

Conteúdo Político do Direito do Espaço Cósmico

LUIZ NAVARRO DE BRITTO

As questões jurídicas, como de resto toda a problemática suscitada pela exploração do espaço cósmico, são muito recentes. Salvo as especulações criativas, como a de um *CYRANO DE BERGERAC* no século XVII, ⁽¹⁾ o questionamento efetivo do espaço data dos anos cinquenta do século XX.

Contrastando, porém, com esta recente busca da intimidade com o espaço ultraterrestre, a rapidez das inovações técnicas neste domínio requer respostas, cada dia em maior número e mais complexas, para as suas indagações.

O Direito do Espaço Cósmico pressionado por estas demandas e motivado sobretudo pelos Organismos internacionais, tem, de sua parte, realizado um árduo desenvolvimento. Critica-se, é certo, a lentidão de suas conquistas bem assim a imprecisão da grande parte dos seus conceitos. Também se lhe condena a fertilidade de soluções normativas provisórias e o farto número de resultados e conseqüências que escapam do seu tratamento.

Claro, seria difícil contestar estas acusações. É preciso entretanto não esquecer que o rádio, por exemplo, já se utiliza há mais de cinquenta anos, e ainda se espera uma regulamentação internacional mais ampla e mais precisa sobre o seu emprego.

Além disso, as grandes dificuldades encontradas na elaboração do Direito do Espaço avultam pelo seu significado político. Elas se iniciam com a própria definição de espaço ultraterrestre.

1) O espaço ultraterrestre

O Direito do Espaço Cósmico (ou Direito Astronáutico, Direito do Espaço Sideral, Direito Cósmico, Direito Espacial ou Direito Interplanetário), (*) nasceu em 1957. Claro que se não pode desconhecer o período "pré-spoutinik", comportando trabalhos de vários juristas de todo o mundo, como EMILE LAUDE, EUGENE KOROVINE, WLADIMIR MANDL, JOHN COOPER, ALEX MEYER, HAROLDO VALLADÃO ou ARMANDO COCCA. (2) Todavia, malgrado o valor destes estudos e reflexões, todos eles se limitaram a construções imaginativas. Foi preciso o lançamento do "Spoutinik I" para que o Direito do Espaço dispusesse de um suporte e se tornasse de fato uma exigência, reconhecida pela Assembléia das Nações Unidas em 14 de novembro de 1957.

O Direito do Espaço Cósmico aparece então como o novo ramo do Direito que se deve ocupar do "espaço extra-atmosférico" ladeando o Direito Aéreo que tem como objeto o "espaço atmosférico", segundo as expressões utilizadas pela Convenção de Paris de 1919 e a Convenção de Chicago de 1944.

Esta vizinhança de conteúdo provoca desde logo uma questão que continua pertinente: qual é a diferença entre o espaço atmosférico e o espaço extra-atmosférico?

Alguns cientistas informam que a atmosfera abarca uma extensão de 100 quilômetros. Outros preferem estabelecer como limite a linha "Karman", que fixa a separação dos dois espaços a 300 milhas da Terra.

Recentemente, a delegação italiana apresentou à Comissão sobre a Utilização do Espaço Terrestre para Fins Pacíficos, da ONU, "uma proposta sobre a delimitação precisa do espaço ultraterrestre, que seria dividido em duas zonas (zona atmosférica e espaço ultraterrestre), fixando-se o limite vertical em 90 quilômetros da superfície da Terra (A/AC, 105/PV. 155)". (3)

Também se reconhece, de modo generalizado, que a aeronave além da órbita terrestre, isto é, quando acaba a força de gravidade da Terra, está no espaço extra-atmosférico ou "ultraterrestre".

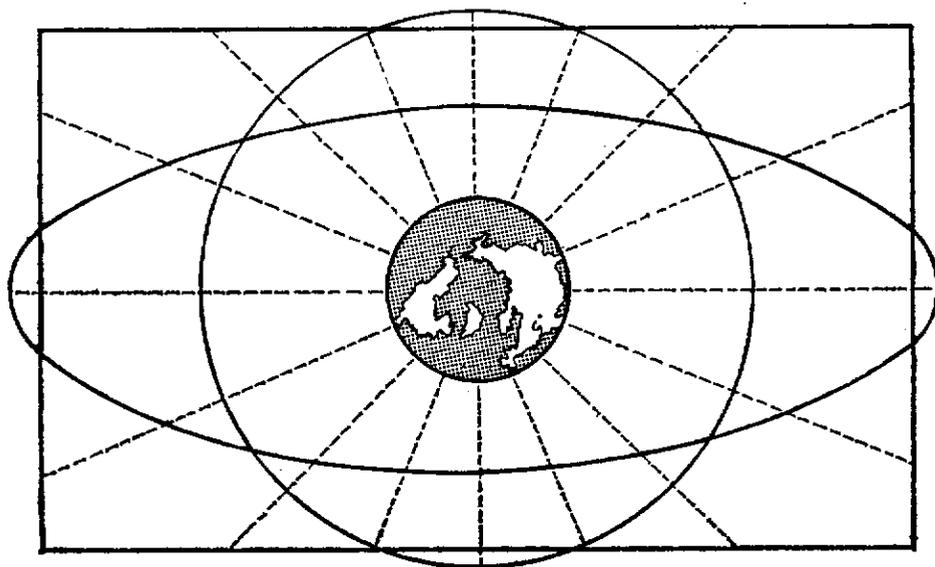
(*) HAROLDO VALLADÃO, ao advogar a denominação "Direito Interplanetário", condena as expressões "espaço", "espaço ultraterrestre", "espaço exterior", "espaço-atmosférico", "espaço sideral" etc..., ressaltando que a palavra "espaço" tem um sentido muito amplo: "significa extensão indefinida e compreende não só o espaço aéreo, objeto do Direito Aéreo, *air law*, senão, ainda, os próprios espaços terrestres e até o espaço sideral ou *interestelar* ainda não aproximado pelo homem, o sistema da Via Látea com o sol e milhares de estrelas *além do espaço solar, adiante do espaço interplanetário...*" Este Direito Interplanetário, acrescenta, "disciplinará os problemas jurídicos do espaço interplanetário, problemas que já são do presente e, depois, no futuro, um Direito *intergentes* planetárias, regulará, com os anunciados contactos com outros planetas, as possíveis relações de habitantes desses diversos astros" ("O Direito De Espaço Interplanetário" in *Novas Dimensões do Direito*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais 1970, págs. 335 e 338).

