



Asamblea General

Distr. general
24 de enero de 2023
Español
Original: inglés

Grupo de trabajo de composición abierta sobre la reducción de las amenazas relacionadas con el espacio mediante normas, reglas y principios de conductas responsables

Ginebra, 30 de enero a 3 de febrero de 2023

Tema 6 c) del programa

Examen de los temas incluidos en el párrafo 5 de la resolución A/RES/76/231 de la Asamblea General

Formular recomendaciones sobre posibles normas, reglas y principios de conductas responsables en relación con las amenazas de los Estados a los sistemas espaciales, incluso, cuando proceda, acerca de la contribución que podrían hacer a la negociación de instrumentos jurídicamente vinculantes, en particular sobre la prevención de la carrera armamentista en el espacio ultraterrestre

El papel de las normas, reglas y principios de una conducta responsable para la seguridad espacial

Presentado por el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR)

I. Introducción

1. El grupo de trabajo de composición abierta creado en virtud de la resolución 76/231 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada “Reducción de las amenazas relacionadas con el espacio mediante normas, reglas y principios de conductas responsables”, tiene el mandato, entre otras cosas, de “[f]ormular recomendaciones sobre posibles normas, reglas y principios de conductas responsables en relación con las amenazas de los Estados a los sistemas espaciales, incluso, cuando proceda, acerca de la contribución que podrían hacer a la negociación de instrumentos jurídicamente vinculantes, en particular sobre la prevención de la carrera armamentista en el espacio ultraterrestre”¹. El presente documento de antecedentes se ha elaborado para respaldar la labor del grupo de trabajo, con el fin de aportar un contexto sobre el papel de las normas, reglas y principios de una conducta responsable para la seguridad espacial y la relación de estos elementos con los instrumentos jurídicamente vinculantes.

¹ Resolución 76/231 de la Asamblea General, septuagésimo sexto período de sesiones, referida a la reducción de las amenazas relacionadas con el espacio mediante normas, reglas y principios de conductas responsables, de 24 de diciembre de 2021. Puede consultarse en <https://undocs.org/A/RES/76/231>.



II. Contexto terminológico

A. Normas, reglas y principios

2. Por lo general, en los debates multilaterales se entiende que las normas, reglas y principios son herramientas jurídicamente no vinculantes, a diferencia de los instrumentos jurídicamente vinculantes, como los tratados. La manera en que la resolución 76/231 está redactada parece respaldar esta interpretación, ya que presenta las normas, reglas y principios como mecanismos que pueden contribuir a la negociación de instrumentos jurídicamente vinculantes, lo que da a entender que no son en sí jurídicamente vinculantes².

3. Ni la resolución 76/231, ni su predecesora, la resolución 75/36, contienen una definición de normas, reglas y principios. Por lo tanto, resulta de utilidad poner de relieve las diferentes interpretaciones que existen sobre el significado de estos términos y fomentar un entendimiento común en torno a ellos.

4. Los debates sobre seguridad espacial en los foros multilaterales suelen emplear definiciones procedentes de la literatura de las ciencias sociales³, según las cuales las normas son pautas de conducta apropiada para los actores que tienen una determinada identidad⁴. Por principios se entienden las creencias de hecho, causalidad y rectitud, y las reglas son prescripciones o proscripciones específicas aplicables a los actos⁵.

5. En el contexto del espacio ultraterrestre, la diferencia entre estos tres instrumentos, según la literatura de las ciencias sociales, sería la siguiente:

<i>Principio</i>	<i>Norma</i>	<i>Regla</i>
Los Estados son responsables internacionalmente de las actividades nacionales que realicen en el espacio ultraterrestre.	Los objetos espaciales se registran. Los lanzamientos se notifican.	Los detalles concretos que deben darse a conocer al registrar objetos espaciales o al notificar lanzamientos. El intercambio de información sobre los parámetros orbitales de los objetos espaciales
Los Estados ejercen la jurisdicción y el control sobre sus objetos espaciales.		

² Véase *ibid.*, párr. 5 c).

³ Cabe señalar que ni siquiera en la literatura de las ciencias sociales se entiende universalmente que las normas, reglas y principios carezcan siempre de carácter jurídicamente vinculante, aunque así se considere por lo general en el contexto de los debates multilaterales.

⁴ Martha Finnemore y Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, vol. 52, págs. 887 y 887 a 917 (1998).

⁵ Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, *International Organization*, vol. 36, págs. 185 y 186 (1982).

<i>Principio</i>	<i>Norma</i>	<i>Regla</i>
Resolución 1962 (XVIII) ⁶	Resolución 1721 B (XVI) ⁸	Resolución 62/101 ¹³
Codificado en el art. VI del Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre ⁷	Resolución 1962 (XVIII) ⁹ Codificado en el art. VIII del Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre ¹⁰ Especificado en el Convenio sobre Registro de 1975 ¹¹ Código de Conducta de la Haya ¹²	Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales de 2013 sobre las medidas de fomento de la confianza ¹⁴

6. Los principios suelen ser más abstractos, pero constituyen la base fundamental de un régimen. Las normas, en un grado ligeramente menor, también establecen las características definitorias básicas de ese régimen al dar desarrollo a los principios. Las reglas de un régimen son coherentes con los principios y normas de este, y sirven para institucionalizarlos en un

⁶ “Los Estados serán responsables internacionalmente de las actividades nacionales que realicen en el espacio ultraterrestre los organismos gubernamentales o las entidades no gubernamentales”. Véase la resolución 1962 (XVIII) de la Asamblea General, decimoctavo período de sesiones, que contiene la Declaración de los Principios Jurídicos que Deben Regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, párr. 5, de 13 de diciembre de 1963 (en adelante “la resolución 1962 (XVIII)”), puede consultarse en https://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_18_1962S.pdf.

