cuestión de hacer aplicar el derecho interno dentro de los límites o la jurisdicción de un Estado [71]. El uso de fentanilo por Rusia se efectuó dentro del territorio de ese país como respuesta a actos criminales violentos. A pesar de que el artículo II.9 (d) dispone sobre el mantenimiento del orden dentro del territorio de un Estado soberano, subsisten dos cuestiones: ¿apoya el artículo II.9 (d) el empleo de sustancias químicas tóxicas para operaciones de mantenimiento del orden fuera de la jurisdicción de un Estado y para hacer respetar el derecho internacional?

Uso de sustancias químicas tóxicas en operaciones para hacer aplicar el derecho interno extrajurisdiccionalmente

-

Para analizar si el artículo II.9 (d) permite el uso de sustancias químicas tóxicas en operaciones destinadas a hacer respetar el derecho interno fuera de la jurisdicción de un Estado, deben considerarse las normas de derecho internacional sobre el tema. Se desprende claramente de esas normas que la CAQ no autoriza ese empleo.

Conforme al derecho internacional, un Estado puede hacer aplicar un derecho sólo si tiene jurisdicción para prescribir el derecho [72]. Las normas sobre jurisdicción prescriptiva permiten a un Estado prescribir derecho interno para personas, conductas y actividades fuera de sus límites jurisdiccionales. El derecho internacional sobre jurisdicción para hacer aplicar la ley contiene, sin embargo, límites más estrictos: "Se reconoce universalmente, como corolario de la soberanía estatal, que los funcionarios de un Estado no pueden ejercer sus funciones en el territorio de otro Estado sin el consentimiento de éste" [73]. Dos principios fundamentales sustentan esa posición: 1) el principio de soberanía y de igualdad de soberanía de los Estados [74]; y 2) el principio que prohíbe la intervención en los asuntos internos de otros Estados [75]. No es posible tomar medidas para hacer cumplir el derecho penal en la jurisdicción de otro Estado sin el consentimiento de éste.

Estas normas significan que el artículo II.9 (d) permite a un Estado Parte utilizar sustancias químicas tóxicas con fines de mantenimiento del orden sólo en zonas sujetas a su jurisdicción. Conforme al derecho internacional sobre jurisdicción para hacer cumplir la ley, no puede interpretarse que el artículo II.9 (d) autoriza a un Estado Parte a utilizar una sustancia química tóxica para hacer respetar su legislación interna en zonas sujetas a la jurisdicción de otro Estado. Un uso de esa índole sería legítimo sólo si (1) el Estado Parte en la CAQ con jurisdicción autoriza el empleo de sustancias químicas tóxicas; (2) la autorización es con fines de mantenimiento del orden; y (3) ese uso cumple el requisito de "tipos y cantidades" [76].

Las normas jurídicas internacionales sobre jurisdicción para hacer aplicar la ley demuestran que el significado corriente de "mantenimiento del orden" en el artículo II.9 (d) incluye el cumplimiento del derecho interno dentro del propio territorio del Estado o en zonas sujetas a su jurisdicción. El significado corriente de "mantenimiento del orden" no abarca las acciones para hacer cumplir el derecho interno fuera de la jurisdicción del Estado, porque esa acción depende por completo del consentimiento de otro Estado.

Uso de sustancias químicas tóxicas para hacer respetar el derecho internacional

Otra cuestión que se ha planteado es si el artículo II.9 (d) autoriza el uso de sustancias químicas tóxicas para hacer respetar el derecho internacional [77]. ¿El significado corriente de "mantenimiento del orden" a la luz del objeto y el propósito de la CAQ incluye hacer aplicar el derecho internacional?

Considerar que el derecho internacional está abarcado en la expresión "mantenimiento del orden" que figura en el artículo II.9 (d) exigiría adoptar una visión no convencional de la relación entre el derecho internacional y su aplicación. Determinar si el derecho internacional es aplicable es un debate eterno que hace que la inclusión de ese derecho dentro del significado de la expresión "mantenimiento del orden" sea discutible. La naturaleza descentralizada y anárquica de las relaciones internacionales complica su aplicación, de ahí la controversia: el derecho internacional contiene pocos mecanismos centralizados en virtud de los cuales los Estados pueden obligar a otros Estados a observarlo. Como se observa en "Oppenheim's International Law", el derecho internacional tiene deficiencias en cuanto a los medios disponibles para hacer aplicar sus normas [78]. Por consiguiente, sostener que el significado corriente de "mantenimiento del orden" abarca el derecho internacional y el derecho interno carece de credibilidad, dada la relación general entre la aplicación y el derecho internacional.

La aplicación del derecho internacional también está sujeta a los principios que regulan el modo en que los Estados deberían abordar las controversias relativas a violaciones del derecho internacional. Un principio que generalmente se aplica es la solución pacífica de las controversias [79], conforme al cual los Estados deben solucionar sus controversias sin recurrir a la fuerza, la violencia y las armas. Los Estados pueden tomar contramedidas pacíficas (por ejemplo, sanciones económicas) a fin de tratar de obligar a otro Estado a cumplir sus obligaciones jurídicas internacionales. La solución pacífica de las controversias no contempla, sin embargo, el uso de sustancias químicas tóxicas para obligar a observar el derecho internacional. En realidad, no existe disposición alguna en el derecho internacional que justifique que un Estado emplee sustancias químicas tóxicas para obligar a otro Estado a respetar el derecho internacional.

Aplicación del derecho y derecho a utilizar la fuerza en legítima defensa

Se podría argumentar que un Estado Parte en la CAQ puede utilizar sustancias químicas tóxicas, conforme a la disposición sobre mantenimiento del orden, en el ejercicio de su derecho inmanente de legítima defensa contra un ataque armado u otra forma de agresión ilegítima por partes estatales o no estatales. En otras palabras, el uso de sustancias químicas tóxicas por un Estado formaría parte de la aplicación de las normas jurídicas internacionales que prohíben el uso de la fuerza. Este argumento carece de sustento en derecho internacional. El derecho de legítima defensa es un derecho inmanente de los Estados; no es un mecanismo para "hacer cumplir la ley" [80].

Además, el texto, el contexto, el objeto y el propósito de la CAQ persiguen el objetivo de eliminar el uso de sustancias químicas tóxicas en conflictos armados. Autorizar el uso de sustancias químicas tóxicas como parte del derecho de legítima defensa contra ataques equivaldría a permitir el uso de armas químicas en conflictos armados, justamente lo que la CAQ prohíbe. El mismo razonamiento puede aplicarse a los conflictos armados conducidos por las fuerzas armadas de un Estado fuera de su jurisdicción, así esas operaciones sean respuestas de seguridad colectivas autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, intervenciones humanitarias o acciones en legítima defensa, de anticipación o preventivas.

Actividades de las fuerzas militares destinadas a hacer respetar el derecho fuera del territorio de su Estado y permitidas por el derecho internacional

Así pues, el artículo II.9 (d) no autoriza a los Estados Partes en la CAQ a emplear sustancias químicas tóxicas para hacer respetar el derecho internacional. Sin embargo, el derecho internacional autoriza algunas actividades destinadas a hacer respetar el derecho fuera del territorio, tanto en operaciones militares tradicionales como no tradicionales. Esas actividades caen dentro del ámbito del artículo II.9 (d).

El derecho internacional reconoce ciertos contextos en que las fuerzas militares realizan actividades destinadas a hacer respetar el derecho en relación con operaciones militares tradicionales. Esos contextos por lo general se relacionan con el mantenimiento del orden público y la seguridad en zonas sujetas al control de las fuerzas militares. En primer lugar, el DIH reconoce la responsabilidad de la fuerza ocupante de "garantizar la administración normal del territorio" [81]. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) observó que esa disposición habilita a la potencia ocupante "como potencia responsable de mantener el orden público y hacer cumplir la ley" [82]. El cumplimiento de esa responsabilidad de mantener el orden y la seguridad públicos incluiría actividades como el control de las multitudes de civiles, a fin de prevenir el desorden en el territorio ocupado.

En segundo lugar, el DIH también autoriza a las fuerzas ocupantes a garantizar la seguridad y los bienes de sus miembros, de la administración del ocupante, así como de los establecimientos y de las líneas de comunicación que utilicen [83]. Ese derecho otorga a las fuerzas ocupantes la autorización jurídica internacional para promulgar y aplicar legislación penal a fin de proteger a sus soldados, administradores, edificios, líneas de comunicación, equipos y otros bienes, de los problemas que susciten o las amenazas que representen los no combatientes en el territorio ocupado [84].

