

15 ANOS DA DECLARAÇÃO DA ONU SOBRE COOPERAÇÃO ESPACIAL INTERNACIONAL

José Monserrat Filho *

“O futuro é global, não individual”
Jean Jacques Dordain**

*“Declaração sobre a Cooperação Internacional na Exploração e Uso do Espaço Exterior em Benefício e no Interesse de todos os Estados levando em Especial Consideração as Necessidades dos Países em Desenvolvimento.”*¹

Esse documento de título longo e expressivo comemorou 15 anos em 13 de dezembro de 2011. Mas, fora de restritas hostes jurídicas, é pouco conhecido, quase ignorado.

Foi elaborado e aprovado por consenso pelo Comitê da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Uso Pacífico do Espaço Exterior (COPUOS), em sua 39ª Sessão, após anos de intensos debates, e logo adotado pela Assembleia Geral da ONU, como a Resolução 51/122, em 13 de dezembro de 1996.

Chamado sinteticamente de *“Declaração sobre Benefícios Espaciais”* (*Space Benefits Declaration*), tem suas origens na pressão exercida pelos países em desenvolvimento, a partir dos anos 70, para se detalhar o conteúdo do Artigo 1º do Tratado do Espaço (1), de 1967 – o código maior do espaço e das atividades espaciais.

O Artigo 1º dá especial ênfase ao interesse dos países em desenvolvimento e fixa o princípio básico de que “a exploração e o uso do espaço exterior, inclusive a Lua e demais corpos celestes, devem 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”. Não por acaso, uma das metas da Declaração – afirma seu preâmbulo – é “facilitar a aplicação” de tal princípio.

Como suas fontes de inspiração, o preâmbulo cita “as recomendações da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Exploração e Uso Pacífico do Espaço Exterior [Viena, 1982] e de outras conferências internacionais relevantes neste campo”.

Ele também reconhece “o alcance e a importância crescentes da cooperação internacional entre os Estados e entre os Estados e as organizações internacionais na exploração e uso do espaço exterior para fins pacíficos”.

* Chefe da Assessoria de Cooperação Internacional da Agência Espacial Brasileira (AEB); Vice presidente da SBDA.

** Diretor Geral da Agência Espacial Européia.

A normal central da Declaração está expressa no Ponto 2: “Os Estados têm liberdade para definir todos os aspectos de sua participação na cooperação para a exploração e uso do espaço exterior, em bases equitativas e mutuamente aceitáveis. Os termos contratuais destes empreendimentos cooperativos devem ser justos e razoáveis e estar em plena conformidade com os direitos e legítimos interesses das partes concernentes, como, por exemplo, com os direitos de propriedade intelectual”.

Quer dizer: são os Estados, e apenas eles, que, soberanamente, definem por completo se e, em caso positivo, como a cooperação espacial será realizada. Nada os obriga a nada. Cooperar ou não, sobre que bases, até que ponto e em que área – tudo isso é matéria de decisão própria, irrevogável, intransferível e incontestável de cada Estado.

Claro que a cooperação deve se realizar “em bases equitativas e mutuamente aceitáveis”, e os termos dos contratos necessários à cooperação “devem ser justos e razoáveis, e respeitar os direitos e interesses legítimos das partes, a começar pelos direitos de propriedade”. Não se poderia imaginar algo diferente. Qualquer outra coisa seria nada menos que um ilícito. Isso, portanto, não é novidade, nem é o cerne da questão.

O conceito mais importante consagrado na declaração é o de que a cooperação espacial é opção individual, ato de vontade de cada Estado, e ponto final. É o princípio supremo. Acima dele nada existe ou subsiste de palpável. Nem se estiver em jogo uma questão vital à sobrevivência, ao bem estar e ao desenvolvimento dos países. O interesse de um país pode reinar impávido colosso, sobre o interesse do conjunto de países. Certo?

Errado. Como ignorar em pleno século XXI que vivemos, há já várias décadas, num mundo globalizado, absolutamente interligado e interdependente, em que problemas transcendentais e comuns a todos ou a um grande número de países ultrapassem as fronteiras políticas e formalidades estabelecidas num passado longínquo? A lista é longa e desafiadora: mudanças climáticas, aquecimento global, degradação do planeta, desmatamento, poluição dos mares e rios, escassez de água, destruição de riquezas e patrimônios culturais, desastres naturais, defesa da diversidade biológica, conquista do e acesso amplo ao conheci-

mento qualificado, desarmamento, tráfico de armas, crime organizado em escala mundial, solução exclusivamente pacífica dos conflitos, fome, endemias, migrações, desenvolvimento social e humano.

Atualizar e ampliar o conceito legal de cooperação

Por tudo isso, urge ampliar o conceito de cooperação internacional, inclusive e em especial a cooperação em atividades espaciais, por ser ela estratégica à sobrevivência e ao desenvolvimento sustentável do mundo inteiro. Isso não significa deletar, desprezar ou reduzir os direitos soberanos legítimos de cada Estado. Significa colocar a soberania dos países a serviço de um bem maior, benéfico a todos eles. Significa criar um ambiente mais responsável, justo e eficaz de cooperação, atendendo às demandas mais prementes do nosso tempo, antes que seja tarde demais.