Mas, ainda do ponto de vista científico, os limites da atmosfera (**) e do raio de atração terrestre sofrem variações contínuas, de modo que a separação entre uma zona atmosférica e uma zona extra-atmosférica não se faz de uma maneira brutal nem uniforme.

Em consequência, torna-se muito difícil encontrar definição mesmo provisória e precária para o espaço atmosférico ou para o espaço extra-atmosférico.

A história do Direito Marítimo poderia sugerir critérios similares aos já considerados para a limitação do mar territorial. A altitude máxima alcançada pela aviação, como o alcance do raio visual em Grocio (séc. XVII) ou do tiro do canhão em Bynkershock (séc. XVIII), (*) poderia eventualmente servir de limite para a zona atmosférica. Porém, o próprio Direito Marítimo abandonou estes critérios e ainda se depara com o problema da adoção, pelos Estados, de limites desiguais para o mar territorial. Do mesmo modo que no Direito Marítimo, o desenvolvimento tecnológico e os interesses nacionais forjam a discussão permanente de limites para a zona atmosférica.

HIPÓTESES SOBRE A FORMA DO UNIVERSO E O CRITÉRIO DOS CONES



—— formas do universo
- - - - critério dos cones

(**) O espaço atmosférico ou aéreo compreende as três camadas: toposfera, estratosfera e ionosfera. Por sua vez, além do espaço atmosférico, os estudiosos falam em "espaço solar", "espaço galáctico", e "espaço extragaláctico".

Por outro lado, os movimentos de rotação e translação da Terra ou os movimentos dos outros corpos celestes tornaram impossível precisar porções ou zonas do espaço ultraterrestre a serem submetidas à jurisdição de cada Estado. Os limites seriam permanentemente removíveis para guardar uma configuração ideal, cujos componentes físicos também seriam permanentemente substituídos. Em outros termos, o estabelecimento de zonas de jurisdição corresponderia a um fabrico de molduras que jamais deveriam reter uma mesma paisagem nem os mesmos personagens.

Além disso, a configuração de zonas extra-atmosféricas deveriam alcançar o infinito. Do ponto de vista geométrico e considerando a forma esférica da Terra, seria necessário talvez imaginar uma divisão do espaço em inúmeros cones cujos axes partiriam do centro da Terra em direção ao infinito. Mas esta operação intelectual forjaria muitas lacunas a preencher. Primeiro, a adoção do critério dos cones deveria importar na elaboração de um novo regime jurídico também para o alto mar e as profundezas extrajurisdicionais, "que não têm dono e são herança do gênero humano". (5)

Depois, a forma e extensão do universo sendo desconhecidas, as fatias do espaço extra-atmosférico submetidas sob o critério dos cones à soberania dos Estados, poderiam resultar em odioso regime de desigualdades. A menos que o universo tenha também uma forma esférica como a da Terra, pequenos Estados poderiam ser muito mais favorecidos do que os grandes Estados. (***)

De outra parte, é preciso também constatar que a natureza das atividades espaciais repele esta noção de zonas. A rapidez dos movimentos de um engenho torna muito improvável a possibilidade de determinar a partir de que momento os atos e situações passariam do domínio do Direito Aéreo para o domínio do Direito do Espaço ou ultrapassariam as fronteiras de um Estado para transpor os limites dos Estados mais próximos. "O vôo dos engenhos espaciais tanto na vertical como na horizontal, sublinha CHARLES CHAUMONT, não é conciliável com a repartição do espaço em zonas, porque a repartição é uma operação abstrata a que a atividade espacial não se deixa reduzir e que não permitiria fixar com clareza e precisão, a cada instante, a competência e a disciplina jurídica de que depende o engenho". (6)

Atentando para estas circunstâncias, alguns juristas propõem que o domínio do Direito do Espaço seja determinado em função das próprias atividades consideradas como atividades espaciais. Se é verdade que as utilizações de balões-sondas ou de aviões-foguetes riscariam de levantar dúvida quanto a qualificação de suas atividades, ao contrário parece indiscutível a natureza espacial do lançamento de um foguete

(***) Pode-se de fato falar em uma "Forma" do universo ou em "Formas" para parcelas ideais do espaço extra-atmosférico? Se o espaço extra-atmosférico é infinito, cada sua porção ideal submetida à jurisdição dos Estados constituiria também um volume infinito. Sendo assim, pode-se concluir que a igualdade dos Estados seria uma decorrência natural da indefinição do infinito?

ou de um satélite artificial. A adoção deste critério parece contudo demandar igualmente uma regulamentação internacional, que não seria fácil expedir.

O Comitê Especial sobre os Usos Pacíficos do Espaço Exterior vem se ocupando há vários anos da definição do espaço ultraterrestre. Bem entendido, prevalece neste Órgão a consciência de que uma solução para o problema somente será encontrada, através de um acordo entre os Estados. É preciso buscá-la, já advertia ARTHUR CLARK em 1957, “sem o que, em virtude da rotação da terra, todo país poderá, a toda hora do dia, reivindicar uma parte considerável do universo”. (7)

Em 1971, a Subcomissão de Assuntos Jurídicos do Comitê sobre os Usos Pacíficos do Espaço Exterior, incluiu “como questões de caráter importante” no programa do seu próximo período de sessões, entre outros temas, o seguinte:

“As questões relativas à definição e/ou delimitação do espaço ultraterrestre e das atividades espaciais.”

Mas o Comitê “recomendou, em sua 106ª Sessão celebrada em 10 de setembro de 1971, que se daria prioridade às questões relativas ao registro de objetos lançados no espaço e destinados a permitir a exploração ou a utilização do espaço ultraterrestre, e dos assuntos relativos à Lua”. (8)

A “definição e/ou delimitação” do espaço extra-atmosférico não constou entre as prioridades estabelecidas e carece ainda de um “consensus” decisório.