En tercer lugar, el DIH reconoce que la potencia ocupante no solo puede hacer cumplir la legislación del territorio ocupado, sino que también puede hacer aplicar las disposiciones que ella misma promulgue conforme a sus responsabilidades en virtud de derecho internacional de la ocupación [85]. Esos poderes incluirían técnicas y armas para hacer cumplir la ley, como los agentes de represión de disturbios, que se utilizan para controlar multitudes de civiles y preservar el orden y la seguridad públicos.

En cuarto lugar, el DIH autoriza a las fuerzas militares a regular el comportamiento de los prisioneros de guerra [86]. Las fuerzas militares pueden hacer aplicar leyes, reglamentos y órdenes contra prisioneros de guerra [87] y pueden utilizar armas contra los prisioneros de guerra en circunstancias extremas, como cuando intentan evadirse [88], tras haber desoído las intimaciones previas adecuadas a las circunstancias. Según el CICR, la potencia detenedora puede usar la fuerza contra prisioneros de guerra que participen en rebeliones o en motines: "Antes de recurrir a las armas de guerra, los centinelas pueden usar otras armas que no causen heridas fatales y que pueden considerarse incluso como intimaciones, por ejemplo gas lacrimógeno, machetes, etc." [89].

Estos cuatro contextos en que el derecho internacional reconoce la legitimidad de actividades para hacer cumplir la ley por fuerzas militares fuera del territorio de su Estado indican que el artículo II.9 (d) de la CAQ abarca esas actividades. Esta interpretación contempla algunas de las circunstancias en que Estados Unidos reivindica la capacidad de usar agentes de represión de disturbios en situaciones militares, sobre todo: (1) en zonas bajo control militar directo y real de Estados Unidos, incluido el control de motines de prisioneros de guerra; y (2) en zonas del escalón de retaguardia fuera de la zona donde se libran los combates inmediatos, a fin de proteger a los convoyes de los disturbios de carácter civil [90].

El análisis que acabamos de efectuar también se aplica a actividades militares no tradicionales, como las operaciones de mantenimiento de la paz, reconocidas como legítimas por el derecho internacional. Las operaciones militares no tradicionales tienen legitimidad conforme al derecho internacional si se conducen (1) como respuesta a un pedido de fuerzas de mantenimiento de la paz por un Estado soberano, y (2) por autorización de las operaciones de mantenimiento de la paz por el Consejo de Seguridad de la ONU, conforme al Capítulo VII de la Carta de la ONU.

Las fuerzas militares que conducen operaciones de mantenimiento de la paz a menudo serán responsables de la protección de la población civil, así como del orden y la seguridad públicos; participarán en operaciones de mantenimiento del orden (por ejemplo, detención de presuntos criminales de guerra, rescate de rehenes); y afrontarán las amenazas contra la seguridad de su personal y sus equipos por parte de los no combatientes [91]. En realidad, los retos que afrontan las fuerzas militares en el trato con la población civil durante operaciones de mantenimiento de la paz han alimentado, en parte, el interés de los militares por las armas " no letales " en el último decenio [92].

Así pues, la CAQ autoriza el uso de agentes de represión de disturbios por las fuerzas militares con fines de mantenimiento del orden durante operaciones militares no tradicionales aprobadas por el derecho internacional. La interpretación es coherente con las reivindicaciones de Estados Unidos para que sus fuerzas militares puedan utilizar legítimamente los agentes de represión de disturbios en (1) la conducción de operaciones militares en tiempo de paz, en una zona donde se esté librando un conflicto armado, cuando Estados Unidos no sea parte en el conflicto; (2) operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por el Estado receptor, incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz acordes al Capítulo VI de la Carta de la ONU; y (3) las operaciones de mantenimiento de la paz donde la fuerza esté autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU en virtud del Capítulo VII de la Carta de la ONU [93].

Sin embargo, esta interpretación no apoya la posición de Estados Unidos según la cual puede utilizar agentes de represión de disturbios contra fuerzas combatientes en las operaciones militares no tradicionales arriba mencionadas [94]. Los tipos de actividades de mantenimiento del orden que el derecho internacional autoriza a realizar a las fuerzas militares en operaciones militares tradicionales y no tradicionales se relacionan con la interacción de tropas militares y no combatientes, sean prisioneros de guerra o civiles, no con fuerzas combatientes.

La interpretación del artículo II.9 (d), tal como la hemos presentado más arriba, tiene dos incidencias que vale la pena mencionar. En primer lugar, significa que, en situaciones de mantenimiento del orden extremas, las fuerzas militares que están conduciendo actividades destinadas a hacer cumplir la ley fuera del territorio de su Estado permitidas por el derecho internacional durante operaciones militares tradicionales y no tradicionales pueden no limitarse al uso de agentes de represión de disturbios. La práctica estatal indica, sin embargo, que la CAQ es más restrictiva con respecto al uso por las fuerzas militares de sustancias químicas tóxicas en actividades de esa índole. Además, los Estados Partes en la CAQ, incluido Estados Unidos, nunca han reclamado la posibilidad de usar, ni tampoco han usado realmente, sustancias químicas tóxicas que no sean los agentes de represión de disturbios en actividades para hacer cumplir la ley como las permitidas por el derecho internacional en operaciones militares tradicionales y no tradicionales [95] [96]. Esta interpretación más restrictiva tiene dos fuentes: (1) esas actividades son extraterritoriales y no se benefician de la discreción que el derecho internacional otorga a los Gobiernos dentro de sus propios territorios; y (2) son realizadas por fuerzas militares. El objeto y el propósito de la CAQ señalan que conviene efectuar un examen más riguroso, y prever salvaguardias adicionales, cuando se trata de actividades militares extraterritoriales en las que se utilizan sustancias químicas tóxicas.

La segunda incidencia de la interpretación antes mencionada del artículo II.9 (d) es que abarca muchos de los usos, aunque no todos, de los agentes de represión de disturbios que, según Estados Unidos, son legales con arreglo a la CAQ. No abarca dos situaciones en las que Estados Unidos cree que el uso de agentes de represión de disturbios está lícitamente permitido: (1) contextos en que se utilizan civiles para ocultar o disimular ataques, o en que las víctimas civiles pueden reducirse o evitarse; y (2) misiones de rescate en zonas aisladas en las que tripulantes y pasajeros han sido derribados, y de prisioneros de guerra que se han fugado [97]. Ninguna de estas situaciones se asemeja a aquellas en que las fuerzas militares pueden efectuar actividades de mantenimiento del orden como las aprobadas por el derecho internacional.

El uso de agentes de represión de disturbios contra combatientes enemigos que intentan capturar a tripulantes o pasajeros que han sido derribados o prisioneros de guerra en fuga, o contra combatientes enemigos que utilizan civiles como escudos humanos o para disimular ataques, se asemeja más a un método de guerra que a un fin de mantenimiento del orden. Ninguno de esos usos corresponde a los tipos de actividades de mantenimiento del orden que pueden realizar las fuerzas militares y que están aprobados por el derecho internacional. Interpretar el artículo II.9 (d) de ese modo es coherente con los principios de interpretación convencionales, pues distingue entre los fines de mantenimiento del orden permitidos por el artículo II.9 (d) y los métodos de guerra prohibidos por el artículo I.5

Mantenimiento del orden y operaciones contra la insurgencia

Las operaciones contra la insurgencia en Irak han planteado la cuestión de si las fuerzas militares pueden emplear agentes de represión de disturbios o sustancias químicas incapacitantes en actividades de lucha contra la insurgencia. En otras palabras, ¿puede considerarse que las operaciones contra la insurgencia desplegadas por fuerzas militares tienen fines de mantenimiento del orden en el sentido del artículo II.9 (d)? Las situaciones de insurgencia plantean problemas conceptuales, porque caen entre las nociones tradicionales de conflicto armado entre Estados y el mantenimiento del orden dentro de un Estado. Las situaciones donde se producen insurgencia y violencia civil a gran escala y organizada han presentado dificultades al DIH en el pasado, como demuestran las controversias en torno a la negociación del Protocolo adicional II sobre conflictos armados no internacionales. De modo que no sorprende que las situaciones de insurgencia creen problemas para interpretar el artículo II.9 (d).