⁷ “Los Estados Partes en el Tratado serán responsables internacionalmente de las actividades nacionales que realicen en el espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, los organismos gubernamentales o las entidades no gubernamentales”. Véase el art. VI 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, 27 de enero de 1967, *United States Treaties*, vol. 18, pág. 2410; *United Nations Treaty Series* vol. 610, pág. 205; *International Legal Materials*, vol. 6, pág. 386 (en adelante, “el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre”).

⁸ “La Asamblea General (...) Pide a los Estados que hayan lanzado objetos capaces de describir una órbita o alcanzar puntos más distantes, que, por conducto del Secretario General, faciliten cuanto antes a la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos la información respectiva a fin de llevar un registro de los lanzamientos”. Véase la resolución 1721 B (XVI) de la Asamblea General, decimosexto período de sesiones, referida a la cooperación internacional para la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, párr. 1, de 20 de diciembre de 1961. Puede consultarse en https://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_16_1721S.pdf.

⁹ Menciona la existencia de registros establecidos por los Estados: “El Estado en cuyo registro figure el objeto lanzado al espacio ultraterrestre (...)”. Véase el párr. 7 de la resolución 1962 (XVIII), citada en la nota 6.

¹⁰ Menciona la existencia de registros establecidos por los Estados: “El Estado Parte en el Tratado, en cuyo registro figura el objeto lanzado al espacio ultraterrestre (...)”. Véase el art. VIII del Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre, citado en la nota 7.

¹¹ Véase, en general, el Convenio sobre el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre, 12 de noviembre de 1974, *United States Treaties*, vol. 28, pág. 695; *Treaties and Other International Acts Series*, pág. 8480; *United Nations Treaty Series*, vol. 1023, pág. 15.

¹² Véanse los párrs. 4 a) ii y iii y 5 c) del Código Internacional de Conducta contra la Proliferación de los Misiles Balísticos (2002). Puede consultarse en <https://www.hcoc.at/what-is-hcoc/text-of-the-hcoc.html>.

¹³ Resolución 62/101 de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, referida a las recomendaciones para mejorar la práctica de los Estados y las organizaciones intergubernamentales internacionales en cuanto al registro de objetos espaciales, de 17 de diciembre de 2007. Puede consultarse en <https://digitallibrary.un.org/record/614200>.

¹⁴ Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre Medidas de Transparencia y Fomento de la Confianza en las Actividades relativas al Espacio Ultraterrestre, Naciones Unidas, Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo octavo período de sesiones, signatura A/68/189, de 29 de julio de 2013 (en adelante, “Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales de 2013”). Puede consultarse en https://www.unoosa.org/oosa/oaadoc/data/documents/2013/a/a68189_0.html.

conjunto de parámetros específicos, pero no definen las características esenciales del régimen como lo hacen los principios y las normas. Así, el cambio de una regla constituye un cambio dentro del régimen, pero el cambio de un principio o una norma constituyen cambios del régimen en sí¹⁵.

7. Aunque las normas, las reglas y los principios son diferentes (pese a que, como ya se ha destacado, estén interconectados), el término “normas” se utiliza a menudo como cajón de sastre que engloba todos los mecanismos jurídicamente no vinculantes, lo que puede dar lugar a confusión. Esto se debe probablemente al uso de la misma terminología en la teoría jurídica, lo que puede crear confusión en los debates multilaterales¹⁶. Sin embargo, en interés de la claridad, en el presente documento de trabajo se emplearán los términos tal y como se entienden en la literatura de las ciencias sociales, pues este es el uso más habitual en el ámbito de las relaciones internacionales. Por lo tanto, todo uso de los términos “normas”, “reglas” y “principios” aludirá a mecanismos jurídicamente no vinculantes, según las definiciones que figura en el párrafo 3. Además, podrá emplearse el término “marcos normativos” para designar de forma colectiva a todos estos mecanismos.

B. Conductas responsables

8. El elemento principal del mandato conferido en la resolución 76/231 al grupo de trabajo de composición abierta es la formulación de recomendaciones sobre posibles normas, reglas y principios de conductas responsables. Esto representa un cambio con respecto a los acuerdos e iniciativas tradicionales de control de armamentos, que han tendido a centrarse más en poner límites a determinadas capacidades. Ejemplo de ello es la resolución 1884 (XVIII)¹⁷, en la que se instó a los Estados a abstenerse de poner, emplazar o colocar en órbita alrededor de la tierra cualesquiera objetos que llevasen armas de destrucción masiva. Esto acabó convirtiéndose en el artículo IV del Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre.

9. Restringir las conductas en lugar de las capacidades puede presentar ventajas. Algunas conductas y prácticas de los Estados con respecto al uso de ciertos sistemas de armas pueden, en algunos casos, ser más fáciles de observar y someter a vigilancia sin necesidad de medidas intrusivas¹⁸.

¹⁵ Krasner, véase la nota 5.

¹⁶ En la teoría jurídica normativa, el concepto de “normas jurídicas” se utiliza en alusión tanto a las reglas como a los principios, que se consideran tipos de normas distintos. Sin embargo, en la teoría jurídica normativa tienen un significado diferente a este. La teoría jurídica normativa define las normas como reglas de conducta dictadas o promulgadas por un poder legítimo para regular el comportamiento de las personas mediante la prescripción, la autorización o la prohibición. Supone que su incumplimiento genera una sanción coercitiva. Así, para la teoría jurídica normativa las normas pueden ser jurídicamente vinculantes. Véase, en general, Hans Kelsen, *The Pure Theory of Law* (1934).

