



Asamblea General

Distr. limitada
4 de marzo de 2019
Español
Original: inglés

Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos

Subcomisión de Asuntos Jurídicos

58° período de sesiones

Viena, 1 a 12 de abril de 2019

Propuesta sobre el establecimiento de un grupo de trabajo para la elaboración de un régimen internacional para la utilización y explotación de los recursos espaciales

Documento de trabajo presentado por Bélgica y Grecia

1. La cuestión de los posibles modelos de normas jurídicas sobre las actividades de exploración, explotación y utilización de los recursos espaciales se examinó en el 57° período de sesiones de la Subcomisión de Asuntos Jurídicos de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos, en relación con el tema 15 del programa.

2. Durante el debate, la delegación de Grecia propuso que se creara un grupo de trabajo especial de la Subcomisión con el mandato de elaborar y proponer soluciones jurídicas alternativas capaces de proporcionar la certidumbre jurídica necesaria para los actos de exploración, explotación y utilización de los recursos del espacio ultraterrestre¹. Al menos otra delegación respaldó la propuesta.

3. Además, en relación con el tema 16 (Propuestas a la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos de nuevos temas para que la Subcomisión de Asuntos Jurídicos los examine en su 58° período de sesiones), la delegación de Grecia expresó la opinión de que el examen del tema 15 del programa se debía incluir en la labor del Grupo de Trabajo sobre la Situación y Aplicación de los Cinco Tratados de las Naciones Unidas relativos al Espacio Ultraterrestre, a fin de fomentar un debate bien enfocado.

4. La propuesta recibió el apoyo de Bélgica, el Brasil, China y de otros Estados. A raíz de una propuesta del Brasil, esos Estados expresaron su intención de celebrar consultas entre períodos de sesiones con miras a presentar a la Subcomisión, en su 58° período de sesiones, en 2019, para su examen, una propuesta que contuviera objetivos y modalidades para la inclusión de ese tema en el programa del Grupo de Trabajo sobre la Situación y Aplicación de los Cinco Tratados de las Naciones Unidas relativos al Espacio Ultraterrestre².

¹ A/AC.105/1177, párrs. 264 y 265.

² *Ibid.*, párrs. 269 y 271.



5. El presente documento de trabajo constituye un primer esfuerzo de Bélgica y Grecia de entablar el debate pertinente en el contexto de las consultas oficiosas mencionadas.

6. En los últimos años se ha mantenido un intenso debate sobre el desarrollo de actividades relacionadas con la exploración, la explotación y la utilización de los recursos del espacio ultraterrestre. En este debate deben tenerse en cuenta la existencia de ambiciones en este ámbito, la atracción de inversiones importantes y el desarrollo de la tecnología necesaria a fin de que las actividades planificadas, públicas o privadas de esa índole en el espacio ultraterrestre tengan un futuro prometedor. Además, esas actividades requieren un régimen jurídico sólido e inequívoco, que debería formularse sobre la base de los siguientes principios del derecho espacial internacional vigente.

I. Los principios pertinentes del derecho internacional del espacio vigente

A. La exploración y utilización del espacio ultraterrestre como patrimonio de toda la humanidad

7. De conformidad con el Tratado sobre los Principios que Deben Regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y otros Cuerpos Celestes, el espacio ultraterrestre constituye una zona que no está sometida a la jurisdicción de los Estados. Esto se desprende claramente, entre otros, de los párrafos 1 y 2 del artículo I del Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre, en los que se establece que la exploración y utilización del espacio ultraterrestre deberán hacerse en provecho y en interés de todos los países e incumben a toda la humanidad, que el espacio ultraterrestre estará abierto para su exploración y utilización a todos los Estados sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y de conformidad con el derecho internacional, y que habrá libertad de acceso a todas las regiones de los cuerpos celestes.