Las normas del derecho internacional humanitario sobre conflictos armados no internacionales se aplican a conflictos en el territorio de un Estado entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes u otros grupos armados organizados que tienen un control tal de una parte del territorio de ese Estado que les permite realizar operaciones militares sostenidas y concertadas [98]. Este umbral constituye una línea de demarcación entre los conflictos armados y las operaciones de mantenimiento del orden dentro de un Estado. Por consiguiente, el Protocolo adicional II es una fuente pertinente de normas aplicables que deberían influir la interpretación del artículo II.9 (d).

La acción militar contra grupos insurgentes que ejercen control sobre una parte del territorio de un Estado y realizan operaciones militares sostenidas y concertadas constituye un conflicto armado, y no una situación de mantenimiento del orden, y por ende no cabe dentro del ámbito del artículo II.9 (d). La prohibición establecida por la CAQ del uso de armas químicas " cualesquiera que sean las circunstancias " [99] abarca los conflictos civiles y los conflictos internacionales. Este razonamiento también sugiere que el uso de agentes de represión de disturbios en operaciones contra la insurgencia sería un método de guerra prohibido por el artículo I.5 de la CAQ. La práctica estatal de las fuerzas militares en Irak hasta la fecha respalda esta interpretación, porque esas fuerzas no han empleado agentes de represión de disturbios o sustancias químicas incapacitantes en las operaciones contra la insurgencia.

Moscú, mantenimiento del orden y la CAQ

Hemos efectuado este análisis detallado de la disposición sobre mantenimiento del orden de la CAQ en respuesta a la onda expansiva que el uso de fentanilo para poner término a la toma de rehenes en Moscú produjo en el debate sobre las ANL y el derecho internacional. La mayoría de los expertos estuvo de acuerdo en que el uso de fentanilo por Rusia caía en el ámbito del artículo II.9 (d), pero que había que resolver con urgencia la incertidumbre y las preocupaciones sobre el significado y la aplicación de esa disposición con respecto a situaciones que no fueran la de Moscú. La interpretación del artículo II.9 (d) presentada más arriba responde a muchas de las cuestiones planteadas sobre esa disposición y encara el temor de que el incidente de Moscú demostrara, como ya algunos habían sostenido, que era " una grave debilidad " que colocaba a la CAQ en una posición de vulnerabilidad ante " los avances de la ciencia y la tecnología " [100]. Sin duda, la disposición sobre mantenimiento del orden es compleja, pero el análisis posterior a Moscú indica que no debilita el objetivo y el propósito de la CAQ en relación con la manipulación benigna o malintencionada de los avances de la ciencia y la tecnología. El esclarecimiento de esa disposición es un importante desarrollo tras el incidente de Moscú, pero, como veremos en la próxima

sección, el impacto de Moscú sobre el debate acerca de las ANL y el derecho internacional va más allá de determinar el significado de la disposición sobre mantenimiento del orden establecida por la CAQ.

Después de Moscú: las armas no letales y el derecho internacional hoy y mañana

Las armas no letales químicas y biológicas y el derecho internacional: ¿un cambio profundo?

Si se observa más allá del impacto de la crisis de Moscú en la interpretación de la CAQ, puede detectarse un cambio entre importantes líderes de opinión en Estados Unidos con respecto a la prudencia de obtener potencial en armas no letales químicas y biológicas. Ese cambio puede percibirse en dos informes efectuados por los grupos de estudio sobre las ANL auspiciados por el influyente Consejo de Relaciones Exteriores (*Council of Foreign Affairs - CFR*); uno se publicó antes del incidente de Moscú y el otro, después. En 1999, un grupo de estudio del CFR que debatía sobre el potencial químico y biológico sostuvo que " ocasionalmente, la seguridad de Estados Unidos podría fortalecerse mediante una modificación de un tratado " [101] , lo que dejaba entrever la voluntad, por parte de los líderes de opinión en Estados Unidos, de considerar una enmienda de la CAQ y/o de la CABT.

Sin embargo, otro grupo de estudio del CFR sobre las armas no letales llegó a la conclusión contraria en 2004. Ese grupo de estudio " consideró los beneficios que se obtendrían y los problemas que se plantearían sea por una tentativa de Estados Unidos de interpretar la CAQ, sea por un intento de enmendar ese instrumento o de negar su validez, a fin de poder usar sustancias químicas como armas no letales contra combatientes enemigos " [102] . Ese análisis indujo al grupo a concluir que:

" El Grupo de estudio cree que el hecho de presionar para que se enmiende la CAQ o incluso afirmar el derecho a emplear agentes de represión de disturbios como método de guerra puede debilitar la legitimidad de todas las ANL. Esto también dejaría vía libre para que otros, abierta y legítimamente, realicen actividades de investigación y desarrollo sobre el tema, auspiciados por los Gobiernos, lo que permitiría producir agentes letales sofisticados con mayor facilidad que potenciales no letales mejorados. Por consiguiente, el Grupo de Estudio considera que, en definitiva, la mejor opción para Estados Unidos es reafirmar su compromiso con la CAQ y la CABT, y ser líder por lo que respecta a garantizar que otros países respeten los tratados [103] . "

El viraje dado entre el informe de 1999 y la conclusión del informe de 2004 señala una mayor conciencia de que debilitar las restricciones de la CAQ o de la CABT a los fines del empleo de armas " no letales " no sólo perjudicaría la seguridad nacional de Estados Unidos, al incentivar a otros a efectuar investigaciones fácilmente aprovechables con fines letales, sino que también, según el informe de 2004 del grupo de estudio del CFR, atentaría contra la legitimidad de todas las ANL. El grupo de estudio de 2004 del CFR respaldó el desarrollo de un mayor potencial en ANL [104] , pero concluyó que el hecho de mantener abiertas las opciones de armas biológicas y químicas socavaría los esfuerzos en ese sentido. Ese grupo de estudio quería evitar los efectos nocivos en lo político y lo jurídico de la " bruma de fentanilo " como parte de un movimiento más amplio en pro del desarrollo de las ANL.

Existen otras indicaciones que apoyan la conclusión de que las perspectivas y el entusiasmo en cuanto a potenciales químicos más fuertes están disminuyendo. El experto jurídico David Koplow ha sostenido que enmendar la CAQ para autorizar el empleo, por las fuerzas militares, de armas químicas " no letales " , sean agentes de represión de disturbios o sustancias químicas incapacitantes, sólo es posible en un mundo de fantasía [105] . Un jurista del Órgano del Juez Abogado General estadounidense admitió que la CAQ prohibía el uso militar de agentes químicos calmantes, lo que pone en entredicho la licitud de cualquier interés militar en esas armas neutralizantes [106] .

El cambio de posición del grupo de estudio del CFR no significa que el interés en las ANL químicas y biológicas con fines militares, o la controversia que suscitan, se hayan disipado. Algunos de sus defensores continúan ejerciendo presión en favor de las ANL químicas y biológicas, lo que requeriría cambiar el derecho internacional [107] . Además, existen indicaciones de que el interés militar por los agentes químicos incapacitantes persiste [108] . Un informe de la OTAN menciona las armas biológicas antimateriales como una tecnología de interés [109] , a pesar de la prohibición de esas armas que establece la CAQ [110] y de un informe anterior de la OTAN donde se concluye que las armas biológicas antimateriales no están autorizadas por la CABT [111] . Se están esgrimiendo argumentos de que la CAQ no regula el empleo de bombas de peste, lo que significa que las fuerzas militares podrían utilizarlas en conflictos armados [112] . Se han expresado reticencias acerca de que se dé el nombre de agentes de represión de disturbios a nuevos agentes químicos incapacitantes, para ocultar las actividades de investigación y desarrollo socapa de los fines de mantenimiento del orden [113] . Además, aumenta la preocupación por las llamadas armas " bioquímicas " incapacitantes, para las que se utilizan sustancias que podrían calificarse como toxinas conforme a la CABT y/o como sustancias químicas tóxicas conforme a la CAQ [114] . Todas estas observaciones significan que la vigilancia jurídica internacional sobre las armas químicas, biológicas y bioquímicas no letales sigue siendo importante.