Además, la teoría jurídica normativa suele clasificar las normas en dos grupos: principios, por un lado, y reglas, por otro. A los principios se los considera requisitos de optimización, es decir, normas que exigen que algo se haga realidad “en la mayor medida posible, dadas las circunstancias de hecho y de derecho”. Las normas tienen un carácter más específico: o se cumplen o no se cumplen, por lo que se aplican “a todo o nada”. Sin embargo, los principios pueden cumplirse de forma total o parcial, sin que ello afecte a la validez del principio en sí. De esta distinción se desprende que las normas fundamentales, como las consagradas en las constituciones, son por lo general principios, y las normas de carácter jurídico y regulatorio suelen ser reglas. Véase Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, pág. 47 (2002); Ronald Dworkin, “The Model of Rules”, *Faculty Scholarship Series – Yale Law School*, págs. 14 a 25 (1967); Gustavo Zagreblesky, *El Derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, pág. 109 (traducción de M. Gascón, 1995). Véase también, en general, Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* (1977).

¹⁷ Resolución 1884 (XVIII), decimoctavo período de sesiones, referida a la cuestión del desarme general y completo, de 17 de octubre de 1963. Puede consultarse en <https://digitallibrary.un.org/record/203960>.

¹⁸ Jessica West y Almudena Azcárate Ortega, *Space Dossier 7—Norms for Outer Space: A Small Step or a Giant Leap for Policymaking?* UNIDIR (marzo de 2022), puede consultarse en https://www.unidir.org/publication/space_dossier_7_norms_outer_space.

10. Centrarse en las conductas no implica necesariamente pasar por alto las cuestiones relacionadas con las capacidades. Sin embargo, como han señalado algunas voces, las capacidades pueden ser neutrales, y en el espacio exterior ese suele ser el caso. Las amenazas pueden de la manera en que un actor se comporta al utilizar determinadas capacidades. Esta es la preocupación que muchos Estados tienen con respecto a los objetos de doble propósito, es decir, objetos diseñados para cumplir un objetivo inocuo (como la remoción de desechos o las operaciones de mantenimiento en órbita), pero que potencialmente podrían utilizarse para causar daño a otros objetos espaciales¹⁹. Los objetos de doble propósito son cada vez más frecuentes en el espacio, y su presencia ha difuminado los límites conceptuales de qué constituye un arma, dificultando el control mediante restricciones del material en órbita. En estos casos, la definición de arma estriba en su uso. Así pues, los esfuerzos para limitar las actividades o los efectos perjudiciales, o para evitar la escalada de los conflictos, dependen de unas normas de comportamiento comunes²⁰.

11. Además, centrarse en las conductas que son “responsables” y las que son “irresponsables” sirve para poner de relieve que determinadas actividades, aun sin franquear en apariencia el umbral de la ilegalidad, no fomentan necesariamente la seguridad y la sostenibilidad espaciales, sino que, por el contrario, podrían avivar tensiones y poner en peligro la paz en el espacio ultraterrestre.

12. A lo largo de la historia de la exploración espacial, los Estados han llevado a cabo muchas actividades que, aunque en general se consideraban legales, eran vistas como irresponsables o perjudiciales para el medio espacial o para las actividades de otros actores. Un ejemplo de ello son el ensayo y empleo de medios antisatélite cinéticos, que han suscitado vivas reacciones de la comunidad internacional. Numerosos Estados han condenado estos ensayos, calificándolos de irresponsables, ya que crean intencionadamente desechos de larga duración que pueden poner en grave peligro las operaciones espaciales, sobre todo en órbitas densamente pobladas, como la órbita terrestre baja²¹.

13. Centrarse en las conductas responsables establece un nuevo umbral que se debe tener en cuenta al realizar actividades espaciales y que allana el camino para seguir desarrollando los principios establecidos en el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre y demás instrumentos aplicables del derecho del espacio para velar por la seguridad espacial.

III. Relación entre mecanismos no vinculantes y jurídicamente vinculantes²²

14. Aunque los mecanismos jurídicamente no vinculantes y los jurídicamente vinculantes suelen considerarse métodos contrapuestos para hacer frente a los problemas de seguridad espacial, a menudo están estrechamente interrelacionados y son muy complementarios. Por ejemplo, los principios jurídicos de tener debidamente en cuenta los intereses de los demás y de no contaminar el medio espacial consagrados en el artículo IX del Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre han servido para fundamentar prácticas de reducción de los desechos espaciales

¹⁹ Los objetos de doble propósito están diseñados para cumplir un objetivo inocuo (como la remoción de desechos o el mantenimiento en órbita), pero potencialmente podrían utilizarse para causar daño a otros objetos espaciales. No deben confundirse con los objetos de doble uso, que son aquellos que tienen una función militar y de seguridad, además de una civil o comercial. Véase Almudena Azcárate Ortega, declaración ante el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre la Reducción de las Amenazas relacionadas con el Espacio mediante Normas, Reglas y Principios de Conductas Responsables – Tema 3: Amenazas actuales y futuras de los Estados a los sistemas espaciales (14 de septiembre de 2022). Puede consultarse en <https://documents.unoda.org/wp-content/uploads/2022/09/Azcarate-Ortega-Almudena-OEWG-dual-use-presentation-FINAL.pdf>.

²⁰ West y Azcárate Ortega, pág. 25 *op. cit.* en la nota 18.

²¹ Grupo de trabajo de composición abierta sobre la reducción de las amenazas relacionadas con el espacio mediante normas, reglas y principios de conductas responsables, Amenazas a la seguridad de las actividades y sistemas espaciales, UNIDIR, 12 de septiembre de 2022, *signatura* A/AC.294/2022/WP.16. Puede consultarse en <https://undocs.org/A/AC.294/2022/WP.16>.