Em 1975 decidiu-se igualmente que, no próximo período de sessões, a Subcomissão de Assuntos Jurídicos deve continuar examinando “com a mesma prioridade” os seguintes assuntos: Tratado sobre a Lua, os satélites de difusão direta e a teleobservação da Terra mediante satélites. Durante os debates, expressou-se apenas “a esperança de que no futuro período de sessões da Subcomissão esteja ela em condições” de examinar mais detalhadamente a “definição e/ou delimitação do espaço ultraterrestre”. (9)

Dúvida entretanto não existe de que o acordo entre Estados, sobre todas estas matérias, resultará muito mais de motivações políticas e econômicas do que das ilações de ordem científicas. Convém aliás não esquecer que a liberdade do espaço somente foi declarada em 1963, (Declaração dos Princípios Jurídicos Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico) e em 1967, (Tratado sobre o Espaço) após o reconhecimento tácito do princípio e muito depois da URSS e dos Estados Unidos haverem lançado os seus engenhos sem qualquer audiência da comunidade internacional.

De todo modo e malgrado as incertezas que circundam a noção do Direito do Espaço e de seu conteúdo, o Direito Positivo já reconheceu a liberdade do espaço exterior e também dispôs sobre responsabilidades no domínio das atividades espaciais.

2) *A liberdade do espaço*

A Convenção de Paris, de 13 de outubro de 1919, e a Convenção de Chicago, de 7 de dezembro de 1944, adotaram o princípio de soberania do Estado subjacente sobre o espaço atmosférico que a ele se sobrepõe. Cada país tem, portanto, direito de autorizar ou de recusar a sua autorização para os sobrevôos de seu território.

A extensão do princípio da soberania ao espaço cósmico levantaria entretanto as dificuldades já assinaladas para a sua definição e limites, assim como induziria ao conceito de soberania sobre o infinito, lastreado em competências incertas sobre um conteúdo indefinido.

Nestas condições e considerando as implicações técnicas e políticas que decorreriam do reconhecimento do direito de soberania, o princípio da liberdade do espaço foi assim consagrado no "Tratado sobre Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, inclusive a Lua e demais Corpos Celestes":

"Artigo I — A exploração e uso do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, deverão ter em mira o bem e o interesse de todos os países, qualquer que seja o estágio de seu desenvolvimento econômico e científico, e são incumbência de toda a humanidade.

O espaço cósmico, inclusive a Lua e demais corpos celestes, poderá ser explorado e utilizado livremente por todos os Estados sem qualquer discriminação, em condições de igualdade e em conformidade com o Direito Internacional, devendo haver liberdade de acesso a todas as regiões dos corpos celestes.

O espaço cósmico, inclusive a Lua e demais corpos celestes, estará aberto às pesquisas científicas, devendo os Estados facilitar e encorajar a cooperação internacional naquelas pesquisas."

O espaço ultraterrestre é então livre, sua exploração e utilização podendo ser empreendidas por todos os Estados. Não se trata por certo de uma "res nullius". Tal equiparação permitiria fazer crer que sendo um "bem" sem dono, o espaço ultraterrestre estaria destinado a ser de alguém. Ele não deve tampouco estar assimilado a uma "res communis" ou a uma simples "res communis omnium", pois como sublinha Armando Cocca, "o sujeito do Direito Espacial não é o Estado nem a comunidade de nações, mas a Humanidade".⁽¹⁰⁾ Em termos jurídicos seria difícil conceber uma "soberania coletiva", tanto quanto falar-se em competência *territorial* sobre o espaço *ultraterrestre*.

Estas discussões inspiradas em velhas categorias do Direito Romano, parecem ociosas e estéreis. O essencial é que o princípio da liberdade seja concebido de sorte a não comprometer a afetação do espaço extra-atmosférico ao interesse de toda a humanidade. Isto significa que não

deverá haver apropriação do espaço cósmico e que sua exploração e uso por um Estado se farão sem perturbar o exercício da liberdade dos demais. Com este propósito, os artigos 2º e 3º do Tratado sobre o Espaço complementam o seu artigo primeiro:

“Artigo II — O espaço cósmico, inclusive a Lua e demais corpos celestes não poderá ser objeto de apropriação nacional por proclamação de soberania, por uso ou ocupação, nem por qualquer outro meio.

Artigo III — As atividades dos Estados partes deste Tratado relativas à exploração e uso do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, deverão efetuar-se em conformidade com o Direito Internacional, inclusive a Carta das Nações Unidas, com a finalidade de manter a paz e a segurança internacionais e de favorecer a cooperação e a compreensão internacionais.”

A aplicação dos três primeiros artigos do Tratado importa assim na exploração e uso do espaço extra-atmosférico, inclusive a utilização dos satélites artificiais, conforme duas regras básicas: liberdade de acesso ao espaço (a) e exploração e uso do espaço para o bem e no interesse de todos os Estados (b).

a) A liberdade de acesso constitui um direito, na medida em que o espaço cósmico “pode ser explorado e utilizado por todos os Estados”. Em outros termos, cada Estado existente ou futuro é ou será titular de um direito de acesso “qualquer que seja o estágio do seu desenvolvimento econômico ou científico”, “sem nenhuma discriminação, nas condições de igualdade” (artigo 1º).

A proclamação deste direito não basta contudo para garantir o seu exercício por parte de todos os Estados.

De fato, três ordens de coerções impedem o seu exercício. Primeiro, coerções econômicas e tecnológicas limitam a possibilidade real de exploração e utilização do espaço cósmico a um número muito restrito. No que diz respeito aos satélites, esta limitação tanto se refere ao lançamento e propriedade dos engenhos como a utilização dos seus serviços. EUGÈNE PÉPIN já assinalou que no único sistema mundial existente de comunicações via satélite, o INTELSAT, “o acesso aos vários satélites não é automático, mesmo para os membros do consórcio”. (11)

Ainda de referência aos satélites, também coerções físicas restringem a liberdade de acesso, na medida em que o lançamento de um satélite geoestacionário em órbita, resulta forçosamente na “apropriação” de seu segmento orbital e que a capacidade do espectro de frequências é saturável.