No obstante, el cambio evidente entre los líderes de opinión del CFR, junto con los esfuerzos y argumentos constantes de los escépticos sobre las ANL, señala que algún " cambio profundo " se ha producido con respecto a las armas químicas y biológicas en el debate sobre las ANL y el derecho internacional tras la crisis de Moscú. Para saber si ese cambio profundo resulta permanente o efímero, habrá que esperar al próximo decenio.

Un camino menos regulado: otras tecnologías de ANL y el derecho internacional

Como demostró la crisis de Moscú y reconoció el último grupo de estudio del CFR, los caminos químico y biológico hacia las armas " no letales " están jalonados por una intensa controversia que, en gran parte, está relacionada con la manera " concentrada " en que el derecho internacional regula las armas químicas y biológicas. Otras tecnologías de ANL no deben pasar por el examen jurídico internacional que se aplica a los agentes químicos o biológicos. No existe instrumento alguno como la CAQ o la CABT que regule las tecnologías de armas no letales cinética, acústica, eléctrica, electromagnética, de microondas; esto crea un ambiente aún más propicio para la investigación y el desarrollo. Las normas de DIH y de derechos humanos aplicables son de orden general (por ejemplo, *ma les superfluos* o sufrimientos innecesarios causados por el empleo de un arma; prohibición de la tortura o de otros tratos crueles, inhumanos o degradantes), y no se refieren específicamente a una tecnología. Esta situación facilita el hecho de que se pase de la investigación y el desarrollo de tecnologías al despliegue de éstas. A pesar de que existen preocupaciones sobre algunas de esas tecnologías, tal como demuestran las controversias sobre las armas Taser [115] , no existe nada como la " bruma de fentanilo " que complique actualmente la exploración de esas nuevas posibilidades de ANL.

Es interesante señalar que algunos de los defensores de las armas " no letales " intentan evitar que la reglamentación jurídica internacional cobre mayor densidad por la regulación de esas tecnologías. En noviembre de 2004, la Organización de Investigación y Tecnología de la OTAN (*Research and Technology Organisation - RTO*) recomendó que " a fin de garantizar que las fuerzas de la OTAN mantengan la capacidad de cumplir sus misiones, las naciones de la OTAN deben estar alerta contra el desarrollo de regímenes jurídicos específicos que limiten innecesariamente la capacidad de utilizar ANL " [116] . La RTO no demostró una hostilidad manifiesta contra el papel del derecho internacional respecto de las ANL, pues recalcó la obligación de los países de la OTAN de examinar la licitud de nuevas armas y la necesidad de determinar si el DIH aborda adecuadamente la cuestión del empleo de armas " no letales " [117] . El deseo de evitar un mayor desarrollo de la reglamentación jurídica

internacional específica evidencia, sin embargo, la preocupación de que el debate sobre las ANL y el derecho internacional ha creado las condiciones propicias para, o al menos ha generado verdadero interés en, la regulación jurídica internacional de las tecnologías de ANL que amenaza la adopción y el uso de esas tecnologías por las fuerzas militares en el futuro.

No obstante, esa recomendación pone en evidencia un mensaje de los escépticos: no existen armas " no letales " . La RTO desea, en lo esencial, que las normas existentes que se aplican a cualquier arma nueva se apliquen también a las ANL. En otras palabras, considerar las armas " no letales " como se considera las demás armas con arreglo a las normas existentes. Los escépticos se han abocado a defender esta posición desde el inicio. La crisis de Moscú también respalda el argumento de que considerar las armas como " letales " o " no letales " es empírica y éticamente sospechoso.

Paralelamente, la oposición de la RTO a la regulación específica de las tecnologías de ANL socava los argumentos esgrimidos por los defensores de las ANL acerca de porqué las armas " no letales " son éticamente diferentes. Si una nueva tecnología exige, por razones de índole humanitaria o ética, normas adicionales sobre su desarrollo o su empleo, el curso de acción adecuado éticamente sería una nueva regulación del desarrollo y el uso militar de esa tecnología [118] . Los argumentos de que las ANL son éticamente diferentes se fundamentan en la ética de las normas existentes de DIH y de derechos humanos, como base moral, lo que hace que la posición en contra de una regulación más específica de las tecnologías de nuevas armas fortalezca la eficacia militar de armas éticamente cuestionables.

Para ser justos con la RTO, ha de decirse que la recomendación se oponía a la regulación jurídica internacional específica que limitara " innecesariamente " el uso militar de las ANL. Pero no se dice, con ese calificativo, qué constituye un límite necesario o innecesario sobre el uso militarmente efectivo de un arma. Las repercusiones de la crisis de Moscú, incluida la interpretación de la disposición de la CAQ sobre mantenimiento del orden, ilustran el valor de la regulación jurídica internacional específica de las tecnologías de armas. La tensión entre las enseñanzas que ha dejado Moscú y el deseo de algunos defensores de evitar una mayor regulación jurídica internacional de las tecnologías de ANL es, simplemente, otra manifestación de la antigua tensión entre la utilidad militar (definida por la tecnología) y el principio ético (consagrado en el derecho humanitario), tensión que el DIH ha abordado desde, por lo menos, finales del siglo XIX. El futuro del debate sobre las ANL y el derecho internacional exigirá que tanto defensores como escépticos de las ANL encaren más profundamente esa antigua tensión, con el telón de fondo de los desarrollos tecnológicos que prometen modificar la naturaleza y la táctica de la guerra.

Conclusión

Davison y Lewer dieron cuenta de que, en una importante conferencia sobre armas " no letales " , celebrada en marzo de 2005, los defensores se quejaron de que estaban perdiendo la " batalla de las relaciones públicas " sobre las ANL, debido a las críticas de los escépticos y de los medios de información [119] . Había una frustración evidente porque los críticos y los medios " simplemente no entienden " [120] . Al parecer, los críticos y los medios no son los únicos " que no entienden " . En 2004, el grupo de estudio del CFR sobre armas " no letales " llegó a la conclusión de que tenía " escasa evidencia de que el valor y las aplicaciones transformacionales de las armas no letales son apreciadas por los más altos dirigentes del Departamento de Defensa. A pesar del éxito a pequeña escala, las ANL no han ingresado en la corriente dominante del pensamiento sobre defensa y adquisición de material militar " [121] .

La decepción de los defensores por su imposibilidad de avanzar refleja el difícil entorno creado por muchos factores, incluidos los acontecimientos de Moscú en octubre de 2002. El significado de Moscú indujo a la reflexión a defensores y escépticos, exigió que ambos revisaran sus suposiciones y argumentos a fin de prepararse para un futuro complejo y difícil, sobre todo con respecto al papel del derecho internacional. La " bruma de fentanilo " puso tanto a defensores como a escépticos ante la dura realidad que cambió el contexto en que se desplegará el futuro de las armas " no letales " .

La frustración de los defensores por estar perdiendo la batalla de las relaciones públicas tiene causas más profundas que un fracaso en comercializar exitosamente las ANL. Obviamente, muchos líderes militares siguen dudando de la utilidad de esas armas. Además, como demostró Moscú, deben plantearse graves cuestiones acerca de la pretensión de que esas armas son " no letales " y de que, en cierta medida, son éticamente distintas debido a su tecnología, por oposición a su relación con los principios jurídicos y éticos de comportamiento. Los argumentos esgrimidos por los defensores en la segunda mitad del decenio de 1990 para suscitar mayor interés en las armas " no letales " ya no tienen el mismo peso en la situación actual, más exigente. Algunos argumentos, como los que abogan por la enmienda de la CAQ o de la CABT, han pasado a ser considerados, incluso dentro de la comunidad de defensores, de intelectualmente provocadores a lisa y llanamente peligrosos para el desarrollo de otras tecnologías.

El significado de Moscú también desafía a los escépticos. Como hemos analizado en detalle en el presente artículo, la respuesta al ataque terrorista en el teatro Nordost exigió una consideración más detenida de la disposición sobre mantenimiento del orden establecida en la CAQ, cuya importancia fue puesta en evidencia por esa respuesta. Además, el interés persistente en las tecnologías químicas y biológicas de ANL significa que el debate sobre las armas " no letales " y el derecho internacional continuará por largo tiempo, pero en relación con las tecnologías cuyo desarrollo y uso no están sujetos a los tratados de control armamentístico. Después de Moscú, la próxima prueba importante vendrá cuando se produzcan adelantos en tecnologías cinética, eléctrica, acústica, de microondas o electromagnética, y su uso y despliegue sobre el terreno generen datos empíricos [122] .

