

ENTRE NEBULOSAS E BURACOS NEGROS: A POLÍTICA ESPACIAL DOS EUA E O CONTROLE DE ARMAS NO GOVERNO OBAMA

Diego Santos Vieira de Jesus*¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é examinar a política espacial da administração de Barack Obama e suas implicações para o controle de armas no espaço exterior. Argumento que, apesar da incorporação de novos conceitos, a política espacial da administração Obama não representa ruptura ou radical inovação em relação às políticas espaciais anteriores. De forma distinta a seu antecessor, Obama aponta que os EUA considerariam propostas e conceitos para as medidas de controle de armas que fossem efetivamente verificáveis e ampliassem a segurança dos EUA e de seus aliados. Entretanto, os tipos de acordos que seriam buscados e as medidas de construção de confiança e transparência vislumbradas não foram definidos de maneira precisa.

Palavras-chave: espaço exterior; EUA; Barack Obama; controle de armas

BETWEEN NEBULAE AND BLACK HOLES: THE U.S. SPACE POLICY AND ARMS CONTROL AT THE OBAMA ADMINISTRATION

ABSTRACT

The purpose of this article is to examine the space policy of the Obama administration and its implications for the arms control in outer space. It is argued that, despite the incorporation of new concepts, the space policy of the Obama administration does not represent a rupture or radical innovation in relation to previous space policies. Differently from his predecessor, Obama points out that the U.S. would consider proposals and concepts for

* Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
E-mail: dsvj1408@terra.com.br

¹ Doutor em Relações Internacionais e professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI / PUC-Rio).

arms control measures that would be effectively verifiable and enhance the security of the U.S. and its allies. However, the types of agreements that would be sought and the envisioned measures to build trust and transparency have not been precisely defined.

Keywords: outer space; U.S., Barack Obama, arms control

INTRODUÇÃO

A política espacial da administração de Barack Obama – apresentada em 2010 – adicionou uma série de novos termos e expressões ao léxico da política espacial, como “sustentabilidade” e “comportamento responsável”. A forma como tais termos e expressões podem ser interpretados e refletidos em decisões vem sendo do interesse de departamentos e agências norte-americanos, de governos estrangeiros e de analistas políticos. A política espacial da administração Obama parece enfatizar a cooperação internacional e destacar mais o objetivo de liderança dos EUA no espaço exterior – ou simplesmente “espaço” – do que políticas anteriores. Ela adicionou a ênfase na expansão da cooperação com os aliados acerca das preocupações com a segurança espacial e priorizou a garantia de acesso ao espaço exterior, além de oferecer uma discussão mais detalhada acerca das questões comerciais e civis relacionadas ao espaço exterior.

Ainda que inovações possam ser identificadas, a administração Obama ainda se baseia na sólida fundação da política espacial dos EUA. Os princípios fundamentais de manutenção da liberdade de acesso, do direito de defender os dispositivos e os interesses norte-americanos no espaço exterior, da busca dos usos pacíficos do espaço exterior e da rejeição de soberania nacional sobre corpos celestes são ressaltados na política da administração Obama como foram nas anteriores. Entretanto, ela traz uma maior discussão sobre a cooperação internacional, capacidades de lançamento e GPS do que a política espacial da administração anterior de George W. Bush e adiciona novos conceitos que trazem questões potencialmente perturbadoras sobre seus propósitos, significados e impactos sobre iniciativas de controle de armas no espaço exterior (KUETER, 2010, p.1, 11).

O objetivo deste artigo é examinar a política espacial da administração de Barack Obama e suas implicações para o controle de armas no espaço exterior. Argumento que, apesar da incorporação de novos conceitos, a política espacial da administração Obama não representa ruptura ou radical inovação em relação às políticas espaciais anteriores. Como as anteriores, a política de Obama defende os livres acesso e passagem pelo espaço exterior de satélites de todos os Estados e a exploração e o uso do espaço exterior para fins pacíficos e o benefício de toda a humanidade. Ela também rejeitou quaisquer clamores de soberania sobre o espaço exterior

ou outros corpos celestiais, reconheceu os sistemas espaciais de todos os Estados como propriedades nacionais com o direito de passagem e operação no espaço exterior sem interferência proposital e reservou o direito dos EUA de conduzirem, se atacados, atividades no espaço exterior em apoio à autodefesa. De forma distinta a seu antecessor, Obama aponta que os EUA considerariam propostas e conceitos para as medidas de controle de armas que fossem efetivamente verificáveis e ampliassem a segurança dos EUA e de seus aliados. Entretanto, os tipos de acordos que seriam buscados e as medidas de construção de confiança e transparência vislumbradas não foram definidos de maneira precisa. A linguagem adotada pela administração Obama parece ser intencionalmente vaga na expectativa de sinalização de uma mudança de atitude em relação à discussão sobre o controle de armas no espaço, mas ela não modificou substancialmente as posições dos EUA acerca do tema.