Por fim, a alocação das bandas, sob um regime compulsivo de prioridades (notadamente se deve prevalecer a lei do primeiro ocupante),

torna-se sempre uma coerção de ordem política, a despeito dos esforços da União Internacional de Telecomunicações (UIT), que se ocupa do registro e coordena "a utilização do espectro de frequências radioelétricas" (n^{os} 20 e 21 da Convenção de Montreux).

A consagração da liberdade de acesso ao espaço extra-atmosférico tem, com efeito, um valor comparável ao das Declarações Nacionais de Direitos e Liberdades Individuais. O artigo 1^o do Tratado de 1967 prevê, aliás, que o espaço "*pode ser explorado e utilizado livremente*" (o grifo é meu). Ele não dispõe sobre a igualdade no exercício do direito de acesso. O direito de acesso, na forma do Tratado sobre o Espaço, repousa por consequência em uma igualdade jurídica de todos os Estados, tal como ela já se encontra preconizada no parágrafo primeiro do artigo 2^o da Carta das Nações Unidas. As relações de fato, ditadas por força das coerções, estas reduziram o Tratado, escreve J.E.S. FAWCETT, "em essência, a um arranjo bilateral entre os dois principais usuários do espaço". (12)

b) A Segunda grande regra decorrente dos 3 primeiros artigos do Tratado de 1967 determina que a exploração e o uso do espaço ultraterrestre "deverão ter em mira o bem e interesse de todos os países".

Trata-se, é verdade, de uma norma ética compatibilizável com toda uma gama de interpretações subjetivas.

Mas, por isso mesmo, a sua aplicação pressupõe um mínimo de disciplina objetiva da liberdade do espaço, subordinando os seus usuários a um regime de deveres e limitações. Na medida em que os interesses dos outros Estados constituam limites oponíveis à liberdade cósmica, também estarão asseguradas a paz e a segurança internacionais.

Certo, o Tratado de 1967 precisa algumas obrigações:

(I) a exploração e a utilização do espaço cósmico "deverão efetuar-se em conformidade com o Direito Internacional, inclusive a Carta das Nações Unidas" (artigo III);

(II) a colocação em órbita de engenhos, assim como a utilização da Lua e de outros corpos celestes, se farão com fins exclusivamente pacíficos. Nenhum "objeto portador de armas nucleares ou de qualquer outro tipo de armas de destruição em massa" será colocado no espaço ultraterrestre (artigo IV);

(III) toda assistência possível deverá ser prestada aos astronautas como "enviados da humanidade no espaço cósmico" (artigo V);

(IV) os direitos de propriedade sobre os objetos lançados no espaço extra-atmosférico serão respeitados e estes objetos ou os elementos constitutivos de objetos devem ser restituídos ao Estado em cujo registro figurem (artigo VIII);

(V) o estudo e a exploração do espaço cósmico serão realizados de modo a evitar os “efeitos prejudiciais de contaminação, assim como as modificações nocivas do meio ambiente da Terra resultantes da introdução de substâncias extraterrestres” (artigo IX);

(VI) as atividades realizadas por um Estado não devem prejudicar as atividades de exploração e utilização dos demais Estados (observações e experiências científicas, navegação etc.) no espaço ultraterrestre; consultas deverão ser procedidas, se há razões para crer que estas atividades criariam obstáculos prejudiciais (artigo IX);

(VII) o Secretário-Geral da ONU, bem como o público e a Comunidade científica internacional, “na medida em que isto seja possível e realizável, serão informados das atividades espaciais, da natureza e conduta das atividades, bem assim o lugar onde serão exercidas e seus resultados” (artigo XI).

Ora, os direitos e obrigações enunciados pelos itens (III e IV) foram regulamentados pelo “Acordo sobre o Salvamento e a Devolução de Astronautas e a Restituição de Objetos Lançados no Espaço Cósmico”, concluído a 22 de abril de 1968.

Mas o detalhamento e controle sobre a execução dos outros deveres constantes do Tratado serão mais difíceis de precisar. A natureza e finalidade das ações entrevistadas se revestem de uma mesma complexidade e a capacidade eventual de controle dependerá, ainda uma vez mais, dos países que detêm o privilégio de utilizar o espaço. Os regimes de consulta, de informação e de reciprocidade não podem escapar ao domínio das coerções políticas.

A Subcomissão de Assuntos Jurídicos da Comissão sobre a Utilização do Espaço não logrou ainda aprovar, por exemplo, o Projeto de Tratado relativo à Lua cujas discussões foram iniciadas em 1972. Segundo o Presidente da Comissão, “uma das principais questões não resolvidas refere-se ao alcance do Tratado, isto é, se há de se aplicá-lo também a outros corpos celestes. Outra questão principal tampouco não resolvida é a de decidir-se se as cláusulas do Projeto de Tratado deverão abarcar ou não o regime jurídico dos recursos naturais da Lua e se, além disso, devem dispor que os recursos formam parte do patrimônio comum da humanidade. Uma terceira questão que igualmente não foi resolvida, continua o Presidente, se refere à informação que se haveria de fornecer sobre as missões, e se o Tratado deve pedir aos Estados que notifiquem a sua intenção de lançar missões a um corpo celeste, antes do lançamento”.⁽¹³⁾ Também a regulamentação sobre o uso de satélites de difusão direta, discutida desde 1969 no Grupo de Trabalho especial, resume-se ainda a um esboço de 14 princípios identificados como básicos para a conclusão de um ou de vários “agreements”. Cinco destes princípios foram aprovados pelo Grupo de Trabalho: aplicação do Direito Internacional, direitos e benefícios dos Estados, cooperação internacional, res-

ponsabilidade dos Estados e a solução pacífica de controvérsias. ⁽¹⁴⁾ Por sua vez, as implicações jurídicas da teleobservação ou teledeteção, objeto da Resolução 3.234 (XXIX), da Assembléia das Nações Unidas em 1974, apenas começaram a ser examinadas na Subcomissão de Assuntos Jurídicos, através das várias propostas apresentadas, por diferentes delegações, inclusive o Projeto de Tratado sob o patrocínio do Brasil e da Argentina. Estas três matérias — Tratado sobre a Lua, Satélites de Difusão Direta e Teleobservação — continuarão a ser consideradas como de “alta prioridade” nas sessões de maio de 1976, da Subcomissão de Assuntos Jurídicos. ⁽¹⁵⁾