Lo que pasó con respecto a Moscú, el reconocimiento de un espacio para el uso de armas " no letales " , junto con la necesidad de aplicar, esclarecer y reforzar los parámetros provistos por el derecho internacional, caracterizará las relaciones entre las ANL y el derecho internacional en el futuro, mientras se desarrollan tecnologías más avanzadas. En resumen, el incidente de Moscú enseña que los rápidos cambios tecnológicos continuarán ejerciendo presión sobre el derecho internacional por lo que respecta al desarrollo y al uso de armas, pero de un modo más significativo políticamente, complicado legalmente y controvertido éticamente, que la aplicación del derecho internacional humanitario en el pasado a tecnologías específicamente diseñadas para matar y destruir.

Notas

[1] El material de referencia sobre las ANL es ahora voluminoso. La Air University Library de Maxwell Air Force Base ha compilado una bibliografía sobre las armas no letales que puede consultarse en <http://www.au.af.mil/au/aul/bibs/soft/nonlethal.htm>. En la publicación periódica Bradford Non-Lethal Weapons Research Project Reports, disponible en http://www.brad.ac.uk/acad/nlw/research_reports (consultado el 22 de junio de 2005), se proporcionan actualizaciones de la bibliografía sobre ANL.

[2] David P. Fidler, "The international legal implications of 'non-lethal' weapons", *Michigan Journal of International Law* , vol. 21, 1999, pp. 51-100.

[3] David P. Fidler, "Non-lethal weapons and international law: Three perspectives on the future", *Medicine, Conflict and Survival* , vol. 17, 2001, pp. 194-206.

[4] En 1999, sostuve, por ejemplo, que " dada la naturaleza embrionaria del desarrollo de armas no letales y su incorporación en fuerzas y estrategias militares, el análisis jurídico internacional carece, en gran parte, de antecedentes, por lo que suele ser abstracto y, a veces, especulativo " . Fidler, *op. cit.* (nota 2), p. 55.

[5] Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción, 13 de enero de 1993, UNTS, vol. 1974, p. 317 (en adelante: CAQ), disponible en español en www.cicr.org.

[6] Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, 10 de abril de 1972, *International Legal Materials*, vol. 11, 1972 (en adelante: CABT), disponible en español en www.cicr.org.

[7] Arts. I.1 y II.2, CAQ.

[8] Art. I.5, CAQ.

[9] Protocolo de Viena adicional al Convenio sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (1980), del 13 de octubre de 1995, (armas láser cegadoras, Protocolo IV), UN Doc. CCW/CONF.I/7, 12 de octubre de 1995.

[10] Por supuesto, las fuerzas encargadas de mantener el orden estaban familiarizadas con las ANL hacia fines de los años 1990, porque las fuerzas policiales y de seguridad interna habían empleado durante largo tiempo armas como balas de plástico, sacos rellenos, agentes de represión de disturbios, cañones de agua y machetes. Sin embargo, el interés de las fuerzas de mantenimiento del orden por las ANL pareció aumentar al mismo tiempo que las fuerzas militares comenzaron a considerar más seriamente el empleo de esas tecnologías de armas.

[11] Nicholas Lewer y Neil Davison, "Non-lethal technologies: An overview," *Disarmament Forum*, 2005, pp. 37-51; Neil Davison y Nicholas Lewer, *Bradford Non-Lethal Weapons Research Project Research Report No. 7*, mayo de 2005; Neil Davison y Nicholas Lewer, *Bradford Non-Lethal Weapons Research Project Research Report No. 6*, octubre de 2004.

[12] El mejor ejemplo en ese aspecto es el problema que las armas nucleares plantearon al DIH, tema que fue abordado en una opinión consultiva por la Corte Internacional de Justicia. V. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, 8 de julio de 1996, *ICJ Reports*, 1996, p. 226.

[13] Policy for Non-Lethal Weapons, Departamento de Defensa de EE.UU., directiva N.º 3000.3, párr. C (9 de julio de 1996). V. también NATO Policy on Non-Lethal Weapons, OTAN, 13 de octubre de 1999, en < <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p991013e.htm> > (consultado el 22 de junio de 2005) (" Son armas no letales las armas diseñadas y fabricadas expresamente para incapacitar o reprimir a personas, con una baja probabilidad de causar la muerte o lesiones permanentes, o de poner material fuera de uso, causando daños o impactos indeseados mínimos en el medio ambiente. ").

[14] Jonathan D. Moreno, "Medical ethics and non-lethal weapons," *American Journal of Bioethics*, vol. 4, 2004, p. W1 (donde señala que " las ANL parecen cumplir uno de los requisitos de San Agustín para la guerra justa: que sólo se utilice la cantidad de fuerza necesaria para lograr el objetivo previsto ").

[15] Las críticas tempranas más conocidas sobre las ANL son: Malcolm Dando, *A New Form of Warfare: The Rise of Non-Lethal Weapons*, Brassey's, Londres, 1996; Nicholas Lewer y Steven Schofield, *Non-Lethal Weapons: A Fatal Attraction?*, Zed Books, Londres, 1997; y Robin Coupland, "Non-lethal' weapons: Precipitating a new arms race," *British Medical Journal*, vol. 315, 1997, p. 72.

[16] Por ejemplo, en el Protocolo adicional I de 1977 se exige a los Estados Partes que evalúen la licitud de nuevas armas, o de nuevos medios o métodos de guerra. Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, del 8 de junio de 1977, art. 36, disponible en español en *Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, CICR, decimotercera edición. Sobre esa obligación, v. Isabelle Daoust, Robin Coupland y Rikke Ishoey, " ¿Nuevas guerras, nuevas armas? La obligación de los Estados de examinar la licitud de los medios y métodos de hacer la guerra " , *Selección de artículos 2002 de la Revista Internacional de la Cruz Roja* (disponible en www.cicr.org/spa/revista), Justin McClelland, "The review of weapons in accordance with Article 36 of Additional Protocol I " , *International Review of the Red Cross*, vol. 85, N.º 850, junio de 2003, pp. 397-415.

[17] Puede hallarse un debate sobre el término " armas no letales " en Brian Rappert, *Non-Lethal Weapons as Legitimizing Forces? Technology, Politics and the Management of Conflict*, Frank Cass, Londres, 2003, pp. 17-34.

[18] En un documento anterior, me referí a esos argumentos como la " perspectiva de cambio selectivo " , Fidler, *op. cit.* (nota 3), pp. 199-201.

[19] En un documento anterior, designé esa posición como la " perspectiva de cambio radical " , *Ibid.* , pp. 201-204.

[20] Robin Coupland, " 'Calmatives' and 'incapacitants': Questions for international humanitarian law brought by new means and methods of warfare with new effects? " en Davison and Lewer 2004, *op. cit.* (nota 11), p. 35, p. 38 ("Otra preocupación importante con respecto a las armas " no letales " es que sus defensores proponen que los combatientes las empleen contra civiles cuando sea necesario. ").

[21] Jefferson D. Reynolds, "Collateral damage on the 21st century battlefield: Enemy exploitation of the law of armed conflict, and the struggle for a moral high ground," *Air Force Law Review*, vol. 56, 2005, p. 1, pp. 99-100 ("Tal vez las más prometedoras son las armas no letales que pueden emplearse contra combatientes enemigos entremezclados con civiles. ").

[22] En un documento anterior, designé esta posición como la " perspectiva de observancia " , Fidler, *op. cit.* (nota 3), pp. 198-199.

[23] "Non-lethal' weapons, the CWC and the BWC," *CBW Conventions Bulletin*, N.º 61, septiembre de 2003, p. 1 (donde se sostiene que " a medida que aumentan las inversiones en las tecnologías emergentes de " armas no letales " , se vuelve más urgente reconocer las amenazas que plantean a los regímenes previstos en la CABT y la CAQ ").

[24] Center for Responsible Nanotechnology, Dangers of Molecular Manufacturing, en < <http://www.cmano.org/dangers.htm#arms> > (consultado el 22 de junio de 2005), donde se describen los posibles efectos de las armas de nanotecnología.

[25] Jean-Marie Henckaerts, " Estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario: una contribución a la comprensión y al respeto del derecho de los conflictos armados " , *Revista Internacional de la Cruz Roja*, marzo de 2005, disponible en www.cicr.org/revista (donde se afirma que, conforme al DIH consuetudinario, "[] as partes en conflicto deberán distinguir en todo momento entre personas civiles y combatientes. Los ataques sólo podrán dirigirse contra combatientes. Los civiles no deben ser atacados. ").