²² Véase, en general, West y Azcárate Ortega, *op. cit.* en la nota 18. Esta sección incluye varios extractos de esa publicación, que han sido adaptados y puestos al día para el presente documento de trabajo.

como las Directrices para la Reducción de Desechos Espaciales de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos²³. Las normas, reglas y principios no vinculantes a menudo inspiran y reflejan la interpretación y aplicación del derecho en la práctica y pueden contribuir a conciliar normas jurídicas contradictorias.

15. La relación entre marcos normativos y jurídicos también se da a la inversa: no es infrecuente que los mecanismos jurídicamente no vinculantes acaben convirtiéndose en leyes vinculantes mediante su codificación en acuerdos jurídicos. Por ejemplo, el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre surgió de dos resoluciones de las Naciones Unidas: la resolución 1884 (XVIII), mencionada anteriormente, que instaba a los países a no emplazar armas de destrucción masiva en el espacio ultraterrestre, y la resolución 1962 (XVIII), por la que se estableció la Declaración de los Principios Jurídicos que Deben Regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre.

16. Además, los mecanismos jurídicamente no vinculantes también pueden convertirse en derecho internacional consuetudinario vinculante, que consiste en reglas del derecho derivadas de la conducta constante de los Estados, basada de la creencia de que la ley les exige actuar de una determinada manera²⁴. La naturaleza normativa del derecho internacional consuetudinario queda plasmada también en el hecho de que, aunque es necesario que la práctica de los Estados sea prácticamente uniforme, dicha uniformidad no tiene por qué ser perfecta para que la práctica devenga en derecho internacional consuetudinario, siempre que haya constancia de que han condenado o negado las infracciones o desviaciones de dicha uniformidad, lo cual apuntaría a que la norma está reconocida²⁵.

17. En este sentido, el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre hace referencia en su preámbulo a las resoluciones 1962 (XVIII) y 1884 (XVIII), poniendo de relieve así el papel que esos instrumentos jurídicamente no vinculantes desempeñaron en el establecimiento de unos cimientos sobre los que las negociaciones pudieron culminar con la firma del Tratado. Del mismo modo, las resoluciones sobre la prevención de la carrera armamentista en el espacio ultraterrestre suelen incluir menciones al Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre. Ejemplos recientes de ello son la resolución 77/41 titulada “Ensayos destructivos de misiles antisatélite de ascenso directo”²⁶, que menciona el artículo IX, según el cual “los Estados Partes en el Tratado (...) deberán tener debidamente en cuenta los intereses correspondientes de los demás Estados Partes en el Tratado”, y la resolución 77/250, titulada “Nuevas medidas

²³ Oficina de Asuntos del Espacio Ultraterrestre, Directrices para la Reducción de Desechos Espaciales de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (2010). Pueden consultarse en <https://www.unoosa.org/documents/pdf/spacelaw/sd/COPUOS-GuidelinesS.pdf>.

²⁴ Siempre serán necesarios dos elementos del derecho internacional consuetudinario para ver si este se ha constituido como tal: 1) la práctica generalizada o repetición extendida de actos internacionales por parte de los Estados a lo largo del tiempo (práctica de los Estados); y 2) el requisito de que los actos deben surgir del convencimiento de que existe una obligación jurídica (*opinio juris*). Véase Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de conclusiones sobre la identificación del derecho internacional consuetudinario y sus comentarios, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, vol II, parte 2, pág. 96 (2018). Puede consultarse en https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2018_v2_p2.pdf.

²⁵ “La Corte no considera que, para que una regla se establezca como consuetudinaria, la práctica correspondiente deba estar en la más estricta conformidad con la regla. Para deducir la existencia de reglas consuetudinarias, la Corte considera suficiente que el comportamiento de los Estados sea, en general, conforme a dichas reglas, y que los casos de conducta incompatible con una regla determinada deben tratarse en general como infracciones de dicha regla, no como indicaciones del reconocimiento de una nueva regla” (Traducido del inglés). Véase *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, 1986 I.C.J., págs. 14 a 181, párr. 186 (27 de junio de 1986). Puede consultarse en <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>. Véase también Comité Internacional de la Cruz Roja, Introducción – Bases de datos de derecho internacional humanitario. Puede consultarse en <https://ihl-databases.icrc.org/es/customary-ihl/v1/in>.

²⁶ Resolución 77/41 de la Asamblea General, septuagésimo séptimo período de sesiones, referida a los ensayos destructivos de misiles antisatélite de ascenso directo, de 7 de diciembre de 2022. Puede consultarse en <https://undocs.org/A/RES/77/41>.

prácticas para la prevención de la carrera armamentista en el espacio ultraterrestre”²⁷ que recuerda la importancia del artículo IV, el cual prohíbe “colocar en órbita alrededor de la Tierra [cualquier] objeto portador de armas nucleares ni de ningún otro tipo de armas de destrucción en masa, [...] emplazar tales armas en los cuerpos celestes y [...] colocar tales armas en el espacio ultraterrestre en [cualquier] otra forma”.

IV. ¿Cómo pueden las normas, reglas y principios de una conducta responsable contribuir a un entorno espacial más seguro²⁸?

18. Los mecanismos jurídicamente no vinculantes suelen tener su arraigo en los valores y expectativas sociales más que en el derecho y, por ello, suelen ser más fáciles de desarrollar y adaptar por medios políticos que jurídicos. Por este motivo, los marcos normativos se consideran una forma más flexible de hacer frente a cuestiones y retos caracterizados por una evolución continua o por acontecimientos imprevistos, como la rápida evolución de las capacidades técnicas y la diversificación de los actores que surgen en el espacio ultraterrestre. En el plano internacional, los procesos para establecer marcos normativos se antojan más propicios a un debate diplomático constructivo en un entorno político tenso²⁹, sobre todo porque las normas, reglas y principios son, por lo común, medidas voluntarias (aunque esta característica es también lo que las hace más vulnerables a un posible incumplimiento o tergiversación por una de las partes en la negociación). Hay varias formas en que las normas, reglas y principios pueden contribuir a un entorno espacial más seguro, como las enumeradas a continuación.