A Declaração, em seu ponto 5, formula recomendações positivas, mas que exigem ser bem mais desenvolvidas, precisadas e detalhadas, por terem forma muito genérica, conforme se pode ver: “A cooperação internacional, ao levar em especial consideração as necessidades dos países em desenvolvimento, deve perseguir, *inter alia*, os seguintes objetivos, tendo em vista eficiente alocação de recursos: a) Promover o desenvolvimento da ciência e tecnologia espaciais e de suas aplicações; b) Estimular o desenvolvimento das capacidades espaciais relevantes e apropriadas nos países interessados; e c) Facilitar o intercâmbio de especialistas e de tecnologias entre os Estados, em bases mutuamente aceitáveis.”

O principal, aqui, é a indicação para se estimular “o desenvolvimento de capacidades espaciais relevantes e apropriadas nos países interessados”. Isso implica o reconhecimento de que os países interessados devem ser estimulados a desenvolver capacidades espaciais de peso, ou seja, que envolvam ganhos e avanços tecnológicos. Em outras palavras, eles devem ter acesso a informações qualificadas, sem o que nenhum país se capacita efetivamente em qualquer área, muito menos no setor espacial.

Bom exemplo de ação neste sentido está na Declaração da Conferência de Cúpula “Eye on Earth” (2), organizada pelos Emirados Árabes Unidos, em sua capital, Abu Dhabi, de 12 a 15 de dezembro de 2011, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP).

Essa Declaração ressalta a importância da coleta, gestão, divulgação das informações sobre o meio ambiente, bem como do pleno acesso a elas. E afirma: “As informações ambientais devem estar disponíveis ao público, com todas as isenções definidas em lei e interpretadas de forma restritiva, tendo em vista o interesse público na di-

vilgação para que o acesso à informação seja oportuno, eficaz e possível a todos os usuários interessados”.

Interesse público global, eis o novo objetivo a que a cooperação internacional precisa atender, abandonando a exclusividade do próprio umbigo, para garantir a permanência e a evolução de todos os povos, de toda a humanidade.

O mundo está clamando por novos tratados e acordos sobre cooperação internacional, sintonizados com os anseios e imperativos dos dias de hoje e de amanhã.

Por uma cultura de cooperação internacional

Jean-Jacques Dordain, diretor geral da Agência Espacial Europeia, considera a cooperação internacional um dos instrumentos mais importantes para se construir o futuro, de modo a fazê-lo ainda melhor que o presente. Falando a estudantes, ele disse: “Meu sonho é que a geração mais jovem perceba a cooperação internacional não apenas como ferramenta, mas como cultura, porque o futuro exige uma visão global e uma cultura de cooperação internacional”.

Na realidade, o presente desafiador que vivemos já nos exige uma visão global, junto com uma cultura de cooperação internacional, em especial no campo da ciência, tecnologia e inovação, e, particularmente, nas atividades espaciais. Mas Dordain tem toda razão quando diz que “o futuro é global, não individual”, e certamente a mais importante mensagem vinda do espaço até agora é a de que o futuro do planeta Terra e seus habitantes deve ser tratado com visão global”.

Ele reconhece: “O espaço, inclusive a colaboração espacial internacional, já é importante fator de nossa vida”. Mas, a seu ver, mal iniciamos a era espacial. O que são 50 anos? Para ele, esse é um tempo “curto demais para prever o futuro por mera extrapolação, porém suficiente para tirar algumas lições capazes de moldar o futuro”.

E reforça: “O espaço é onipresente em nossa vida diária, e não há mais um único cidadão na Europa que não dependa de sistemas espaciais, mesmo que nem todos os cidadãos saibam dessa dependência em comunicações, navegação, gerenciamento, etc.”. Aí Dordain foi modesto ou europeu demais: hoje, na visão global que ele próprio enaltece, dificilmente haverá algum cidadão deste planeta que – sabendo ou não, querendo ou não – não dependa de sistemas espaciais.

Por essas e outras, como ele adverte, a cooperação é “complexa e difícil”. Afinal, cresce o número de atores espaciais. Há um número maior potências espaciais. Há mais participantes atuando não só no espaço, mas também na Terra, desenvolvendo e prestando serviços baseados em sistemas espaciais. “Esta evolução, sinal de sucesso e clara demonstração de que o espaço integrou-se à vida diária, seguirá em frente e tornará a colaboração ain-

da mais complexa do que hoje, pois preocupa diferentes governos, diferentes atores industriais, prestadores de diferentes serviços etc.”.

Dordain conta uma história válida para todo o mundo: “A cooperação começou na Europa, pois não tinha alternativa senão cooperar. Qualquer país da Europa é muito pequeno para desenvolver por conta própria um programa espacial saudável. Mas depois de mais de 30 anos temos o prazer de colaborar, porque aprendemos que além das dificuldades de cooperar, há o sucesso da cooperação. Sabemos hoje que sempre é mais fácil não cooperar, mas que sempre é mais difícil ter sucesso sozinho”. A gravíssima crise europeia atual passa exatamente esse recado.