Outra dificuldade, não menos árdua, diz respeito à natureza das operações cósmicas. Estas operações podem ter finalidades militares, científico-culturais ou econômicas. As primeiras estão proibidas pelo artigo 4º do Tratado sobre o Espaço, uma vez que o lançamento de engenhos e a utilização da Lua e dos outros corpos celestes devem ser empreendidos com fins exclusivamente pacíficos. Porém o conteúdo da expressão “exclusivamente para fins pacíficos” será sempre discutível. Incluirá ela as atividades militares de ordem defensiva? Além disso, acrescenta J. E. S. FAWCETT, considerando que “quase todos os mecanismos técnicos são capazes, diretamente ou por meio de adaptação, de serem utilizados para fins militares, é difícil e às vezes impossível caracterizar sua invenção, sua construção ou sua utilização, como sendo exclusivamente não militar ou militar”. ⁽¹⁶⁾

Um exemplo freqüentemente discutido pelos juristas é o emprego dos satélites de reconhecimento. Malgrado a sua assimilação pertinente a outros meios da espionagem em tempo de paz, como a tomada de fotografias por avião ou por “aeronave capaz de voar sem piloto” (atividade proibida pelos artigos 36 e 8º da Convenção de Chicago), o Direito Positivo não condena expressamente o exercício desta atividade no espaço extra-atmosférico. Deve-se considerá-la entre as atividades com fins pacíficos? Este problema foi largamente discutido quando a URSS protestou junto à Noruega, em 1965, contra o lançamento pela ESRO de um satélite que esta última qualificava como exclusivamente destinado a fins científicos.

A busca de uma resposta para este tipo de questão é tanto mais difícil, quando até mesmo a qualificação dos satélites de reconhecimento como engenhos militares pode também ser confrontada ao argumento de que eles constituem o único meio disponível para uma inspeção eficaz das atividades militares perseguidas pelos diferentes Estados e, por conseqüência, o instrumento hábil para tornar possível um efetivo desarmamento mundial.

Por outro lado, as atividades comerciais ou científico-culturais desenvolvidas através de um engenho cósmico não lhe deferem, necessariamente, a condição de portador de “fins pacíficos”. Ainda nos casos em que as suas finalidades reais não correspondam a dispositivos de camuflagem, tanto as atividades comerciais como as atividades cientí-

fico-culturais no espaço ultraterrestre podem suscitar indagações políticas imediatamente afetas à segurança nacional. O eventual emprego dos satélites de difusão direta para a educação e a cultura constitui, no particular, o exemplo mais contundente, ao lado da detecção dos recursos terrestres mediante satélites.

Em verdade, portanto, o estágio atual de desenvolvimento de Direito do Espaço ainda não lhe confere o papel efetivo de resguardar “o bem e interesse de todos os países”. A imaginação dos juristas continua atrelada a limitações políticas muito rígidas, que seria ingênuo desconhecer ou menosprezar.

3) *Atividades espaciais e responsabilidade*

O artigo VI do Tratado sobre o Espaço Cósmico assim reconhece a responsabilidade dos Estados e das Organizações internacionais:

“Os Estados partes do Tratado têm a responsabilidade internacional das atividades nacionais realizadas no espaço cósmico, inclusive na Lua e demais corpos celestes, quer sejam elas exercidas por organismos governamentais ou por entidades não-governamentais, e de velar para que as atividades nacionais sejam efetuadas de acordo com as disposições enunciadas no presente Tratado. As atividades das entidades não-governamentais no espaço cósmico, inclusive a Lua e demais corpos celestes, devem ser objeto de uma autorização e de uma vigilância contínua pelo competente Estado parte do Tratado. Em caso de atividades realizadas por uma organização internacional no espaço cósmico, inclusive a Lua e demais corpos celestes, a responsabilidade no que se refere às disposições do presente Tratado caberá a esta Organização internacional e aos Estados partes do Tratado que fazem parte da referida organização.”

Em conseqüência, todo Estado que procede ou faz proceder o lançamento de um engenho espacial e todo Estado “cujo território ou instalações servirem ao lançamento de um objeto, será responsável, do ponto de vista internacional, pelos danos causados” sobre a Terra, na atmosfera ou no espaço extra-atmosférico (artigo VII).

Esta responsabilidade, é claro, pressupõe a identificação prévia da origem do engenho e pode ser acionada em diferentes hipóteses.

A) O objeto lançado no espaço ultraterrestre deve ter características duráveis e reconhecíveis de modo a permitir que se possam precisar a jurisdição e a responsabilidade dos danos eventuais. O Direito Aéreo prevê a respeito que toda aeronave deve possuir um “certificado de navegação” e a sua matrícula deve ser feita nos registros do Estado cuja nacionalidade ela detém. O artigo VIII do Tratado sobre o Espaço refe-

re-se igualmente a um registro onde "figure o objeto lançado no espaço cósmico" e os engenhos russos e norte-americanos sempre exibiram sinais de identificação. Também um registro voluntário é mantido desde 1962 pela Secretaria-Geral da Organização das Nações Unidas, conforme a Resolução 1.712-B (XVI), de 20 de dezembro de 1961. Mas, alegava a Chefia da Divisão de Assuntos Espaciais da ONU, a informação fornecida pelos Estados para este registro "é diferente no que respeita à forma de apresentação e inclusive os dados técnicos:

(a) os Estados Unidos dão uma informação na qual a designação dos objetos é idêntica à da COSPAR e contém ainda informação sobre satélites em "decaying";

(b) a URSS submete a informação sobre lançamentos em ordem cronológica usando os nomes do código (ou populares) por carga útil (por exemplo, Cosmos 188, Molniya 1, Zond 6 etc.);

(c) a França usa tanto a designação internacional de objetos (similar à da COSPAR) como os nomes de código, por exemplo, FR-1, Diademe 1 etc.;

(d) a Itália usa o nome de código *San Marco*;

(e) a Austrália usa o nome de código *WRESAT*;

(f) o Japão usa os nomes de código *OSUM* e *TANSEI*." (17)

Desde 1968, a França patrocinou um projeto de Convenção instituindo o sistema obrigatório de registro dos objetos lançados no espaço ultraterrestre. Depois de exaustivas discussões de várias propostas, o texto adotado na Comissão sobre a Utilização Pacífica do Espaço foi finalmente aprovado pela Assembleia-Geral da ONU em 12 de novembro de 1974, através da Resolução 3.235 (XXIX), e já no mês de janeiro de 1976 a França e os Estados Unidos assinavam a "Convenção sobre o Registro de Objetos Lançados no Espaço Ultraterrestre".