A. Crean transparencia y confianza

19. Los mecanismos jurídicamente no vinculantes pueden contribuir a la transparencia y al fomento de la confianza, reduciendo así las tensiones entre los distintos actores y creando un clima más propicio al diálogo y al logro de un entendimiento común. Uno de los principales propósitos del informe de 2013 del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre Medidas de Transparencia y Fomento de la Confianza en las Actividades Relativas al Espacio Ultraterrestre, en el cual se enumeraban medidas nacionales para aumentar la confianza y la transparencia a nivel internacional, como la publicación de doctrinas militares y el intercambio de información, era crear un clima político más propicio a la prevención de conflictos y fomentar la estabilidad³⁰.

20. Tales iniciativas no tienen por qué estar coordinadas ni emprenderse colectivamente. Las medidas unilaterales también pueden tener efectos positivos e influir en el comportamiento recíproco de otros Estados. Las diversas moratorias nacionales sobre los ensayos antisatélite de ascenso directo durante el decenio de 1980, así como los recientes compromisos unilaterales de no realizar ensayos antisatélite cinéticos de ascenso directo, que

²⁷ Resolución 77/250 de la Asamblea General, septuagésimo séptimo período de sesiones, referida a las nuevas medidas prácticas para la prevención de la carrera armamentista en el espacio ultraterrestre, de 30 de diciembre de 2022. Puede consultarse en <https://undocs.org/A/RES/77/250>.

²⁸ Véase, en general, West y Azcárate Ortega, *op. cit.* en la nota 18. Esta sección incluye varios extractos de esa publicación, que han sido adaptados y puestos al día para el presente documento de trabajo.

²⁹ *Non-proliferation Export Controls: Origins, Challenges, and Proposals for Strengthening*, pág. 64 (Daniel Joyner ed., 2006). Véase también Carmen Wunderlich, Harald Müller y Una Jakob, *WMD Compliance and Enforcement in a Changing Global Context*, (UNIDIR, 2021). Puede consultarse en <https://www.unidir.org/WMDCEChangingGlobalContext>.

³⁰ “En términos generales, las medidas de transparencia y fomento de la confianza son un recurso con el que cuentan los gobiernos para compartir información con el objetivo de crear confianza y entendimiento mutuos, reducir las percepciones incorrectas y los errores de cálculo y, de ese modo, coadyuvar tanto a prevenir las confrontaciones militares como a fomentar la estabilidad regional y mundial”. Véase el párr. 20 del Informe de 2013 del Grupo de Expertos Gubernamentales citado en la nota 14.

culminaron con la adopción de la resolución 77/41, constituyen buenos ejemplos relacionados con el espacio ultraterrestre.

21. La resolución 77/42, titulada “Compromiso de no ser el primero en emplazar armas en el espacio ultraterrestre”³¹, también “[a]llienta a todos los Estados, y en especial a los que realizan actividades espaciales, a que consideren la posibilidad de asumir según corresponda un compromiso político de no ser el primero en emplazar armas en el espacio ultraterrestre”.

22. Es importante destacar que el establecimiento de marcos voluntarios y medidas de comportamiento puede constituir una vía hacia la estabilidad y la prevención de conflictos cuando no se dispone de otras opciones por razones políticas o técnicas.

B. Evitan malentendidos

23. Un aspecto importante del fomento de la confianza y la transparencia consiste en tratar de evitar los errores de percepción, los problemas de comunicación y los malentendidos, que pueden conducir a una escalada e incluso al recurso a las armas³². Las medidas que restringen o fomentan acciones y conductas concretas pueden ayudar a prevenir estas situaciones no deseadas, contribuyendo así a dejar claras las intenciones y a establecer procedimientos para hacer frente a la percepción de amenazas.

24. En este sentido, las normas, reglas y principios pueden resultar especialmente útiles cuando se trata de tecnologías de doble uso: el establecimiento de directrices claras puede ayudar a establecer el carácter pacífico o inocuo de actividades que podrían llegar a considerarse hostiles, como podrían ser las aproximaciones cercanas entre satélites.

C. Permiten saber qué conductas esperar y sirven de indicadores de intención

25. La observancia de las normas, reglas y principios depende en gran medida de las expectativas sociales y políticas que establecen. Estas expectativas sirven para crear un entorno previsible, que contribuye a reducir las tensiones entre los distintos actores.

26. La observancia de normas, reglas y principios de comportamiento puede constituir un valioso indicador de cuáles son las intenciones del actor en cuestión. La observancia de estos mecanismos puede contribuir a tranquilizar a los demás, dándoles a entender que las intenciones no son hostiles, y a mitigar los factores que incitan a la carrera armamentista. A su vez, si las normas, reglas y principios se respetan en tiempos de paz, cabe suponer que su incumplimiento en tiempos de tensión es deliberado³³.

D. Allanan el camino para el éxito de futuros mecanismos

27. Los mecanismos jurídicamente no vinculantes pueden contribuir a sentar las bases de futuras medidas, incluidas las de carácter jurídicamente vinculante. Las normas, reglas y principios cumplen una función clave al contribuir a la creación de un entendimiento común entre los Estados. Su aparente flexibilidad las convierte en valiosos ejes de fomento de la confianza que fomentan el diálogo entre las distintas partes. Como tales, suelen ser un punto de partida para el desarrollo de regímenes. El actual marco jurídico aplicable al espacio es un ejemplo de ello, como ya se ha subrayado, siendo el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre el producto de unas negociaciones cuyo propósito inicial era desarrollar y, en última instancia, adoptar resoluciones de la Asamblea General.