Na próxima seção, examino as principais iniciativas voltadas para o controle de armas no espaço exterior. A seguir, apresento as políticas espaciais das administrações norte-americanas anteriores à de Obama e sinalizo os principais traços de continuidade e mudança de tais políticas em relação à atual, inclusive no que diz respeito ao tratamento dos temas relacionados ao controle de armas no espaço exterior. Antes de tecer as considerações finais, desenvolvo uma visão crítica acerca da política espacial norte-americana na atual administração.

O CONTROLE DE ARMAS NO ESPAÇO EXTERIOR

O Tratado do Espaço de 1967 proíbe o estacionamento de armas de destruição em massa no espaço exterior e atividades militares em corpos celestiais e detalha medidas juridicamente vinculantes sobre a exploração e os usos pacíficos do espaço. Cerca de 100 Estados são partes do tratado, ao passo que cerca de 30 assinaram, mas ainda não o ratificaram. Preocupados com os planos dos EUA relacionados às defesas antimísseis e à política espacial norte-americana, muitos Estados apoiaram a negociação de acordos adicionais sobre o espaço exterior. Por exemplo, a China e a Rússia pressionaram a Conferência do Desarmamento das Nações Unidas, em Genebra, para negociar um tratado que impedisse uma corrida armamentista no espaço exterior. Em 2008, os dois Estados submeteram um rascunho de um tratado à conferência, a qual fracassou por inúmeros anos em alcançar o consenso necessário para o início das negociações sobre um tratado para o espaço exterior. Os EUA afirmaram na época que tal acordo seria de difícil verificação e que nenhum tratado adicional sobre o espaço exterior seria necessário, uma vez que não havia uma corrida armamentista no espaço exterior (KIMBALL & COLLINA, 2012; MCFATE, 2002).

O Tratado do Espaço proíbe que os Estados desdobrem armas nucleares

ou quaisquer outros tipos de armas de destruição em massa no espaço exterior, mas ele não proíbe o lançamento de mísseis balísticos, que podem conter ogivas com tais armas. O tratado repetidamente enfatiza que o espaço exterior deva ser usado para propósitos pacíficos, levando alguns analistas a concluir que o tratado poderia sinalizar a proibição de todos os tipos de sistemas de armas – não só das armas de destruição em massa – no espaço exterior. As principais provisões do Tratado do Espaço relacionadas ao controle de armas estão em seu Artigo IV. Os Estados se comprometem a não colocar em órbita ao redor da Terra ou outros corpos celestiais quaisquer armas nucleares ou objetos carregando armas de destruição em massa e a não instalar armas de destruição em massa em corpos celestiais ou as estacionar no espaço exterior sob qualquer outra forma. Ademais, eles se comprometem a não estabelecer bases ou instalações militares, testar quaisquer tipos de armas ou conduzir exercícios militares na Lua ou outros corpos celestes. Outras provisões do tratado destacam que o espaço exterior não é domínio de um único Estado e que todos os Estados têm o direito de explorá-lo. O espaço deve ser acessível a todos os Estados e pode ser livre e cientificamente investigado. Os Estados devem evitar contaminar o espaço exterior ou os corpos celestiais, e aqueles que exploram o espaço exterior são responsáveis por qualquer prejuízo que suas atividades possam causar. A exploração do espaço exterior deve ser guiada pelos princípios de cooperação e assistência mútua, como a obrigação de astronautas de oferecer auxílio aos outros se necessário (KIMBALL & COLLINA, 2012).

As negociações sobre a preservação do espaço exterior para fins pacíficos começaram no fim da década de 1950 nas Nações Unidas. Os EUA e seus aliados ocidentais submeteram propostas em 1957 sobre a reserva do espaço exclusivamente para propósitos pacíficos e científicos, mas a URSS rejeitou esses esforços porque estava preparando o lançamento do seu primeiro satélite e testando seu primeiro míssil balístico intercontinental. Em 1963, a Assembleia Geral da ONU aprovou duas resoluções sobre o espaço exterior, que posteriormente se tornaram as bases para o Tratado do Espaço. A Resolução 1884 clamava que os Estados abrissem mão de estacionar armas de destruição em massa no espaço exterior. A Resolução 1962 definia princípios jurídicos para a exploração do espaço exterior, que estipulavam que todos os Estados tinham o direito de explorar e usar livremente o espaço. Os EUA e a URSS submeteram diferentes rascunhos do tratado à Assembleia Geral da ONU em junho de 1966. Um texto mutuamente acordado foi desenvolvido ao longo de seis meses, e a Assembleia Geral da ONU aprovou o tratado em dezembro do mesmo ano. O tratado foi aberto para assinaturas em Washington, Moscou e Londres em janeiro de 1967 e entrou em vigor em outubro do mesmo ano (KIMBALL & COLLINA, 2012).

