Seminario de las Naciones Unida sobre Derecho del Espacio
"Contribuciones del Derecho del Espacio al Desarrollo Económico y Social"
UN- CONAE-ESA
Buenos Aires, Argentina 5 al 8 de Noviembre, 2012

" Gobernabilidad de las Actividades del Espacio: incidencia de la Declaración de Beneficios"

por

Embajador Ciro Arévalo Yepes

Introducción:

Para efectos de esta ponencia se entiende el término gobernabilidad como la inter-accion política que se requiere para plantear soluciones de conjunto a problemáticas globales que, en la actividad de espacio, emanan de una diversidad nunca antes vista de actores gubernamentales y no-gubernamentales, cada vez más interdependientes. Supera el tradicional espectro del sistema de las Naciones Unidas para ir más allá con la inclusión de organizaciones no-gubernamentales, organizaciones y foros regionales, entidades mixtas, inter-agencias multilaterales, instituciones de derecho espacial[1], fundaciones, incluyendo empresas que están emergiendo con fuerza desde el sector privado.

Por ello el manejo de procesos globales, en la ausencia de una autoridad coercitiva supranacional, en el tratamiento de cuestiones del espacio ultraterrestre, es una de las grandes preocupaciones de la comunidad espacial internacional. Temores insertos dentro de las amenazas de riesgos geopolíticos mayores que impactan el progreso socio-económico hasta poder llegar al agotamiento gradual de los recursos societales y naturales. El eventual colapso de la gobernabilidad global ha sido señalado por el Foro Económico Mundial, WEF como el riesgo de mayor impacto junto con el de la propagación de las armas de destrucción masiva. Las carencias institucionales de la gobernabilidad global se constituye así como el centro de gravedad de la red de riesgos geopolíticos mayores[2].

Los desafíos son entonces evidentes independientemente del grado de desarrollo de las naciones que participan y de actores de diversa índole.

---

[1] *Werner Walogh: Outer Space in Society, Politics and Law – A Handbook for the Public" (C. Brünner and A. Soucek (eds.),Chapter 2.6. ISBN-10: 370910663X, Springer Vienna, 1st Edition, 21 September 2011).*

[2] *World Economic Forum's Network of Global Agenda. Global Risk 2012, Seventh Edition /www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2012.pdf*

Para la región de América Latina podrían resumirse: privatización (visión competitiva de redes terrestres de telefonía versus cobertura satelital), cooperación y/o competencia, saturación del recurso y acceso marginal, articulación en temas globales, posicionamiento regional, manejo de asimetrías. Pero quizás el más complejo: carencias específicas de gobernabilidad doméstica expresadas en la falta de continuidad de las políticas gubernamentales sobre este tema.

Gobernabilidad global de propósitos

La gobernabilidad global de propósitos tiende a reforzar las normas de uso responsable de los bienes públicos globales como son los derivados del espacio y crear marcos institucionales para la cooperación. Soslaya como fuerza unificadora, la sostenibilidad de las actividades espaciales pero vistas éstas de una forma integradora: que no solo corresponda a las preocupaciones crecientes de las potencias espaciales en temas de seguridad[3] sino también proteja los intereses de los países en desarrollo como es la preservación para usos pacíficos y acceso equitativo del recurso-espectro y sus aplicaciones.

De acuerdo con Brian Weeden de la Fundación Mundo Seguro, SWF hay 1000 satélites activos junto a 21.000 desechos de 10 centímetros o mas y medio millón de 1 centímetro que se mueven a una velocidad de 25.000 kilómetros por hora, situación ponen en riesgo la operatividad de los satélites y su incidencia en el transporte aéreo por ejemplo. Por ello debe reforzarse una visión holística que teniendo en cuenta los temas de seguridad, reivindique los grandes principios consensuados de equidad y que propenda por una expresión más concreta y operativa de los mismos.

No se trata de propugnar por una política espacial que conlleve a una normatividad con carácter coercitivo. El tratado del Espacio Ultrattrrestre por ejemplo que rige las actividades en el espacio no incorpora ese tipo de cláusulas en caso de incumplimiento de los estados parte. Tampoco lo hacen los tratados en el tema nuclear ni los de armas químicas o biológicas. El CTBT tiene un sistema de verificación global , pero aun así no existe estructuras coercitivas al incumplimiento de su articulado. No quiere decir por esto que no se ha cumplido con la sindéresis de su esencia jurídica. El no respeto de la norma conlleva a un espectro de sanciones no expresas pero aplicables. El tratado de no proliferación nuclear, NPT negociado en 1968 no contiene arreglos de verificación dentro del texto mismo pero si

[3] *"What if there was no more space in space": World Economic Forum´s Global Agenda Council on Space Security el cual Brian Weeden preside.*

los incorpora en acuerdos adicionales implementados por la Agencia Internacional de Energía Atómica, IAEA.[4]

Es por ello que muchos países en desarrollo y latinoamericanos en particular han planteado la necesidad de reforzar la legislación existen y salvo un caso particular, el nivel de adhesión de los tratados del espacio en la región es alto y un solo estado reivindica constitucionalmente algún tipo de soberanía sobre el segmento de la órbita[5]. Aún así, cualesquiera que sea la situación interna, los estados en desarrollo reconocen en general el valor jurídico de los tratados del espacio pero también señalan con preocupación la fase de obsolescencia en que están entrando constituyéndose para muchos de ellos en mecanismos de baja credibilidad.