8. La ausencia de jurisdicción nacional sobre el espacio ultraterrestre, o sobre partes de este, también se hace patente en el principio de no apropiación, consagrado en el artículo II del Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre, en el que se establece que el espacio ultraterrestre, incluso la Luna y los demás cuerpos celestes, no podrá ser objeto de apropiación nacional por reivindicación de soberanía, uso u ocupación, ni de ninguna otra manera.

B. El espacio ultraterrestre es un espacio común regulado por el derecho internacional

9. Todas las actividades de exploración y utilización del espacio ultraterrestre están reglamentadas por el derecho internacional. Esto se desprende claramente de los artículos I, II, III y VI del Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre. Si bien en el artículo VI se definen todas las actividades de los Estados en el espacio ultraterrestre como actividades espaciales “nacionales”³, en el artículo III se establece que los Estados partes en el Tratado deberán realizar sus actividades de exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, de conformidad con el derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas, en interés del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y del fomento de la cooperación y la comprensión internacionales.

³ El artículo VI del Tratado sobre el espacio ultraterrestre también deja claro que el objetivo principal del derecho espacial nacional y de la obligación de supervisión es que los Estados velen por que las actividades nacionales se lleven a cabo de conformidad con las disposiciones establecidas en el Tratado.

10. La aplicabilidad del derecho internacional se ve reforzada también por el artículo I, en el que se establece que el espacio ultraterrestre, incluida la Luna y los demás cuerpos celestes, estará abierto para su exploración y utilización a todos los Estados sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y de conformidad con el derecho internacional.

11. El artículo I del Tratado sobre el espacio ultraterrestre establece así la necesidad de adoptar normas de derecho espacial de carácter internacional para reglamentar la utilización del espacio (y sus recursos). Por supuesto, los Estados podrán autorizar las actividades espaciales de sus nacionales. Sin embargo, este principio personal para el ejercicio de la jurisdicción nacional no constituye un fundamento para la jurisdicción legislativa en lo que respecta a la regulación de la condición jurídica del espacio ultraterrestre en sí. De ello se desprende que los aspectos jurídicos de la explotación de los recursos espaciales deben estar regulados por el derecho internacional.

12. Con respecto a la exploración y explotación del espacio ultraterrestre, el derecho espacial internacional vigente comprende principalmente el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre y el Acuerdo que Rige las Actividades de los Estados en la Luna y otros Cuerpos Celestes. Hasta la fecha, 18 Estados han ratificado el Acuerdo sobre la Luna que, en su artículo 11, establece la obligación de los Estados partes de comprometerse a establecer un régimen internacional que rija la explotación de los recursos naturales de la Luna, “cuando esa explotación esté a punto de llegar a ser posible”. Para la mayoría de los miembros de la Comisión que aún no han ratificado el Acuerdo, las normas internacionales aplicables a la exploración y explotación del espacio ultraterrestre son las disposiciones pertinentes del Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre. En este contexto, debe prestarse especial atención a los artículos I y II del Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre.

C. La gobernanza mundial de las actividades en el espacio ultraterrestre es de carácter internacional

13. En el contexto del presente documento de trabajo, el término “gobernanza” se define como la forma en que se gestiona el espacio ultraterrestre al más alto nivel y los mecanismos para hacerlo. Dada la naturaleza del espacio ultraterrestre como patrimonio mundial y teniendo en cuenta el papel del derecho internacional a este respecto⁴, puede concluirse válidamente que las normas en vigor con respecto a la gobernanza de los cuerpos celestes y del vacío del espacio ultraterrestre (incluidas las órbitas alrededor de la Tierra u otros cuerpos celestes) forman parte del derecho internacional.

14. De lo anterior se desprende que las actividades en el espacio ultraterrestre ya sean de carácter público o privado, se rigen por el derecho internacional.