Embora o Tratado do Espaço tenha protegido o espaço exterior para os usos pacíficos por todos os Estados, ele não eliminou todas as ameaças à segurança física de dispositivos militares e civis no espaço exterior nem

a busca de tipos variados de armas baseadas no espaço. Alguns Estados desenvolveram armas ofensivas que podem derrubar satélites em órbita usando mísseis balísticos. Quanto aos sistemas defensivos, os EUA, durante a administração Bush, contemplaram interceptores de mísseis baseados no espaço. A Rússia e a China mostraram-se preocupadas, porque as defesas antimísseis dos EUA baseadas na terra, combinadas com possíveis sistemas baseados no espaço, poderiam ameaçar suas forças ofensivas para a dissuasão nuclear e seus satélites de alerta antecipado. Além disso, a China usou um projétil conduzido ao espaço por um míssil balístico a fim de fragmentar um de seus satélites meteorológicos, o que reafirma a vulnerabilidade dos satélites de vigilância e de comunicação ao ataque. Para diversos planejadores de defesa, a derrubada do satélite chinês sublinhava a necessidade de proteger os dispositivos norte-americanos no espaço exterior. As discussões internacionais que poderiam produzir entendimentos sobre a manutenção dos usos pacíficos do espaço foram dificultadas por anos. A China e a Rússia insistiram que a Conferência do Desarmamento conduzisse negociações sobre a prevenção de uma corrida armamentista no espaço exterior. A administração Bush se opôs a discussões sobre armas no espaço exterior e apoiou inicialmente negociações sobre um Tratado de Proibição de Produção de Materiais Físseis para armas nucleares ou outros explosivos nucleares (FMCT na sigla em inglês). O presidente da Conferência do Desarmamento apresentou um pacote que permitiria discussões não-vinculantes sobre as questões das armas no espaço exterior, bem como as negociações do FMCT. A proposta teve o apoio da maioria de Estados, inclusive dos EUA. Especialistas sugeriam que, se as negociações não começassem na Conferência do Desarmamento, os signatários do Tratado do Espaço deveriam buscar o esclarecimento formal de que o tratado também proibia armas não-nucleares na órbita da Terra, destinadas a derrubar satélites ou mísseis, uma vez que permitia que os Estados partes estabelecessem interpretações do texto original que levassem em conta os desenvolvimentos não antecipados em 1967. Também era sugerido o estabelecimento, de forma provisória, de um código de conduta menos formal para a segurança no espaço exterior, que estabelecesse normas mais fortes contra atividades perigosas, incluindo testes de voo que simulam ataques hostis contra satélites e o desdobramento de armas espaciais e antissatélites (KIMBALL, 2007).

Além do Tratado do Espaço, outros instrumentos relacionados às questões espaciais estão em vigor. O Acordo de Salvamento e Restituição – Acordo sobre Salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e Objetos lançados ao Espaço Exterior – de 1968 requer que os Estados prestem assistência necessária a astronautas que tenham sofrido acidentes ou que tenham feito aterrissagens emergenciais ou não-pretendidas em território de outro Estado, conferindo-se aos astronautas a imunidade diplomática. A Convenção de Responsabilidade – Convenção sobre Responsabilidade Internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais – de 1972 requer

compensação para vítimas de prejuízos causados por objetos espaciais, enquanto a Convenção de Registro – Convenção Relativa ao Registro de Objetos Lançados ao Espaço Exterior – de 1975 estabelece um sistema de registro mandatário e uniforme para objetos lançados no espaço exterior. Tal registro é mantido pelo secretário geral da ONU e é acessível ao público (MCFATE, 2002, p.293-294; MONSERRAT FILHO, 2002).

A POLÍTICA ESPACIAL DOS EUA ANTES DA ADMINISTRAÇÃO DE BARACK OBAMA

Alguns princípios básicos perpassam a política espacial norte-americana desde meados da década de 1960. Os EUA defendem a liberdade do espaço exterior, mais especificamente os livres acesso e passagem pelo espaço de satélites de todos os Estados, e a exploração e o uso do espaço para fins pacíficos em benefício de toda a humanidade. A expressão “fins pacíficos” abarcou atividades de apoio à defesa, inclusive inteligência. Ademais, os EUA rejeitaram quaisquer clamores de soberania sobre o espaço exterior ou outros corpos celestiais e buscaram três programas governamentais inter-relacionados: o civil, o militar e o voltado para inteligência. Eles também reconheceram os sistemas espaciais de todos os Estados como propriedades nacionais com o direito de passagem e operação no espaço sem interferência proposital e reservaram o direito de conduzir, se atacados, atividades no espaço exterior em apoio à autodefesa (KUETER, 2010, p.2-3).