[26] *Ibid.* , (donde se afirma que, conforme al DIH consuetudinario, "[q] ueda prohibido el empleo de medios y métodos de guerra de tal índole que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios. ").

[27] Fidler, *op. cit.* (nota 2), p. 62 (donde se examinan estudios efectuados a finales de los años 1990, cuya conclusión era que las ANL existentes no reunían los criterios para ser calificadas como " no letales "). Pueden hallarse descripciones más recientes sobre los efectos en la salud, en Lewer y Davison, *op. cit.* (nota 11), p. 48-49; Davison y Lewer 2005, *op. cit.* (nota 11), p. 28.

[28] Algunos defensores de las ANL expresaron frustración por la atención que se prestó a la falta de datos empíricos sobre los efectos de las ANL en los humanos. V. Davison y Lewer 2005, *op. cit.* (nota 11), p. 21 (donde se da cuenta de la desestimación de John Alexander, defensor de las ANL, de las "preocupaciones por la insuficiencia de datos sobre los efectos de las ANL en los humanos" .).

[29] NATO, *op. cit.* (nota 13): "Ni la existencia, ni la presencia, ni los efectos potenciales de las armas no letales deberán dar lugar a una obligación de emplear armas no letales o de imponer normas más estrictas o restricciones adicionales relativas al uso de la fuerza letal". No obstante, v. Davison y Lewer 2005, *op. cit.* (nota 11), p. 27 (donde se da cuenta de la opinión del experto jurídico en ANL David Koplow, según la cual el estado actual del derecho internacional sobre el tema "no podría sostenerse", además de que "en el futuro, las ANL en verdad elevarán el umbral para el uso de la fuerza letal" .).

[30] Alexander Kelle, "Science, technology and the CBW control regimes," *Disarmament Forum*, 2005, p. 8, p. 10. Puede hallarse un informe sobre los problemas de salud que padecieron los rehenes sobrevivientes dos años después en Anna Rudnitskaya, "Nord-Ost tragedy goes on," *The Moscow News*, n.º 41, 2004, en <<http://english.mn.ru/english/issue.php?2004-41-2>> (consultado el 22 de junio de 2005).

[31] Henckaerts, *op. cit.* (nota 25), (donde se afirma que, conforme al DIH consuetudinario, "[q]ueda prohibido atacar a una persona cuando se reconozca que está fuera de combate" .).

[32] Independent Commission of Inquiry Must Investigate Raid on Moscow Theater: Inadequate Protection for Consequences of Gas Violates Obligation to Protect Life, Human Rights Watch, 30 de octubre de 2002, en <<http://www.hrw.org/press/2002/10/russia1030.htm>> (consultado el 20 de junio de 2005).

[33] Art. I.5, CAQ.

[34] *Ibid.*, art. II.9 (d).

[35] V., por ejemplo, *Nonlethal Technologies: Progress and Prospects*, Independent Task Force, Council on Foreign Relations, Nueva York, 1999, en <http://www.cfr.org/pub3326/richard_l_garwin_w_winfileld/nonlethal_technologies_progress_and_prospects.php#Report> (consultado el 22 de junio de 2005), donde se argumenta, en relación con las armas biológicas y químicas, que la seguridad de EE.UU. puede fortalecerse si se modifican los tratados.

[36] Russell Glenn, "Separating the wheat from the chaff: Non-lethal capabilities in future urban operations", documento presentado en Jane's 4th Annual Non-Lethal Weapons 2000 Conference, 5 de diciembre de 2000.

[37] Art. II.9 (d), CAQ, que estipula que "Por fines no prohibidos por la presente Convención se entiende: (...) (d) Mantenimiento del orden, incluida la represión interna de disturbios" .).

[38] Por ejemplo, un editorial en el *Chemical Weapons Convention Bulletin* centrado en la disposición sobre mantenimiento del orden, artículo II.9 (d), se preguntaba: "¿qué significa mantenimiento del orden? ¿El orden de quién? ¿Qué orden? ¿Mantenerlo dónde? ¿Por quién?" "New weapon technologies and the loophole in the Convention," *Chemical Weapons Convention Bulletin*, n.º 23, marzo de 1994, p. 1.

[39] Un editorial en el *CBW Conventions Bulletin* retoma la cuestión tras el incidente de Moscú y se pregunta qué significa "mantenimiento del orden" en el marco de la Convención. "'Law enforcement' and the CWC," *CBW Conventions Bulletin*, n.º 58, diciembre de 2002, p. 1.

[40] Otro factor que puso de manifiesto la importancia del significado de la disposición sobre mantenimiento del orden incluida en la CAQ fue la convocatoria, en la primavera boreal de 2003, unos seis meses después del incidente de Moscú, a la Primera Conferencia de Examen de la CAQ. Como los Estados Partes en la CAQ no lograron abordar, en esa Conferencia, los problemas planteados por la crisis de Moscú, la controversia se acentuó.

[41] La CAQ no prohíbe el uso de sustancias químicas tóxicas con fines antimateriales en situaciones en que el uso antimaterial de sustancias químicas tóxicas no tenga efectos adversos en humanos o animales. V. Fidler, *op. cit.* (nota 2), p. 72.

[42] La interpretación de la disposición de la CAQ sobre mantenimiento del orden que se sostiene en el presente artículo se basa en un análisis previo de la cuestión por el autor, que fue presentado en un foro abierto para organizaciones no gubernamentales en la Primera Conferencia de Examen de la CAQ, en mayo de 2003, y luego, revisado, en David P. Fidler, "Background paper on incapacitating chemical and biochemical weapons and law enforcement under the Chemical Weapons Convention", 25 de mayo de 2005, preparado para un simposio sobre armas químicas incapacitantes, en junio de 2005.

[43] Art. II.7, CAQ, (donde se define los agentes de represión de disturbios como "cualquier sustancia química no enumerada en una lista, que puede producir rápidamente en los seres humanos una irritación sensorial o efectos incapacitantes físicos que desaparecen en breve tiempo después de concluida la exposición al agente" .).

[44] Abraham Chayes y Matthew Meselson, "Proposed guidelines on the status of riot control agents and other toxic chemicals under the Chemical Weapons Convention", *Chemical Weapons Convention Bulletin*, n.º 35, marzo de 1997, p. 13; Walter Krutzsch, "'Non-lethal' chemicals for law enforcement?" Berlin Information and Center for Transatlantic Security Research Note 03.2, abril de 2003, p. 4.

[45] Algunos de los que promovieron la restricción de la gama de sustancias químicas tóxicas para el mantenimiento del orden a las que correspondieran a la definición de los agentes de represión de disturbios reconocen que se pueden utilizar dosis letales de sustancias químicas tóxicas en penas capitales. Chayes y Meselson, *op. cit.* (nota 44), p. 13 y Krutzsch, *op. cit.* (nota 44).

[46] Art. 31.1 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 23 de mayo de 1969, UNTS, vol. 1155, p. 331 (en adelante: Convención de Viena).

[47] En el artículo II.2 de la CAQ se definen las "sustancias químicas tóxicas" de la siguiente manera: "Toda sustancia química que, por su acción química sobre los procesos vitales, pueda causar la muerte, la incapacidad temporal o lesiones permanentes a seres humanos o animales. Quedan incluidas todas las sustancias químicas de esa clase, cualquiera que sea su origen o método de producción y aunque se produzcan en instalaciones, como municiones o de otro modo. (A los efectos de la aplicación de la presente Convención, las sustancias químicas tóxicas respecto de las que se ha previsto la aplicación de medidas de verificación están enumeradas en listas incluidas en el anexo sobre sustancias químicas" .).

[48] Art. II.7, CAQ.

[49] *Ibid.*, Anexo de Verificación, Parte VI, A.2(a).

[50] Walter Krutzsch y Ralf Trapp, *A Commentary on the Chemical Weapons Convention*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 1994, p. 418.

[51] Art. 31.3 (b), Convención de Viena.

[52] Mark Wheelis, "Will the new biology lead to new weapons?" *Arms Control Today*, julio-agosto de 2004, p. 6, p. 8. Este análisis no sugiere que la práctica estatal en un incidente pueda zanjar las cuestiones interpretativas que plantea la CAQ, pero la práctica estatal en la toma de rehenes en Moscú es una instancia importante de práctica estatal con arreglo al artículo II.9(d).