15. Para ser eficaz, esta gobernanza internacional requiere, a mediano o largo plazo, el establecimiento de un marco institucional internacional. La experiencia jurídica adquirida a este respecto incluye la administración del espacio aéreo internacional por la Organización de Aviación Civil Internacional (mediante el reconocimiento, por parte de sus Estados miembros, de una serie de jurisdicciones funcionales dentro de las denominadas “regiones de información de vuelo”), la administración de los fondos marinos por la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en combinación con el Acuerdo de 1994 relativo a la Aplicación de la Parte XI), el régimen de gestión del espectro de frecuencias de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y el régimen jurídico que rige la Antártida (en virtud del Tratado Antártico de 1959).

⁴ A/AC.105/1177, párr. 264.

16. La necesidad de contar con un régimen jurídico internacional para la explotación de los recursos espaciales deriva también del hecho de que los enfoques nacionales de la explotación de los recursos espaciales pueden dar lugar a conflictos entre agentes competidores, si se deja que evolucionen por su cuenta, sin una orientación internacional. Por consiguiente, incluso si no hay ninguna objeción jurídica a que los Estados interpreten a su antojo sus obligaciones internacionales en virtud del Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre al reglamentar los recursos espaciales, sigue existiendo una necesidad evidente de establecer un marco institucional internacional para reglamentar las actividades concurrentes. Para que ese marco sea eficaz, este debería centrarse en las principales finalidades descritas en el párrafo 7 del artículo 11 del Acuerdo sobre la Luna, cuyo valor es mayor y va más allá de toda opinión sobre la ratificación del Acuerdo sobre la Luna. Entre esas finalidades figuran las siguientes: a) el desarrollo ordenado y seguro de los recursos naturales del espacio ultraterrestre; b) la ordenación racional de esos recursos; c) la ampliación de las oportunidades para el uso de esos recursos; y d) una participación equitativa de todos los Estados en los beneficios derivados de esos recursos, teniendo especialmente en cuenta los intereses y necesidades de los países en desarrollo, así como las iniciativas de los países que hayan contribuido de forma directa o indirecta a la exploración del espacio ultraterrestre.

17. Por lo tanto, es razonable concluir que la creación de un marco de gobernanza internacional para las actividades en el espacio ultraterrestre constituye una condición sine qua non para una explotación eficiente, legítima y sostenible de los recursos del espacio ultraterrestre que sea independiente de la naturaleza de los interesados.

D. Los tratados sobre el espacio ultraterrestre imponen una mayor cooperación internacional con respecto a la exploración y utilización del espacio ultraterrestre

18. Un plan de gobernanza internacional para las actividades en el espacio ultraterrestre (y, en consecuencia, para cualquier intento de explotar los recursos en el espacio ultraterrestre) presupone el establecimiento de una cooperación internacional reforzada. La cooperación internacional es la esencia y el espíritu del Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre; los artículos I, III, V y IX a XII se basan en ella o se refieren a ella. Además, la importancia de la cooperación internacional en el espacio ultraterrestre se refleja, de manera constante y continua, en el animus de la comunidad espacial internacional, como se repite con frecuencia en numerosas resoluciones de la Asamblea General. Por ejemplo, en la Declaración sobre el 50º aniversario del Tratado sobre los Principios que Deben Regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluso la Luna y otros Cuerpos Celestes, aprobada por la Asamblea General en su resolución 72/78, los Estados Miembros pusieron de relieve el carácter constantemente evolutivo y cada vez más polifacético de la cooperación internacional para la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, con avances científicos y tecnológicos fundamentalmente complejos en el campo del espacio y una diversidad cada vez mayor de actores en el ámbito espacial y, por consiguiente, alentaron a que se establecieran unas alianzas, una cooperación y una coordinación más estrechas. También en esa Declaración, los Estados Miembros reconocieron la necesidad de seguir promoviendo la cooperación internacional en la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, teniendo en cuenta las necesidades particulares de los países en desarrollo.

19. Además, en su resolución 72/77, titulada “Cooperación internacional para la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos”, la Asamblea General reafirmó la importancia de la cooperación internacional para el desarrollo del derecho internacional, incluidas las normas relevantes del derecho internacional espacial, que desempeñan un papel importante en la cooperación internacional para la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, y la importancia de que el mayor número posible de Estados se adhiera a los tratados internacionales que

promueven la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos a fin de hacer frente a los nuevos desafíos que se presenten, en especial para los países en desarrollo⁵.