B) Quanto às hipóteses do comprometimento das responsabilidades dos Estados e das Organizações Internacionais, o Tratado de 1967 se ocupa notadamente de três delas: I) a contaminação; II) a interferência prejudicial; e III) os danos causados pelo objeto ou seus elementos constitutivos.

As duas primeiras hipóteses estão previstas no artigo IX do Tratado enquanto a última foi descrita no seu artigo VII.

Para os casos de contaminação, a responsabilidade é apenas evocada. O texto do Tratado determina que os estudos e a exploração do espaço ultraterrestre serão realizados ("shall pursue... and conduct") de modo a evitar efeitos prejudiciais de contaminação e as "modificações nocivas do meio terrestre resultantes da introdução de substâncias extraterrestres". Se necessário, acrescenta o artigo IX, o Estado agente

adotará (“shall adopt”) as medidas apropriadas para alcançar estes propósitos. Nenhuma iniciativa foi entretanto expressamente disciplinada em favor do país potencialmente afetado. Claro que uma vez apurados os prejuízos, a responsabilidade poderá ser caracterizada com a aferição dos danos. Mas o risco de contaminação, nos termos do Tratado, deverá ser unilateralmente avaliado e prevenido pelo Estado que procede os estudos ou a exploração do espaço. Um arbítrio absoluto, portanto, cuja autolimitação resultará do equilíbrio sempre difícil de se estabelecer, entre o dever moral de afastar a possibilidade danosa, a eventualidade da contaminação e o grau de confiabilidade do conhecimento científico, bem assim os interesses do Estado promotor. Por certo que estes três elementos serão muitas vezes apreciados e relacionados de modo distinto pelas partes em jogo.

Ao contrário, nos casos de “interferência prejudicial”, o Tratado do Espaço preconiza consultas prévias iniciadas por ambas as partes interessadas. Se há razões para pensar que uma atividade ou experiência planejada causará uma intervenção nociva nas atividades espaciais de outro Estado, este último ou o Estado que prepara a operação “deverá fazer as consultas internacionais adequadas antes de empreender a referida atividade ou experiência” (artigo IX). Esta é uma norma preventiva e que por sua própria natureza não alija a possibilidade de que a interferência prejudicial venha a se concretizar. Tanto mais que a obrigação da iniciativa não corresponde por igual a um dever de adesão ao processo de consultas. Todavia o valor pedagógico desta norma do artigo IX poderá estimular a cooperação internacional incessantemente sugerida pelo Tratado do Espaço. Se, apesar de tudo, a intervenção nociva se consuma, a responsabilidade do Estado infrator poderá ser então apurada.

A responsabilidade pelos danos, prevista no artigo VII do Tratado do Espaço, se estende aos danos causados pelo objeto ou por seus elementos constitutivos, “sobre a Terra, na atmosfera ou no espaço extra-atmosférico, incluindo a Lua e os outros corpos celestes”, a outro Estado parte do Tratado ou às pessoas físicas ou morais que dele dependam.

A responsabilidade assim definida comporta, em princípio, um regime muito elástico de proteção à vida, à propriedade, aos direitos individuais e prerrogativas soberanas de cada Estado, tendo em conta que as operações relativas ao espaço “deverão efetuar-se em conformidade com o Direito Internacional, inclusive a Carta das Nações Unidas” (artigo III). Mas esta elasticidade teórica incita todo um conjunto de indagações.

Alguns juristas figuraram freqüentemente a hipótese de apuração da responsabilidade dos Estados em consequência da queda ou da colisão de engenhos espaciais e da colisão entre aeronaves e objetos espaciais. Em todos estes casos, indagava-se sobre a competência territorial ou nacional (lei do pavilhão) dos Estados, bem assim sobre o funda-

mento das responsabilidades e sobre a processualística da reparação dos danos.

O espírito e certas disposições do Tratado do Espaço apenas sugerem a via de Acordos entre os Estados interessados. Considerou-se sempre, também, a alternativa do recurso à Corte Internacional de Justiça, nos termos do parágrafo 2º do artigo 36 do seu Estatuto, segundo o qual os Estados partes podem “declarar que reconhecem como obrigatória, *ipso facto* e sem acordo especial, em relação a qualquer outro Estado que aceite a mesma obrigação, a jurisdição da Corte” sobre “a natureza ou extensão da reparação devida pela ruptura de um compromisso internacional”.

Desde 1968, porém, a Subcomissão de Assuntos Jurídicos do Comitê sobre os Usos Pacíficos do Espaço Exterior trabalhava na elaboração de um Projeto de Convenção, no qual admite-se a responsabilidade absoluta do Estado do lançamento “para os danos causados na superfície da Terra e às aeronaves em vôo, salvo nos casos de erro intencional ou de negligência grave”. Em 1969, em sua oitava sessão, o Subcomitê adotou disposições fundamentais. Em 1970, aprovou-se o título, o preâmbulo e mais treze artigos da Convenção. Todavia, testemunhou C. P. JOUKOV, não se logrou um “entendimento sobre as questões de procedimento na solução dos conflitos e da lei aplicável. Não foi possível também chegar-se a um acordo definitivo sobre a responsabilidade das organizações internacionais”. (19)

Depois de prolongadas consultas, oficiosas e oficiais, a Subcomissão de Assuntos Jurídicos submeteu finalmente em 1971 ao Comitê sobre os Usos Pacíficos do Espaço Exterior, o seu Projeto de Convenção que foi aprovado no ano seguinte com o nome de “Convenção sobre Responsabilidade Internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais”.