³¹ Resolución 77/42 de la Asamblea General, septuagésimo séptimo período de sesiones, referida al compromiso de no ser el primero en emplazar armas en el espacio ultraterrestre, de 7 de diciembre de 2022. Puede consultarse en <https://undocs.org/A/RES/77/42>.

³² James D. Fearon, *Rationalist Explanations for War*, *International Organization*, vol. 49, págs. 379 a 414 (1995).

³³ Audrey M. Schaffer, *The Role of Space Norms in Protection and Defense*, *Joint Force Quarterly*, núm. 87 (2017), pág. 88.

28. En un ámbito como el espacial, en el que la tecnología avanza más rápido que el derecho y la política, la flexibilidad de las normas, reglas y principios puede contribuir a establecer un entorno espacial estable donde reine la confianza. Si el entendimiento común alcanza el nivel suficiente, centrar la atención en las prácticas y la participación generalizadas y en las normas, reglas y principios podría convertirse en una vía hacia la firma, si las partes interesadas están dispuestas a ello, de acuerdos más permanentes y vinculantes para la seguridad espacial.

V. Dificultades asociadas a las normas, las reglas y los principios de conductas responsables³⁴

29. Los mecanismos no vinculantes no son la panacea para restringir las conductas agresivas, hostiles o peligrosas en el espacio ultraterrestre. Su éxito no está garantizado y pueden desmoronarse y fracasar. Los marcos normativos pueden ser políticamente más fáciles, pero no lo es conseguir normas, reglas y principios de conducta que sean robustos. Es difícil dar con los valores universales esenciales que puedan unir culturas, intereses y grupos diferentes. Es aún más difícil poner en práctica esos valores.

A. Necesitan una amplia aceptación para ser eficaces

30. Los marcos normativos son fundamentalmente sociales. Para ser eficaces, deben ser aceptados y practicados ampliamente. Esto depende de la existencia de valores compartidos e intereses mutuos, pero también de la confianza y la afinidad características de un alto nivel de cohesión social y elevado sentido de comunidad³⁵. Si estas condiciones no se reúnen, puede generarse una competencia por la capacidad de influir en las normas, lo que algunos observadores han denominado en inglés *normfare* o guerra por las normas³⁶. Esto es especialmente peligroso en un entorno compartido, ambientalmente delicado y físicamente exigente, como lo es el espacio exterior, donde la seguridad, la sostenibilidad y la protección dependen de la acción colectiva.

31. La creación y el mantenimiento de mecanismos jurídicamente no vinculantes es un proceso complicado y continuo. No basta con limitarse a proclamarlos. Aunque ello pueda constituir un paso útil hacia su creación, para que sean realmente eficaces, los marcos normativos deben aplicarse y mantenerse alimentados³⁷, algo que no siempre es sencillo. Al estar basados en valores y depender de la práctica, están sujetos a reinterpretación. Este dinamismo, beneficioso en algunos aspectos, significa que las normas, reglas y principios deben nutrirse y reforzarse constantemente.

³⁴ Véase, en general, West y Azcárate Ortega, *op. cit.* en la nota 18. Esta sección incluye varios extractos de esa publicación, que han sido adaptados y puestos al día para el presente documento de trabajo.

³⁵ Christopher Ashley Ford, Subsecretario de Estado, Oficina de Seguridad Internacional y No Proliferación, “Rules, Norms, and Community: Arms Control Discourses in a Changing World”, observaciones en la Conferencia de la Unión Europea sobre la No Proliferación, 13 de diciembre de 2019. Puede consultarse la transcripción en <https://2017-2021.state.gov/rules-norms-and-community-arms-control-discourses-in-a-changing-world/index.html>.

³⁶ Roxana Radu, Mattias C. Kettemann, Trisha Meyer y Jamal Shahin, Normfare: Norm Entrepreneurship in Internet Governance, *Telecommunications Policy* vol. 45, pág. 2 (2021).

³⁷ El desarrollo de marcos normativos para la paz y la seguridad en el entorno cibernético es una muestra de esta necesidad de ir más allá de la formulación de declaraciones políticas u otros mecanismos jurídicamente no vinculantes para pasar a su aplicación e implementación, que es la prioridad del Programa de Acción. Véase Allison Pytlak, *Programming Action: Observations from Small Arms Control for Cyber Peace*, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (2021). Puede consultarse en <https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Publications/cyber-poa.pdf?fbclid=IwAR3T73GYmnyclggV9pqzbFL4Niv7QOnaYB84uRzaTLn9FX3RTRhUEHaUSOk>.

B. La observancia puede ser menos rigurosa de lo deseado

32. Aplicar marcos normativos puede resultar complicado, ya que es posible que la observancia de las normas, reglas y principios sea menos rigurosa en la práctica de lo que podría parecer en teoría. Los acuerdos políticos no vinculantes suelen ser más propensos a situaciones de incumplimiento y pueden ser objeto de interpretaciones divergentes de las obligaciones que entrañan³⁸. Los compromisos voluntarios son más fáciles de ignorar y su incumplimiento podría saldarse con repercusiones menores, de haber alguna. La condena política por parte de la comunidad internacional es una herramienta fundamental para lograr la adhesión a los marcos normativos, pero ello requiere liderazgo y acción colectiva. En algunos casos, los Estados pueden tener sus propios motivos para guardar silencio ante el incumplimiento de las normas. En otros casos, los Estados tal vez teman las repercusiones políticas de alzar la voz, especialmente contra Estados más poderosos. Por último, algunos Estados pueden considerar que el estigma asociado a ir en contra de mecanismos jurídicamente no vinculantes previamente acordados y establecidos resulta asumible o aceptable o constituye incluso una manera eficaz de ponerlos en cuestión³⁹.