20. La necesidad de la cooperación internacional en el ámbito específico de la explotación de los recursos espaciales exige un mayor multilateralismo en la planificación, organización, extracción y explotación de los recursos espaciales; el artículo 11 del Acuerdo sobre la Luna, si bien hasta la fecha solo ha sido ratificado por 18 Estados, puede constituir un punto de partida útil para seguir debatiendo el establecimiento de un régimen internacional para la explotación de los recursos espaciales de conformidad con los principios establecidos del derecho internacional del espacio.

II. El camino a seguir

21. Los debates constructivos encaminados a la solución de los complejos problemas jurídicos exigen tanto una base fáctica común como un plan de trabajo bien estructurado que se aplique mediante una plataforma inclusiva y ampliamente reconocida y con el mandato jurídico correspondiente

22. Se propone que la gestión eficiente y ordenada de la explotación de los recursos espaciales se lleve a cabo sobre la base de un debate estructurado, plurianual y de múltiples niveles sobre su reglamentación jurídica a nivel internacional. Este debate debería basarse en una recopilación de información actualizada de todas las partes interesadas pertinentes en esta nueva esfera, como primer paso para llegar a un régimen viable que facilite la explotación de los recursos espaciales de conformidad con el derecho espacial internacional vigente.

23. Teniendo en cuenta la situación actual de la industria de los recursos espaciales y el carácter fragmentado de la información técnica, económica y científica relativa a los recursos espaciales, se considera indispensable que los debates jurídicos comiencen con la organización de una o más rondas de recopilación de información para garantizar un entendimiento común y una base fáctica compartida.

24. La interpretación de los principios jurídicos internacionales, como los que figuran en el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre, sigue siendo prerrogativa de los Estados. Por esta razón, y teniendo en cuenta el mandato de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos, especificado en la resolución 1472 (XIV) de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1959, de estudiar la naturaleza de los problemas jurídicos que puedan derivarse de la exploración del espacio ultraterrestre y, a ese respecto, teniendo también en cuenta la función de la Comisión, consistente tanto en elaborar instrumentos jurídicos, ya sean vinculantes o no vinculantes, como en servir de plataforma para la celebración de debates constructivos sobre esas cuestiones, Bélgica y Grecia consideran que la Comisión es el foro principal para los debates y las negociaciones intergubernamentales sobre el futuro régimen para la explotación de los recursos espaciales. Este punto de vista se ve respaldado además por la observación de que una fuente importante de incertidumbre jurídica respecto de la reglamentación de esta actividad deriva del hecho de que los Estados tienen opiniones diferentes sobre cómo deben interpretarse los principios establecidos en los instrumentos jurídicos elaborados por los Estados miembros de esta misma Comisión, que, en consecuencia, se encuentra en una posición única para ofrecer aclaraciones pertinentes.

⁵ Véanse también las siguientes resoluciones de la Asamblea General: 51/122, de 13 de diciembre de 1996, 54/68, de 6 de diciembre de 1999, 59/2, de 20 de octubre de 2004, 61/110 y 61/111, de 14 de diciembre de 2006, 62/101, de 17 de diciembre de 2007, 62/217, de 22 de diciembre de 2007, 65/97, de 10 de diciembre de 2010, 65/271, de 7 de abril de 2011, 66/71, de 9 de diciembre de 2011, 67/113, de 18 de diciembre de 2012, 68/50, de 5 de diciembre de 2013, 68/74 y 68/75 de 11 de diciembre de 2013, 69/85 de 5 de diciembre de 2014, 70/1 de 25 de septiembre de 2015, 70/82 de 9 de diciembre de 2015, 70/230 de 23 de diciembre de 2015 y 71/90 de 6 de diciembre de 2016.