Desta Convenção, vale ressaltar os seguintes aspectos mais importantes:

(I) define-se como dano toda “perda de vida, ferimentos pessoais ou outro prejuízo à saúde; perdas de propriedades de Estados ou de pessoas físicas ou jurídicas ou danos sofridos por tais propriedades, ou danos e perdas no caso de organizações intergovernamentais internacionais” (artigo 1º, letra a);

(II) consagram-se dois sistemas de responsabilidade: um sistema de responsabilidade absoluta e um sistema de responsabilidade baseado na culpa.

A responsabilidade absoluta se configura nas hipóteses de danos causados na superfície da Terra ou a aeronaves em vôo. O Estado que lança ou promove o lançamento e/ou o “Estado de cujo território ou de cujas instalações é lançado um objeto espacial” (artigo 1º, letra c), respondem pelos danos independentemente de apuração de culpa (artigo 2º). Este mesmo sistema se aplica na hipótese de danos causados

por um objeto espacial de um Estado lançador a um objeto espacial de outro Estado de lançamento e que venham por sua vez causar danos a um terceiro Estado, na superfície do seu território ou a suas aeronaves em voo (artigo 4º, 1, a). Um Estado lançador será entretanto exonerado da responsabilidade absoluta, declara o parágrafo 1º do artigo 6º, na medida em que prove “que o dano resultou total ou parcialmente de negligência grave ou de ato ou omissão com a intenção de causar dano, da parte de um Estado demandante ou de pessoa jurídica ou física que representar”.

Por outro lado, o sistema de responsabilidade baseado na culpa se configura nos casos de “danos causados fora da superfície da Terra a um objeto espacial de um Estado lançador ou a pessoa ou propriedades a bordo de tal objeto espacial por um objeto espacial de outro Estado lançador” (artigo 3º);

(III) o estado de nacionalidade das pessoas afetadas ou, no seu silêncio, o Estado em cujo território se haja produzido o dano, apresentará por via diplomática a reclamação da indenização ao Estado de lançamento (artigo 8º), dentro de um prazo que “não deverá em hipótese alguma exceder um ano a partir da data em que se poderia, razoavelmente, esperar que esse Estado tivesse tido conhecimento dos fatos através das investigações cabíveis” (artigo 10, 2).

Se não se logra um acordo mediante negociações diplomáticas, o artigo 15 prevê a constituição de uma Comissão de Reclamações, a pedido de qualquer uma das partes. A Comissão, composta de três membros (artigo 15, 1), deliberará por maioria de votos (artigo 16, 5), excetuando-se o caso de “decisões e laudos por uma Comissão de um só membro”, constituída na forma do parágrafo 1º do artigo 16.

A decisão da Comissão “será final e obrigatória se as partes assim tiverem concordado; em caso contrário, a Comissão produzirá um laudo definitivo que terá o caráter de recomendação e que as Partes levarão em conta com boa fé” (artigo 19, 2);

(IV) a indenização “será determinada pelo Direito Internacional e pelos princípios de justiça e equidade, a fim de proporcionar a compensação pelo dano de tal forma que a pessoa física ou jurídica, Estado ou organização internacional em cujo favor tenha sido apresentado o pedido de indenização seja restaurada na condição que teria existido, caso o dano não houvesse ocorrido” (artigo 12).

Este princípio geral e pouco preciso, “resultado de longas e difíceis negociações”, informa o Presidente da Subcomissão de Assuntos Jurídicos, emergiu da impossibilidade de engendrar-se um acordo sobre a escolha do “Direito único que se pudesse aplicar no caso de uma controvérsia entre o Estado reclamante e o Estado de lançamento”; (19)

(V) a responsabilidade poderá ser solidária e a carga de indenização pelos danos deverá ser repartida segundo o grau de culpa ou em

partes iguais, se não é possível determinar-se o grau de culpa de cada um dos Estados de lançamento (art. 4º).

Ora, estas disposições assinaladas refletem o contexto global da Convenção de 1972. Toda ela se estrutura no pressuposto de um acordo final entre demandante e responsáveis pelos danos. Ainda uma vez o Direito Internacional se confessa impotente para ativar um mecanismo unilateral de sanções impositivas. Até mesmo as decisões da Comissão de Reclamações previstas no texto, devem ter um "caráter de recomendações". Por outro lado, o conceito de dano, constante da Convenção, é muito limitado. Ele ignora qualquer prejuízo econômico, político ou cultural em que se não configure a perda de vida ou de propriedade, ferimentos pessoais, outros prejuízos à saúde ou às propriedades. Assim sendo, a utilização nociva de satélites artificiais para a educação e cultura, por exemplo, dificilmente poderá redundar em danos, nos termos da Convenção de 1972.

CONCLUSÃO

O Direito do Espaço constrói-se, portanto, lentamente. Seu conteúdo político subordina e explica as interrogações ainda não respondidas sobre conceitos básicos, como o próprio conceito de espaço cósmico, o exercício da liberdade do espaço ou a disciplina das responsabilidades no uso de engenhos espaciais.

Claro que em todo o ramo do Direito se identifica o confronto político de forças e de interesses. A "evolução do Direito Internacional, escreveu GEORG SCHWARZENBERGER, reflete fielmente as forças principais que vêm dando força à moderna sociedade mundial" e o elemento comum a todas as sociedades internacionais "é que todas estão sujeitas, em última instância, à lei da força". (20) O Direito do Espaço não constitui exceção.

Em estudo realizado para a UNESCO (21) tentei contrastar a decisão do personagem lunar, no romance de antecipação de GEORGES WELLS, publicado em 1901, com as esperanças de ARTHUR CLARKE ao divulgar em 1945 a sua "primeira versão" dos satélites de telecomunicações. Enquanto o "Grande Lunar" sustou a última mensagem do Senhor Cavor porque este lhe havia falado da guerra, de "toda a força e da violência irracional dos homens, de suas insaciáveis agressões, da eterna futilidade dos seus conflitos", (22) ARTHUR CLARKE, ao contrário, prenunciava com a aparição dos satélites artificiais o fim das barreiras à livre circulação da informação e que as ditaduras não mais poderiam "construir um muro bastante alto para impedir os seus cidadãos de escutarem as vozes vindas das estrelas". (23)

Ora, 50 anos depois da ficção de WELLS e 12 anos após o trabalho de ARTHUR CLARKE, a União Soviética lançava o "Spoutinik I". Um mês mais tarde e já a Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 14 de novembro de 1957, determinava o "estudo de um sistema de controle

destinado a assegurar que o lançamento de engenhos no espaço extra-atmosférico somente será efetuado com fins pacíficos e científicos". Estes bons propósitos ainda perduram. Mas o Direito do Espaço também continua a não dispor dos meios adequados para provê-los.