C. La labor de vigilancia puede resultar difícil

33. Vigilar la observancia de los mecanismos jurídicamente no vinculantes también puede resultar difícil. Si bien algunas conductas son más fáciles de observar utilizando medios técnicos nacionales o inteligencia de fuentes abiertas (OSINT) —y sin los requisitos en materia de inspección intrusiva que caracterizan las restricciones centradas en el material— no es este el caso de todas las conductas (véanse, por ejemplo, la interferencia cibernética y electrónica). Incluso cuando las conductas pueden observarse, no todos los Estados disponen de los medios técnicos nacionales adecuados para hacerlo⁴⁰. Sin procesos formales para vigilar la observancia y para atender las preocupaciones al respecto, es menos probable que la adhesión a los marcos normativos sea una prioridad política.

D. Peligro de aparición de normas negativas

34. No todas las normas, reglas y principios producen efectos positivos. A veces pueden convertir una conducta “suficientemente buena” en aceptable, o incluso legitimar actividades perjudiciales. Esta preocupación se ha planteado en relación con los ensayos antisatélite y la escasa observancia de las directrices para la reducción de desechos⁴¹. En el caso de la

³⁸ Esta conclusión se basa en la revisión de un informe de la Oficina de Control, Verificación y Cumplimiento en materia de Armamentos titulado “2021 Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments”, que fue realizada por Gilles Doucet y Andre Doucet como parte de un proyecto en curso sobre las enseñanzas extraídas de la experiencia pasada en el control de armamentos, bajo la dirección de Project Ploughshares y con financiación del programa Mobilizing Insights in National Defence (MINDS) del Departamento de Defensa Nacional de Canadá. El informe original puede consultarse en <https://www.state.gov/2021-adherence-to-and-compliance-with-arms-control-nonproliferation-and-disarmament-agreements-and-commitments/>.

³⁹ Rebecca Alder-Nissen, Stigma Management in International Relations: Transgressive Identities, Norms and Order in International Society, *International Organization* vol. 68 págs. 143 a 176 (2014).

⁴⁰ Resumen de la Presidencia sobre los debates mantenidos en relación con el tema 6 b) del programa, A/AC.294/2022/4, párr. 6, de 5 de octubre de 2022. Puede consultarse en <https://undocs.org/A/AC.294/2022/4>. Véase también Misión Permanente de la República Islámica del Irán, Views and Analysis of the Islamic Republic of Iran on the Resolution ‘Reducing Space Threats through Norms, Rules and Principles of Responsible Behavior’ proposed by United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in the First Committee of the UN (A/C.1/75/L.45/Rev.1), de 11 de junio de 2020. Puede consultarse en <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/04/attachment-of-Iran-views-on-res-75-36.pdf>.

⁴¹ Jessica West y Giles Doucet, *From Safety to Security: Mapping the Normative Landscape in Outer Space*, Project Ploughshares (marzo de 2021). Puede consultarse en <https://www.ploughshares.ca/reports/from-safety-to-security-mapping-the-normative-landscape-in-outer-space>.

seguridad espacial y la prevención de la carrera armamentista en el espacio ultraterrestre, es posible que centrarse estrictamente en la seguridad y la sostenibilidad de las actividades militares en el espacio contribuya a legitimar o perpetuar determinados tipos de ensayos de armas y otras conductas generadoras de inseguridad colectiva en el espacio ultraterrestre⁴². En lo que respecta a los objetivos del control de armamentos, las normas, reglas y principios son sin duda herramientas valiosas para regular y restringir las conductas peligrosas e incluso el recurso potencial a las armas. Sin embargo, el crecimiento irrestricto de la capacidad armamentística deja a la comunidad internacional expuesta a una catástrofe.

35. En general, un tema común a estas dificultades y limitaciones es que los marcos normativos, aunque necesarios, no son suficientes, al menos por sí solos. Lograr la socialización e institucionalización de normas, reglas y principios requiere medidas y procesos adicionales que faciliten y vigilen su cumplimiento.

VI. Principales requisitos para establecer un régimen de seguridad espacial eficaz⁴³

36. La concertación o proclamación de mecanismos jurídicamente no vinculantes o incluso de acuerdos jurídicamente vinculantes no basta por sí sola para garantizar la eficacia de tales medidas. Más bien, la eficacia de cualquier régimen ya sea legal o normativo, depende del equilibrio de varios factores⁴⁴.

37. Observancia: entendida como la aplicación de un instrumento y a la aquiescencia con él. Puede considerarse que la observancia es más probable cuando se trata de acuerdos jurídicamente vinculantes. Sin embargo, la obligación de atenerse a un acuerdo jurídico también puede ser un arma de doble filo. Los Estados pueden estar menos dispuestos a adherirse a un tratado en función de su contenido, o incluso del número de signatarios que tenga.

38. La mayor flexibilidad de los marcos normativos se considera una ventaja en este contexto, ya que facilita la consecución de acuerdos. Sin embargo, aunque los mecanismos jurídicamente no vinculantes introducen obligaciones sociales y políticas en lugar de jurídicas, su aplicación sigue siendo un aspecto crucial. Para facilitar la observancia de los marcos normativos es esencial:

- Basarse en valores compartidos o fundamentales y en los mecanismos existentes, incluidos el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre y otros tratados referidos al espacio.
- Encontrar herramientas y mecanismos para la aplicación y observancia tanto de las normas, reglas y principios existentes como de los nuevos.
- Estudiar la creación de incentivos para la observancia del marco normativo aplicable al espacio ultraterrestre.
- Incluir procesos y vías de recurso en caso de infracción de las normas.