En las dos propuestas alternativas fuera del trabajo jurídico de COPUOS que están sobre la mesa, el Código de Conducta de las Actividades Espaciales, ICoC proveniente de la Unión Europea[6] y la propuesta sino-rusa sobre Prevención de Emplazamiento de Armas en el Espacio Ultraterrestre (PPWT) de la Conferencia de Desarme se ha incluido temas enfocados casi exclusivamente en seguridad omitiendo algunos de interés particular para países en desarrollo como son los de la preservación de acceso y en los criterios de planificación en la atribución de posiciones orbitales. Por ello hemos planteado la necesidad de una discusión más abierta que tome en consideración por ejemplo el artículo 44 de la Constitución de la UIT que estipula que las órbitas de satélites y el espectro de frecuencias radioeléctricas son recursos naturales limitados que deben utilizarse en forma ***racional, eficaz, económica y equitativa. . y..*** teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo[7]

Habría que preguntarse si el solo cumplimiento oportuno del uso ***eficaz*** no hubiera evitado los problemas de congestión de señales o el mas acucioso, el de los desechos espaciales. La propuesta de una Política Espacial de las Naciones Unidas, presentada en el 53º período de sesiones del Comité de las Naciones Unidas para el Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre, COPUOS por el autor de este artículo y posteriormente sometida a la

---

[4] *Prof. Michael Krepon : "Decoding the International Code of Conduct for Outer Space Activities" . India Institute for Defence Stuudies and Analysis ., Pentagon Press 2012*

[5] Colombia.

[6] *Ajey Lele: Space Codeo of Conduct: Inadecuate Mechanism: http://IDSA.in idsacomments/SpaceCodeof ConductInadequateMechanism-Ajey Lele -180612.*

[7] *C. Arevalo Yepes" CoC: Need for a Holistic Approach" Decoding the International Code of Conduct for Outer Space Activities" . India Institute for Defence Stuudies and Analysis ., Pentagon Press 2012*

Asamblea General de las Naciones Unidas incorpora elementos de amplio consenso bajo una visión holística e integradora.[8]

Por ejemplo, se propone una mayor interacción con los grandes temas de la agenda global como parte de la gobernabilidad de propósitos. En este sentido la conferencia Rio+20 demostró la necesidad de construir la arquitectura global bajo el principio de responsabilidad compartida equitativa y no discriminada con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles o SDGs. Sin embargo y a pesar de las contribuciones de COPUOS a la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, es preocupante señalar que el documento final de Rio+20 contiene un solo párrafo (247) de sus en sus 283 relativo a la aplicación de las tecnologías espaciales.

Por ello es que debemos reforzar todos aquellos vínculos con la agenda global en particular con la preservación del medio ambiente, cambio climático, seguridad alimentaria, incentivando los mecanismos de cooperación internacional en una era de dura competencia propias de la comercialización y privatización de las actividades espaciales y donde la competencia por la conquista del mercado está relegando los parámetros de la cooperación. Es por ello que el papel de los grandes principios consensuales en particular la declaración de los beneficios debe ser reforzada, pero hasta donde es posible? , hasta donde se ha cumplido?

La Declaración de Beneficios

Treinta años después de la aprobación del tratado del espacio Ultraterrestre, las Naciones Unidas adoptan en 1996 la Declaración sobre cooperación internacional en la exploración y utilización del espacio ultratrrestre en beneficio e interés de todos los estados, teniendo especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Dicha declaración surge en momentos en que entran en la escena espacial nuevos países en desarrollo con programas más definidos y se comienza la preparación de UNISPACE III para 1999, conferencia que marcó un hito en la inter-acción y la cooperación de las actividades espaciales. La Declaración de Beneficios como se le conoce, contiene una serie de principios fundamentales de los cuales tres tienen especial relevancia para esta ponencia : el primero, consagra el principio de "no discriminación", artículo primero, es decir que la cooperación internacional se realizará en

[8] *El documento A/AC.105/L.278* ***Hacia una política espacial de las Naciones Unidas*** *fue preparado por el Embajador Ciro Arévalo Yepes, Presidente de la Comisión en el período 2008-2009, en cooperación de expertos de cuatro regiones del mundo: Kazuto Suzuki, Nicolas Peter, Peter Martinez, y Anette Freulich. El texto presentado a la UN-AG es una versión revisada y aumentada del documento de sesión A/AC.105/2009/CRP.12.*

beneficio e interés de todos los estados sea cual fuere su grado de desarrollo económico, social, científico y o técnico e incumbirá a toda la humanidad. Desde la finalización de la guerra fría donde competían por razones geopolíticas, los Estados Unidos y la Unión Soviética hasta hoy, cerca de cincuenta estados están utilizando satélites y participan de una forma u otra en operaciones que surtieron de mecanismos de cooperación bilateral o multilateral y/o regional.