Recentemente, na Assembléia-Geral das Nações Unidas, a necessidade do disciplinamento da detecção de recursos naturais da Terra, mediante satélites, provocou reações bastante expressivas.

De um lado, delegações como a do Canadá declararam-se preocupadas "ante o perigo de que se iniba a exploração e aplicação máximas desta técnica com a formulação apressada de normas jurídicas restritivas que não levem devidamente em conta as possibilidades científicas e técnicas da tecnologia da teleobservação... Seria uma pena que ao tratar de encontrar um sistema ou um regime internacional de teleobservação, restrinjamos a tecnologia mediante princípios jurídicos tendentes a proteger interesses nacionais e não apreciemos e exploremos plenamente os seus benefícios". (24)

De outro lado, delegações como a do Brasil não aceitaram as afirmativas "no sentido de que o estabelecimento de um marco jurídico para uma aplicação particular deve interpretar-se como uma restrição ao seu desenvolvimento. Estas opiniões poderiam considerar-se como justificações para a atual situação de *laissez faire* e denotariam uma tendência a proteger o monopólio tecnológico... Muito a miúdo, continua o Embaixador Corrêa da Costa, ao discutir problemas de Direito Internacional Espacial, nos vemos frente a um paradoxo: ou se nos diz que é prematuro elaborar instrumentos jurídicos porque as consequências da tecnologia espacial ainda não se compreendem perfeitamente, ou se nos diz que já é demasiadamente tarde porque existe uma situação de fato que deve prevalecer sobre os princípios do Direito tradicionalmente aceitos... Este dilema é falso. Não podemos declarar-nos impotentes frente a uma filosofia do fato consumado, em contradição com os princípios mesmos desta Organização. O Direito e a cooperação internacionais não impedem o desenvolvimento da tecnologia". (25)

Ora, estas duas posições revelam o jogo de forças políticas que constroem o Direito Cósmico. Mas elas também revelam a consciência da confrontação inevitável de interesses, sem a qual é impossível limitar o exercício da força nua.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) *Voyage dans la Lune*, Paris, Garnier, Flammarion, 1970.
- (2) Ver C. Wilfred Jenks — *Space Law*, New York, Frederick A. Praeger Inc. Publishers 1965, págs. 97 a 101.
- (3) *Informe de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos*, Asamblea General de Naciones Unidas, Suplemento nº 20 (A/10020), 1975, pág. 6.

- (4) Ver Charles Rousseau — *Droit International Public Approfondi*, Paris, Dalloz 1958, pág. 236, Hildebrando Accioly — *Manual de Direito Internacional Público*, S. Paulo, Edição Saraiva 1953, págs. 197 e 198.
- (5) Discurso do Representante do Chile na ONU, in *Acta Taquigráfica Provisional de 1ª 2050ª Sesión de la Asamblea General, Naciones Unidas, Doc. A/C. 1/PV.2050, 1957, pág. 56.*
- (6) *Le Droit de l'Espace*, Paris, Press Universitaires de France, 1970, págs. 46 e 47.
- (7) "Le problème de l'Astronautique" in *Le Courrier UNESCO*, Paris, nov. 1957, pág. 23.
- (8) *Informe de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos*, Asamblea General de Naciones Unidas, Suplemento nº 20 (A/8420), 1971, págs. 17 e 18.
- (9) *Informe de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos*, Asamblea General de Naciones Unidas, Suplemento nº 20 (A/10020), *op. cit.*, pág. 17.
- (10) *Derecho Espacial para la Gran Audiencia*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Ciencias Aeroespaciales, 1970, pág. 52.
- (11) "Space Law (II)": Legal aspects of direct broadcasting by satellite" in *Impact of Science on Society*, Paris, UNESCO, Vol. XXI, nº 3, 1971, pág. 244.
- (12) *International Law and the Use of Outer Space*, London, Manchester University Press 1968, pág. 16.
- (13) Documento A/C 1/PV.1861 — Asamblea General de las Naciones Unidas, octubre 1972, págs. 10 e 11.
- (14) *Report of the Legal Sub-Comitee on the Work of its fourteenth session, United Nations General Assembly 1975, Doc. A/AC 105/147, págs. 6 e 7.*
- (15) *Report of the Legal Sub-Comitee, op. cit.*, págs. 4, 8 e 9.
- (16) *Op. cit.*, pág. 30.
- (17) A.H. Adbel-Ghani — "The United Nations and Outer Space" in *International Cooperation in Outer Space: A Symposium*, Washington, Senate, U.S. Government Printed Office 1971, pág. 241.
- (18) "L'Evolution du Droit Extra-atmosphérique" in *Impact*, Paris, UNESCO 1971, vol. XXI, nº 3, pág. 271.
- (19) *Informe de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos*, 1972, *op. cit.*, pág. 29.
- (20) *La Política del Poder*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, pág. 34.
- (21) Luiz Navarro de Britto — *National Security and Direct Broadcast Satellites*, Paris, UNESCO, COM/WS214, 1971.
- (22) H.G. Wells — *Les Premiers Hommes dans le Lune*, Paris, Mercure de France 1969, pág. 253.
- (23) "Anticipation et Prospective" in *L'Information à L'Ère Spatiale*, Paris, UNESCO 1968, pág. 42.
- (24) In *Acta Taquigráfica Provisional de la 2051ª Sesión*, Naciones Unidas, Asamblea General, Doc. A/C. 1/PV. 2051, pág. 8.
- (25) In *Acta Taquigráfica Provisional de la 2051ª Sesión, op. cit.*, pág. 51.