39. Cabe señalar que en los casos en que una norma, regla o principio se ha convertido en derecho internacional consuetudinario, su incumplimiento constituye una violación del derecho imperativo.

40. Participación: se refiere al número de Estados que están de acuerdo con una medida en concreta y deciden cumplirla. Cuanto más aceptada, socializada e institucionalizada esté una medida, más eficaz será. Esto es especialmente importante en el caso de los mecanismos

⁴² Jessica West, *A Weapons Test is the Wrong Way to Advance Norms on Responsible Behaviour in Space*, *Breaking Defense* (26 de agosto de 2021). Puede consultarse en <https://breakingdefense.com/2021/08/a-weapons-test-is-the-wrong-way-to-advance-norms-on-responsible-behavior-in-space/>.

⁴³ Véase, en general, West y Azcárate Ortega, *op. cit.* en la nota 18. Esta sección incluye varios extractos de esa publicación, que han sido adaptados y puestos al día para el presente documento de trabajo.

⁴⁴ Véase, en general, Scott Barrett, *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making* (2005).

no vinculantes, ya que inspiran menos voluntad de observancia que los instrumentos jurídicamente vinculantes⁴⁵.

41. Aunque el establecimiento de normas, reglas y principios no requiere necesariamente el consenso, para fomentar una amplia participación y aplicación debe darse prioridad a:

- Un enfoque inclusivo para su desarrollo que sirva para nutrir y ampliar el acuerdo que suscitan entre la comunidad, incluidas las entidades no gubernamentales, como el sector comercial, la sociedad civil y el mundo académico.
- Velar por que todas las partes compartan obligaciones y beneficios.

42. También es importante quién participa y acepta los marcos normativos. En interés de la aplicación, es necesario que los Estados involucren a aquellos actores que poseen la tecnología y las capacidades que estarán sujetas a las normas, reglas y principios.

43. Exhaustividad y ambición: se refiere a lo pormenorizado y concreto que sea un acuerdo. Los instrumentos más genéricos tienden a suscitar un respaldo más amplio, pues se tiene la impresión de que es más sencillo ponerse de acuerdo cuando se trata de principios generales que de cuestiones más concretas. El Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre, por ejemplo, es un tratado de principios que no profundiza en cada uno de los aspectos que regula. Los acuerdos sobre cuestiones muy concretas, como las normas específicas sobre aproximación cercana, por ejemplo, requieren un mayor grado de entendimiento común sobre el asunto entre las distintas partes interesadas. En este sentido, las reglas tienen un carácter más exhaustivo que las normas y los principios, y requieren estar sólidamente basadas en principios y normas que puedan, a su vez, desarrollar.

44. Los compromisos de carácter general dan lugar a diferencias interpretativas y a lagunas, como sucede con el significado de desechos de “larga vida” o del principio “tener debidamente en cuenta los intereses de los demás”. La vaguedad de los principios también podría disuadir a los Estados de llegar a un acuerdo. Por ejemplo, la falta de claridad en torno a la definición de “arma espacial” y a su identificación lleva tiempo constituyendo un obstáculo para llegar a un acuerdo sobre medidas de control de armamentos en el espacio. Del mismo modo, no es fácil que un mecanismo jurídicamente no vinculante demasiado impreciso evolucione hacia un acuerdo vinculante, ya sea a través de la codificación o convirtiéndose en derecho internacional consuetudinario.

45. Para ello, es importante hacer hincapié en la identificación de conductas positivas que den sensación de seguridad a quienes operan en el espacio ultraterrestre y les permitan confiar en las intenciones de los demás.

VII. Conclusión

46. Las normas, reglas y principios pueden ser una herramienta útil para alcanzar y mantener los objetivos de la prevención de la carrera armamentista en el espacio ultraterrestre. Sin embargo, no deben considerarse la panacea para resolver los problemas de seguridad espacial. Tal y como se pone de relieve en el presente documento de antecedentes, las normas, reglas y principios también tienen limitaciones. Ningún mecanismo o iniciativa podrá lograr por sí solo la seguridad espacial, pues es necesario todo un entramado de herramientas que se refuercen mutuamente.

47. Las actividades espaciales evolucionan constantemente, y los instrumentos para resolver los problemas de seguridad espacial deben progresar en paralelo. Las normas, reglas y principios constituyen una vía más flexible para hacer frente a un problema que evoluciona.

48. Los Estados también deben tener en cuenta que los instrumentos jurídicamente vinculantes y no vinculantes pueden complementarse y reforzarse mutuamente. En este sentido, para establecer nuevas normas, reglas y principios, los Estados deberían basarse en los mecanismos existentes, como el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre, ya que ello contribuirá a reforzar los marcos vigentes, pero también ayudará a crear un entendimiento

⁴⁵ Daniel Bodansky, *Legally Binding versus Non-Legally Binding Instruments*, pág. 161, en *Towards a Workable and Effective Climate Regime* (Scott Barrett Carlo Carraro & Jaime de Melo, eds., 2015).

común entre los miembros de la comunidad internacional sobre las cuestiones relativas a la seguridad espacial.

49. Para que las normas, reglas y principios sean eficaces, necesitan una amplia aceptación, no solo por parte de los Estados, sino también de otras entidades activas en el entorno espacial, como la industria, la sociedad civil y el mundo académico. Cuanto más amplia y profunda sea la asimilación de estas herramientas, más fuertes se harán estas.

50. En última instancia, la eficacia de las normas, reglas y principios depende de la voluntad de los actores espaciales, en particular los Estados, de adherirse a ellos y de que todas las entidades que se benefician de los bienes y la tecnología del espacio ultraterrestre, pero en particular, nuevamente, los Estados, condenen su inobservancia si se produce.