[53] Art. II.1(a), CAQ. Krutzsch y Trapp observaron que " un Estado Parte no sólo tiene que demostrar que el fin de producir o almacenar cierta sustancia química es legítimo, sino también que la sustancia química es, en realidad, de un tipo coherente con ese supuesto fin, y que su cantidad corresponde al propósito especificado " . Krutzsch y Trapp, *op. cit.* (nota 50), p. 27.

[54] "Al igual que con cualquier otro agente químico incapacitante, la concentración de fentanilo en una parte determinada del edificio habría sido difícil de controlar, los efectos de una determinada concentración de fentanilo en cualquier persona particularmente susceptible no se habrían conocido, y la concreción de una separación entre los efectos neutralizantes y letales de la droga, en otras palabras, lograr dejar a las personas en estado de inconciencia sin que dejen de respirar, es muy difícil." Malcolm Dando, "The danger to the Chemical Weapons Convention from incapacitating chemicals, Documento n.º 4 para la Primera Conferencia de Examen de la CAQ, marzo de 2003, p. 4.

[55] Como comentó Human Rights Watch acerca de la toma de rehenes en Moscú, " el derecho internacional no prohíbe el empleo de fuerza potencialmente letal en operaciones de liberación de rehenes, pero exige que esa fuerza sea absolutamente necesaria y que se tomen todas las precauciones tanto en la planificación como en la ejecución de esas operaciones a fin de reducir al mínimo el número de muertos " . Human Rights Watch, *op. cit.* (nota 32).

[56] Art. 31.3(c), Convención de Viena, (" Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: [...] c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes ").

[57] Art. 3, Declaración Universal de Derechos Humanos, AG. Res. 217A (III), UN Doc. A/810, 1948, p. 71 (en adelante: DUDH); Art. 6, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 19 de diciembre de 1966, UNTS, vol. 999, p. 171 (en adelante: PIDCP).

[58] Comité de Derechos Humanos, "General Comment No. 6, Article 6," párr. 3, en *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev/1, 1994, p. 6.

[59] Art. 4, PIDCP.

[60] Human Rights Watch, *op. cit.* (nota 32).

[61] En su comentario sobre el posible empleo de sustancias químicas neutralizantes con fines de mantenimiento del orden, el Gobierno británico sostuvo: " La decisión de emplear cualquier tipo de sustancia química sea para inducir un estado de calma o de inconciencia exige conocer la historia médica de la persona a la que se aplica, en particular si ha tomado algún medicamento recetado o no, y las condiciones de orden médico pertinentes. Asimismo, esa decisión conllevaría una responsabilidad considerable en cuanto a los cuidados que se requerirán inmediatamente después del incidente y a largo plazo " . Citado por Lewer y Davison, *op. cit.* (nota 11), p. 47.

[62] "Para lograr el nivel deseado de alteración del estado de ánimo sin causar un nivel peligroso de depresión respiratoria (es decir, lograr que la persona se calme manteniéndose consciente), se necesita controlar estrictamente el nivel de dosificación. " *An Assessment of Non-Lethal Weapons Science and Technology*, Committee for an Assessment of Non-Lethal Weapons Science and Technology, National Academies Press, Washington, D.C., 2003, p. 27.

[63] Art. 31.3(c), Convención de Viena.

[64] La CAQ se negoció bastante después del desarrollo del derecho de los derechos humanos, lo que refuerza la legitimidad de hacer referencia a ese derecho cuando se interpreta la disposición sobre mantenimiento del orden que figura en la CAQ.

[65] V., por ejemplo, los arts. 6 (prohibición de la privación arbitraria de la vida y normas sobre la imposición de la pena de muerte) y 7 (prohibición de la tortura y de los tratos y las penas crueles, inhumanos o degradantes), 9-10 (normas relativas a la privación de la libertad), y 14-15 (normas sobre la acusación y el enjuiciamiento de personas por la comisión de delitos), de la PIDCP.

[66] Art. 5 DUDH; arts. 4.2 y 7 PIDCP.

[67] Puede hallarse un análisis detallado de estos temas de derechos humanos en Fidler, *op. cit.* (nota 42), pp. 33-44.

[68] Malcolm Dando, "Scientific and technological change and the future of the CWC: The problem of non-lethal weapons," *Disarmament Forum*, 2002, pp. 33-34.

[69] Krutzsch y Trapp explicaron claramente esa elección: " Puede interpretarse que la frase'mantenimiento del orden, incluida la represión interna de disturbios'significa que existen otras represiones de disturbios, además de la represión de disturbios internos. Por otro lado, esa represión de disturbios'no internos'debería ser un medio aceptado internacionalmente para'hacer cumplir la ley'" . Krutzsch y Trapp, *op. cit.* (nota 50), p. 42 n. 45.

[70] *Shorter Oxford English Dictionary*, Oxford University Press, Oxford, 1993, p. 820.

[71] La práctica de los Estados suele mostrar un uso frecuente de agentes de represión de disturbios por los Gobiernos dentro de sus territorios soberanos. V. Davison y Lewer 2004, *op. cit.* (nota 11), pp. 34-35 (donde se registran usos de agentes de represión de disturbios en todo el mundo para la represión de multitudes).

[72] American Law Institute, *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States*, American Law Institute Publishers, St. Paul, 1986, § 431(1). Conforme al derecho internacional, un Estado tiene jurisdicción prescriptiva con respecto a (1) actos, personas o actividades que tienen lugar, total o parcialmente, dentro de su territorio o en zonas sujetas a su jurisdicción; (2) actividades, intereses, estatutos o relaciones de sus súbditos en el extranjero, así como dentro de su territorio, y en zonas sujetas a su jurisdicción; y (3) actos fuera de su territorio o en zonas sujetas a su jurisdicción (a) que tienen o se prevé que tengan un efecto sustancial dentro de su territorio; (b) realizados por personas que no son súbditos de ese Estado y dirigidos contra la seguridad del Estado o contra una clase limitada de los intereses de otro Estado. *Ibíd.* § 402. Incluso sobre esta base, el ejercicio de la jurisdicción también debe ser razonable. *Ibíd.*, § 403.

[73] *Ibíd.*, p. 329.

[74] Art. 2.1, Carta de las Naciones Unidas.

[75] *Ibíd.*, art. 2.7.

[76] La práctica de Estados Unidos refleja esta interpretación. El *Commander's Handbook on the Law of Naval Operations* incluye como permitido el uso de agentes de represión de disturbios en tiempo de paz en " bases en el extranjero con fines de mantenimiento del orden expresamente autorizados por el Gobierno anfitrión " . Steven F. Day, "Legal considerations in noncombatant evacuation operations," *Naval Law Review*, vol. 40, 1992, p. 45, p. 60.

[77] Como observan Chayes y Meselson, la CAQ " no dice explícitamente qué fuentes de derecho pueden aplicar los Estados al invocar el artículo II.9 (d). Por consiguiente, parece posible que los Estados deseen invocar el derecho internacional para justificar sus actividades destinadas al " mantenimiento del orden " . Chayes y Meselson, *op. cit.* (nota 44), p. 15.

[78] *Oppenheim's International Law* , 9th ed., Longmans, London, 1992, p. 11.

[79] Arts. 2.3, 2.4 y 33.1, Carta de las Naciones Unidas.

[80] *Ibíd.* , art. 51.

[81] Art. 64, IV Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, UNTS, vol. 75, (en adelante: IV CG).

[82] *Commentary on Geneva Convention IV Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War* , CICR, Ginebra, 1958, p. 337.

[83] Art. 64, IV CG.

[84] Se describe un ejemplo de uso de un agente de represión de disturbios para proteger los bienes de la potencia ocupante en un informe sobre armas " no letales " auspiciado por el *Council on Foreign Relations* . En respuesta a la infiltración de civiles en una base militar en Bagdad ocupada por las fuerzas militares de Estados Unidos, que intentaban saquearla, el personal militar de Estados Unidos utilizó varias armas " no letales " , incluidos agentes de represión de disturbios, oleoresina de capsicum (OC), a fin de desalojar a los civiles de las instalaciones. Independent Task Force, *Non-Lethal Weapons and Capabilities* , Washington, D.C., Council on Foreign Relations, 2004, p. 51. V. también Davison y Lewer 2005, *op. cit.* (nota 11), pp. 22-24 (donde se describe el uso de varias ANL en las operaciones militares de Estados Unidos en Irak y Afganistán).