25. A la luz de lo anterior, al parecer, las denominadas “nuevas actividades espaciales” en el espacio ultraterrestre, en particular la aparición de una marcada tendencia a la explotación privada de los recursos espaciales, exigen un esfuerzo importante para reevaluar el régimen colectivo del derecho del espacio, recogido en los cinco tratados de las Naciones Unidas sobre el espacio ultraterrestre.

26. Habida cuenta de la afirmación permanente e inequívoca por parte de la comunidad internacional de los principios fundamentales consagrados en el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre, esa reevaluación no tendría por objeto cuestionar la validez de esos principios sino simplemente arrojar más luz sobre su ámbito de aplicación. Este debate obviamente entra en el ámbito de la “situación y aplicación” de los tratados de las Naciones Unidas relativos al espacio ultraterrestre y, en consecuencia, incorporar la cuestión de los “posibles modelos” en la labor del Grupo de Trabajo sobre la Situación y Aplicación de los Cinco Tratados de las Naciones Unidas relativos al Espacio Ultraterrestre sin duda no solo tendría un efecto positivo en la búsqueda de un régimen jurídico internacional viable para la explotación de los recursos espaciales que se ajuste al derecho internacional y vaya en beneficio y en interés de todos los países, con independencia de su grado de desarrollo económico o científico, sino que también permitiría lograr una mejor comprensión de los principios jurídicos que rigen la aventura espacial de la humanidad.

27. Sin embargo, deben tenerse en cuenta las preocupaciones que puedan surgir en relación con el ya considerable volumen de trabajo del Grupo de Trabajo sobre la Situación y Aplicación de los Cinco Tratados de las Naciones Unidas relativos al Espacio Ultraterrestre y su capacidad para ocuparse de una cuestión importante adicional, en particular considerando las diferentes posiciones jurídicas expresadas durante los debates de 2017 y 2018 en relación con el tema del programa relativo al intercambio general de opiniones sobre los posibles modelos de normas jurídicas sobre las actividades de exploración, explotación y utilización de los recursos espaciales, que han puesto de manifiesto la necesidad de poner en marcha un proceso constructivo y plurianual sobre la reglamentación de los recursos espaciales en el marco de la Comisión.

28. De lo anterior se desprende que el establecimiento de un grupo de trabajo especial sobre esta cuestión debería plantearse como una alternativa y opción preferible. De hecho, la importancia de elaborar un marco sostenible y eficiente para la reglamentación de los recursos espaciales y la naturaleza polémica de las cuestiones que están en juego se verían mejor atendidos con el establecimiento de un grupo de trabajo separado de ese tipo en relación con el tema actual sobre los recursos espaciales, en lugar de fusionar esas cuestiones complejas con los debates del Grupo de Trabajo sobre la Situación y Aplicación de los Cinco Tratados de las Naciones Unidas relativos al Espacio Ultraterrestre.

29. De conformidad con la práctica establecida en la Subcomisión de Asuntos Jurídicos, ese futuro grupo de trabajo sobre recursos espaciales tendría que tener un ámbito de trabajo bien definido y proceder sobre la base de un calendario convenido de común acuerdo para elaborar un informe en el que se aborden las cuestiones concretas que los Estados miembros de la Comisión determinen de antemano. Algunos Estados miembros de la Comisión ya han presentado documentos en los que se determinan esas cuestiones concretas (por ejemplo, el documento de trabajo preparado por Bélgica (A/AC.105/C.2/2018/CRP.8)), y esas cuestiones constituyen la base de la siguiente lista preliminar de cuestiones que pueden considerarse que merecen ser tratadas como prioritarias por cualquier futuro grupo de trabajo sobre recursos espaciales:

a) La definición de términos y la aplicación de principios generales sobre la exploración y utilización del espacio ultraterrestre para la actividad en desarrollo de la explotación de recursos espaciales;

b) La relación con otros regímenes jurídicos internacionales sobre la explotación de los recursos naturales en las zonas internacionales, como el régimen de órbita y frecuencia de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y el régimen de los fondos marinos;