Por otra parte, el mismo sistema de las Naciones Unidas ha sido en sí un ejemplo al utilizar de forma creciente tecnología espacial y sus aplicaciones en apoyo de una amplia gama de actividades para responder al mandato que han recibido. Por lo menos 25 entidades de las Naciones Unidas y el Grupo del Banco Mundial utilizan habitualmente sistemas espaciales y la tendencia está en aumento en todo el sistema y los organismos especializados inclusive pata labores de verificación. Por otra parte y para dar un solo ejemplo la creación de UN-SPIDER es una expresión concreta del principio de *interés universal* de la cooperación que menciona la declaración.

El segundo elemento, es el consagrado en el artículo tercero por medio del cual se hace un llamado a todos los estados, en particular a los que tienen capacidad espacial a que contribuyan a promover y fomentar la cooperación internacional sobre una base equitativa y mutuamente aceptable. Lo de mutuamente aceptable es un principio que se respeta en los acuerdos internacionales y en la práctica corriente de acuerdos sinalagmáticos. En cuanto a la base equitativa , las Naciones Unidas han promulgado una serie de resoluciones que van en ese sentido, en particular la resolución 55/122 de 8 de diciembre de 2000 sobre el carácter y utilización de la órbita geoestacionaria.

El último elemento, artículo cuarto, clave de la declaración es el relativo a las modalidades o formas que pueda adquirir dicha cooperación, comercial, no comercial, mundial, multilateral bilateral pero ante todo y la de mayor relevancia la regional. A tal efecto aquellas organizaciones que ponen a disposición plataformas de relacionamiento multiforme y participativo como son agencias espaciales, industria y academia están llamadas a jugar un papel fundamental. En este sentido la Federación Astronaútica Internacional, IAF con la Declaración de Dajeon creó los grupos regionales y en su último congreso anual en Nápoles en octubre de este año expertos de América Latina y el Caribe se presentaron treinta y tres ponencias sobre temas técnicos , jurídicos y políticos siendo este el mayor desempeño de la región en este congreso catalogado el más grade del mundo en temas espaciales.

Pero son las Naciones Unidas, dado su amplio alcance las que ocupan una posición singular para alentar y fortalecer esas iniciativas regionales. Por ejemplo, los cinco centros regionales de formación en ciencia y tecnología espaciales, afiliados a las Naciones Unidas, ofrecen una serie de plataformas para esa cooperación. A ese respecto, la Asamblea General ha reconocido el papel importante que desempeñan mecanismos regionales como la Conferencia Espacial de las Américas CEAS, la Conferencia de Líderes Africanos sobre la Ciencia y la Tecnología Espaciales para el Desarrollo Sostenible, el Foro del Organismo Espacial Regional de Asia y el Pacífico y la Organización de Cooperación Espacial de Asia y el Pacífico. En nuestra región la Conferencia Espacial de las Américas viene construyendo y fomentando desde hace cerca de 20 años la cooperación regional.

Conclusiones

La necesidad de una gobernabilidad más eficaz de los asuntos relativos al espacio ultraterrestre requiere del establecimiento de un *orden estable, previsible y responsable en órbita basado en los principios de equidad y preservación. Por ello se hace necesario el establecimiento de un entorno de gobernabilidad que permita apoyar a los nuevos usuarios del espacio y los países que inician actividades. Promover el diálogo entre los Estados que realizan actividades espaciales, los Estados que utilizan el espacio y otras organizaciones es una de los objetivos a alcanzar y para ello se hace necesario plataformas de inter-relacionamiento que complemente la labor de las Naciones Unidas como puede ser como la IAF ,la IAA o SWF.*

Así mismo deberá hacerse un esfuerzo para posicionar el tema espacial a nivel de los centros de pensamiento global y regional. Hemos logrado por la primera vez que el Foro Económico Mundial WEF trate el tema y se ha creado una plataforma dentro del la red global del Foro Económico Mundial en el que se analizarán por la primera vez las necesidades y preocupaciones de los usuarios y de los países que construyen y explotan sistemas espaciales como parte de sus actividades espaciales. El IAF-GRULAC creo dos grupos de trabajo para analizar como las tecnologías espaciales pueden contribuir a la implementación de las recomendaciones de la Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena a mediados del 2011.

De este posicionamiento global y regional, entendido como marco de articulación a los desafíos societales es que se definirá el futuro de la actividad espacial comprendida como aquella que contribuye a la solución y mitigación de los inmensos problemas de seguridad humana y medioambiental actuales que vive la región.