Para o sucesso da cooperação espacial

Há cada vez menos alternativas à cooperação internacional, diz Dordain. Pelo seguinte:

Nosso futuro é global e os problemas globais exigem soluções globais;

A relação custo-benefício é fortalecida pela cooperação.

Em especial, os empreendimentos espaciais são caros e arriscados. A partilha das despesas não reduz o custo total, mas torna o projeto acessível a cada parceiro. Os projetos podem ser realizados em futuro mais próximo, o que é muito importante para as novas gerações. Reunir os melhores talentos do mundo ajuda a encontrar melhores soluções e reduzir os riscos. Qual é a receita para o êxito de uma cooperação? Primeiro, não há receita ou modelo, mas princípios básicos, aplicáveis a todos os modelos:

A cooperação deve se basear em projetos concretos. É a única forma de definir objetivos claros e comuns. Não deve haver objetivos em demasia, nem muito distantes. Eles devem ser definidos em etapas sucessivas. É importante que os parceiros definam os objetivos em conjunto e não deem a impressão de que cooperação significa que todos os parceiros estão pagando para os objetivos de um deles em particular.

Flexibilidade – a cooperação não deve ser restritiva, mas facilitadora.

Governança baseada no equilíbrio entre interesse do parceiro individual e interesse comum. Equilíbrio não significa ausência de liderança. Pelo contrário, clara liderança implica também compromisso e assunção de responsabilidade, sendo ambos imprescindíveis à realização de uma cooperação bem sucedida.

Não mudar a base de financiamento – essa é a única forma de fazer a cooperação coexistir com a concorrência.

Transparência – pré-requisito para se construir confiança mútua. Além desses princípios, o fator mais importante para uma cooperação bem sucedida é a relação entre as pessoas, porque a cooperação é implantada por pessoas. Na ESA, pessoas de 18 nacionalidades diferentes trabalham juntos para atingir um objetivo comum: fazer os melhores lançadores e satélites do mundo. E quando as pessoas trabalham juntas, elas esquecem suas nacionalidades. No entanto, a cooperação não conduz à uniformidade. A diversidade é forte trunfo da ESA, e hoje o objetivo não é ser apenas europeu - queremos pensar globalmente e para moldar um futuro global. Em suma: a cooperação é sempre a combinação entre relacionamentos pessoais e institucionais. Como diz Robert Schuman, “nada é possível sem as pessoas, e nada é sustentável, sem as instituições”.

Com base nessa experiência e nesses sucessos, diz Dordain, a ESA quer contribuir para um futuro global, por meio de programas espaciais globais, em particular nos seguintes campos:

1) Ciência. A ciência já é global e foi o primeiro esforço global no espaço, graças às comunidades científicas em todo o mundo. Mas a ciência não é um programa global. É combinação de programas bilaterais e multilaterais, ainda sem coordenação global. A ESA está abrindo suas chamadas à apresentação de propostas no mundo inteiro para melhorar a coordenação.

2) Observação da Terra. Uma abordagem global está em construção desde a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, reunida em 2002, mediante a criação de um Sistema Global de Sistemas de Observação da Terra (GEOSS). GEO, seu grupo de coordenação, foi criado como instância em que os parceiros podem desenvolver novos projetos e coordenar estratégias e investimentos com base em um plano de implantação em 10 anos. São membros do grupo 77 governos, a Comissão Europeia e 56 organizações internacionais, entre elas a ESA. A governança não é fácil e ainda não há um programa global, mas já foi dado o primeiro passo para a coordenação em nível global. ESA e Comissão Europeia contribuem para GEOSS através do programa GMES.

3) Exploração espacial. Neste campo poderá ocorrer a primeira ação concreta do programa global, graças à experiência adquirida por meio do programa da Estação Espacial Internacional (ISS, na sigla em inglês). A parceria construída em 20 anos de cooperação é o ativo mais importante da ISS, que ficará muito mais tempo em órbita

do que o *hardware*. É parceria sólida. Tem sido moldada com a superação de muitas dificuldades e até mesmo de catástrofes. Essa parceria deverá ser o núcleo sobre o qual um programa global de exploração será definido e desenvolvido. Mas, para se tornar realmente global, ela não poderá ser seletiva, e sim aberta a todos.

Hoje, isso significa, por exemplo, permitir que a China participe do empreendimento.

Como se vê, há muito a estudar e debater sobre cooperação espacial em nossa época.

Referências:

(1) Tratado sobre Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, Inclusive a Lua e Demais Corpos Celestes, aberto à assinatura dos Estados em 27 de janeiro de 1967 e em vigor desde 10 de outubro do mesmo ano. Já foi ratificado por 100 países e assinado por 26. Ver também o texto completo em português no *site* <www.sbda.org.br>.

(2) Ver no *site* <www.eyearthsummit.org>