- c) La determinación y definición de la pertinencia jurídica de las nuevas prácticas de los Estados y otras prácticas relativas a los recursos espaciales;
- d) El carácter exclusivo de los derechos futuros respecto de los recursos espaciales;
- e) La delimitación temporal y geográfica de las reivindicaciones sobre zonas que contienen recursos espaciales para fomentar una utilización eficiente y racional de esos recursos;
- f) Las obligaciones relativas a la recopilación científica de datos y el intercambio de información sobre las actividades de explotación de los recursos espaciales;
- g) La participación en los beneficios derivados de las actividades relativas a los recursos espaciales, teniendo en cuenta las contribuciones de los Estados que obtienen los recursos y las necesidades de los países en desarrollo que no tienen capacidad espacial;
- h) La coordinación de reivindicaciones concurrentes y el arreglo de controversias;
- i) El marco institucional para la gestión de los recursos espaciales;
- j) Los medios adecuados para garantizar la sostenibilidad y la compatibilidad ambiental de las actividades de explotación de los recursos espaciales.

30. Como ya se ha señalado, el debate sobre estas y otras cuestiones debe basarse en las opiniones de los diferentes grupos de expertos que comprenden expertos científicos, económicos, técnicos y jurídicos a fin de establecer una base fáctica común a partir de la cual se pueda proceder. A este respecto, se puede aprender mucho de la experiencia del Grupo de Trabajo sobre la Sostenibilidad a Largo Plazo de las Actividades en el Espacio Ultraterrestre, que se basó en gran medida en grupos de expertos integrados por expertos científicos, técnicos, jurídicos y en políticas nombrados por los Estados miembros y las organizaciones intergubernamentales internacionales que gozan de la condición de observador permanente en la Comisión. En contraste con el formato de negociación diplomática de los debates del Comité, los grupos de expertos eran foros deliberantes en los que los expertos técnicos de una amplia gama de países intercambiaban sus opiniones y experiencias y proponían un proyecto de directrices para su examen por el Grupo de Trabajo.

31. El carácter novedoso de las actividades que se examinan y sus efectos previstos también exigen que todo futuro grupo de trabajo sobre recursos espaciales se coordine con otros agentes. En particular, los efectos económicos potencialmente perjudiciales de las actividades de explotación de los recursos espaciales en lo que respecta a las desigualdades existentes a nivel mundial señalan la necesidad apremiante de cooperar con los mecanismos existentes que trabajan en la aplicación y realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

32. A este respecto, es importante asegurar una coordinación adecuada entre el grupo de trabajo propuesto sobre recursos espaciales y el grupo de trabajo establecido en relación con el nuevo tema del programa de la Comisión, titulado “agenda ‘Espacio2030’”, que se mantendrá en el programa de la Comisión hasta su 63º período de sesiones, en 2020 (A/73/20, párrs. 359 y 360).

33. Por último, un plan de trabajo amplio para la reglamentación de la explotación de los recursos espaciales también debería tener por objeto incorporar las posiciones jurídicas de los Estados que han ratificado el Acuerdo sobre la Luna. Si bien se debe reconocer la posibilidad de que la situación jurídica de esos Estados difiera de la de otros Estados que no han ratificado el Acuerdo sobre la Luna, se puede interpretar que en la situación actual se cumplen las condiciones para que los Estados partes en el Acuerdo se comprometan a establecer un régimen internacional que rija la explotación de los recursos espaciales, cuando esa explotación esté a punto de llegar a ser posible (párrafo 5 del artículo 11 del Acuerdo sobre la Luna). A fin de evitar el establecimiento

de regímenes internacionales separados, todo futuro grupo de trabajo sobre recursos espaciales deberá incorporar mecanismos institucionales para armonizar debidamente sus debates con los que los Estados partes en el Acuerdo sobre la Luna puedan estar llevando a cabo de forma paralela a este respecto.