[85] IV CG, arts. 64-78.

[86] Arts. 41, 82, III Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, UNTS, vol. 75, p. 135 (en adelante: III CG).

[87] *Ibíd.* , art. 82.

[88] *Ibíd.* , art. 42.

[89] *Commentary on Geneva Convention III Relative to the Treatment of Prisoners of War* , CICR, Ginebra, 1960, p. 247.

[90] Decreto-ley 11.850, *Federal Register* , vol. 40, 1975, p. 161, párrs. (a), (d).

[91] Tras haber fracasado en impedir que multitudes violentas atacaran monasterios en Kosovo en marzo de 2004, Alemania anunció su intención de equipar a su fuerza de mantenimiento de la paz con agentes de represión de disturbios. Davison y Lewer 2004, *op. cit.* (nota 11), p. 34. En Côte d'Ivoire, las fuerzas militares francesas emplearon agentes de represión de disturbios contra multitudes de civiles tras la intervención militar francesa en respuesta a un ataque contra la fuerza de mantenimiento de la paz de Francia por la fuerza aérea de Côte d'Ivoire. Davison y Lewer 2005, *op. cit.* (nota 11), p. 53.

[92] Fidler, *op. cit.* (nota 2), p. 58.

[93] Resolución ejecutiva N.º 75 del Senado de Estados Unidos – Relativa a la Convención de Armas Químicas, *Congressional Record* , vol. 143, p. S3373-01, 17 de abril de 1997, § 26A.

[94] *Ibíd.*

[95] El presidente Bush autorizó a las fuerzas militares estadounidenses a emplear agentes de represión de disturbios en Irak, el año 2003, en las circunstancias descritas en el decreto-ley 11.850. Neil Davison y Nicholas Lewer, Bradford Non-Lethal Weapons Research Project Report n.º 4, 2003, p. 13. Las fuerzas militares británicas señalaron, en marzo de 2003, que utilizaría agentes de represión de disturbios en Irak sólo para controlar disturbios. Davison y Lewer 2004, *op. cit.* (nota 11), p. 34.

[96] Esta situación ha incentivado algunos intentos para que nuevos compuestos químicos, como las bombas de peste, se ajusten a la definición de un agente de represión de disturbios, como ha hecho Estados Unidos. Davison y Lewer 2003, *op. cit.* (nota 95), p. 10. Sin embargo, esa postura no funcionará para sustancias químicas incapacitantes más fuertes. Como se observa en un informe del National Research Council, "el uso de calmantes (...) ha sido previsto en relación con situaciones de tomas de rehenes y para usar con prisioneros'inmanejables', pero no para situaciones de disturbios en que las personas incapacitadas podrían ser pisoteadas o aplastadas en el tumulto " . Committee for an Assessment of Non-Lethal Weapons Science and Technology, *op. cit.* (nota 62), p. 27.

[97] Decreto-ley 11.850, *op. cit.* (nota 90), § (b)-(c).

[98] Art. 1, Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), del 10 de junio de 1977, UNTS, vol. 1125, p. 609.

[99] Art. I.1, CAQ.

[100] "New weapon technologies and the loophole in the Convention," *op. cit.* (nota 38), p. 2.

[101] Independent Task Force 1999, *op. cit.* (nota 35).

[102] Independent Task Force 2004, *op. cit.* (nota 84), p. 31.

[103] *Ibíd.* , p. 32.

[104] *Ibíd.* , p. 1.

[105] Davison y Lewer 2005, *op. cit.* (nota 11), p. 26 (donde se reproducen los comentarios del experto jurídico David Koplow sobre las ANL, en la Non-Lethal Defense Conference VI, marzo de 2005).

[106] *Ibíd.* , (donde se cita a un jurista del Órgano del Juez Abogado General de Estados Unidos, quien sostiene que era " más probable que la Convención sobre Armas Químicas prohibiera esos tipos de sistemas de armas [calmantes] ").

[107] Davison y Lewer 2005, *op. cit.* (nota 11), p. 21 (donde se dice que, en la Non-Lethal Defense Conference VI, en marzo de 2005, John Alexander, defensor de las ANL, sostuvo que " el tema de las armas biológicas y químicas debería revisarse en relación con las armas no letales, ya que el derecho internacional que prohíbe su

desarrollo está caduco").

[108] Dando, *op. cit.* (nota 54), p. 17. Una organización no gubernamental ha acusado a Estados Unidos de conducir un programa secreto de armas químicas, en infracción de la CAQ. "US military operates secret chemical weapons program", *Sunshine Project Aerogramme* , N.º. 2002/05, Sunshine Project, 24 de septiembre de 2002.

[109] NATO Research and Technology Organization, *Non-lethal weapons and future peace enforcement operations* , TR-SAS-040, noviembre de 2004, p. 3-6.

[110] V., por ejemplo, *Preliminary Legal Review of Proposed Chemical-Based Nonlethal Weapons* , Departamento de Estados Unidos de la Oficina de la Marina del Órgano del Juez Abogado General, 30 de noviembre de 1997, p. 21 ("La Convención sobre Armas Biológicas y, más claramente, la legislación nacional [estadounidense] de aplicación prohíbe el desarrollo, la producción, el almacenamiento de agentes biológicos para ser usados como armas. Los agentes biológicos están definidos ampliamente por el instrumento a fin de incluir los agentes utilizados con fines antimateriales ").

[111] V. Committees of the North Atlantic Assembly, *Non-lethal weapons* , Lord Lyell (Reino Unido), Relator general, 18 de abril de 1997, Doc. No. STC (97)3, § 39 (donde se afirma que " el uso de agentes biológicos para inutilizar el combustible o destruir material que se utiliza en los equipos no estaría autorizado por la CABT, aunque el propósito fuera no letal ").

[112] Massimo Annati, "Military use of chemical riot control agents: A case for legal assessment", documento presentado ante el III Simposio Europeo sobre Armas No Letales, 10-12 de mayo de 2005, Ettlingen, Alemania, p. 7 (donde se sostiene que las bombas de peste no son sustancias químicas tóxicas con arreglo a la CAQ); Jared Silberman, "Non-lethal weaponry and non-proliferation," *Notre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy* , vol. 19, 2005, pp. 347-348 (jurista de la marina de Estados Unidos, que sostiene que " lo que puede verse en el horizonte es el empleo de bombas de peste, una manera de impedir el acceso del enemigo ").

[113] Davison y Lewer 2005, *op. cit.* (nota 11), p. 26.

[114] Neil Davison, "Weapons focus: Biochemical weapons," en *Bradford Non-Lethal Weapons Research Project Report No. 5* , mayo de 2004, pp. 27-34; Wheelis, *op. cit.* (nota 52), pp. 6-13; Malcolm Dando, "The malign use of neuroscience," *Disarmament Forum* , 2005, pp. 17-24; Kathryn Nixdorff, "Assault on the immune system," *Disarmament Forum* , 2005, pp. 25-35.

[115] V. Davison y Lewer 2005, *op. cit.* (nota 11), pp. 34-41 (donde se examinan las controversias en torno a las armas Taser).

[116] NATO Research and Technology Organization, *op. cit.* (nota 109), p. iii.

[117] *Ibid.* , pp. 4-5.

[118] El ejemplo clásico de esta dinámica es el desarrollo de la prohibición del empleo de armas láser cegadoras.

[119] Davison y Lewer 2005, *op. cit.* (nota 11), p. 21.

[120] *Ibid.* .

[121] Independent Task Force 2004, *op. cit.* (nota 84), p. 8.

[122] V. Steven Komarow, "Pentagon deploys array of non-lethal weapons", *USA Today* , 24 de julio de 2005, en < http://www.usatoday.com/news/world/iraq/2005-07-24-nonlethal-weapons_x.htm > (consultado el 27 de julio de 2005). Actualmente, el paso a que podrían producirse esos adelantos está siendo aminorado por falta de financiación. En Estados Unidos, los despliegues de fuerzas en Irak y Afganistán han afectado adversamente las perspectivas para el apoyo del Departamento de Defensa al desarrollo de tecnologías de ANL. Los gastos de investigación y desarrollo recaerán, entonces, en el sector privado. V. Davison y Lewer 2005, *op. cit.* (nota 11), p. 22.