O precursor da Política Espacial Nacional dos EUA foi o Relatório do Space Task Group, divulgado em setembro de 1969 na administração de Richard Nixon. O presidente formou o grupo para que fizesse recomendações acerca do programa espacial depois do programa Apollo. A primeira Política Espacial Nacional foi divulgada na administração de Jimmy Carter, em maio de 1978. Ela fora desenvolvida por um comitê do Conselho de Segurança Nacional liderado pelo conselheiro Frank Press. O presidente Ronald Reagan divulgou sua política espacial em julho de 1982. O processo foi liderado pelo conselheiro George Keyworth II. A administração de George H. W. Bush divulgou sua Política Espacial Nacional em novembro de 1989 e seguiu com outras diretivas que lidavam mais especificamente com as políticas de lançamento e o sensoriamento remoto. Ela foi substituída pela política espacial da administração de Bill Clinton em setembro de 1996 e, mais recentemente, pela política espacial de George W. Bush, divulgada em agosto de 2006 (GREGO & WRIGHT, 2010).

As políticas espaciais de Carter a Clinton destacavam que a liberdade de uso do espaço exterior sem interferência e a aquisição de dados do espaço eram princípios gerais que orientavam todos os Estados. Entretanto, a política de 2006 colocou que tais direitos eram usufruídos pelos EUA. A mudança foi controversa por que poderia ser entendida como o não-reconhecimento,

pelos EUA, dos direitos também usufruídos por outros Estados. A política de Carter em 1978 apontava que os EUA rejeitavam quaisquer clamores por soberania no espaço exterior ou corpos celestiais e quaisquer limitações sobre o direito fundamental de adquirir dados acerca do espaço exterior. Ademais, a interferência proposital em sistemas operacionais espaciais seria vista como uma violação dos direitos soberanos. A política de Reagan rejeitava quaisquer clamores de soberania por qualquer Estado e mantinha a posição de Carter com relação à interferência proposital com sistemas operacionais espaciais. A de George H.W. Bush complementava indicando que os EUA rejeitavam quaisquer limitações sobre o direito fundamental de Estados soberanos de adquirir informações acerca do espaço, o que foi consolidado na administração Clinton (SAMSON, 2009).

Todavia, a política de George W. Bush em 2006 apontava a sua rejeição a quaisquer limitações ao direito fundamental dos EUA de operar e adquirir informações acerca do espaço. Ademais, a política espacial de George W. Bush apontava que os EUA viam a interferência proposital em sistemas espaciais com um despeito aos seus próprios direitos. Tal política sugeria uma perspectiva mais agressiva para o uso do espaço exterior, declarando que os EUA preservariam seus direitos, capacidades e liberdade de ação no espaço exterior; dissuadiriam outros de impedir o exercício desses direitos ou de desenvolver capacidades destinadas a isso; tomariam ações necessárias à proteção de suas capacidades no espaço; responderiam à interferência e negariam, se necessário, aos adversários o uso de capacidades hostis aos interesses nacionais dos EUA no espaço exterior (GREGO & WRIGHT, 2010; SAMSON, 2009).

Ademais, a política espacial de George W. Bush introduziu fortes limites ao controle de armas no espaço exterior, o que sinalizava que tal administração não via o benefício de se buscarem perspectivas negociadas para a segurança espacial. Os EUA se opunham ao desenvolvimento de novos regimes ou outras restrições que buscassem proibir ou limitar o acesso ou o uso do espaço exterior por esse Estado. Os acordos propostos para o controle de armas não deveriam prejudicar os direitos dos EUA de conduzir pesquisa e desenvolvimento, teste, operações ou outras atividades no espaço exterior, voltadas para a busca dos interesses nacionais dos EUA. Isso representa uma ruptura com as posições de governos anteriores. Na administração Reagan, por exemplo, os EUA considerariam medidas verificáveis e equilibradas de controle de armas que baniriam ou limitariam o teste e o desdobramento de sistemas específicos de armas se tais medidas fossem compatíveis com a segurança nacional dos EUA. Os EUA opor-se-iam a conceitos ou regimes de controle de armas que buscassem proibições gerais sobre o uso do espaço exterior pelos militares ou pela inteligência. Já a política de George H. W. Bush aceitava o papel do controle de armas como uma parte da política externa dos EUA e apontava que o fórum mais relevante para tais negociações eram as negociações nucleares e espaciais

entre os EUA e a URSS. A política de Clinton explicitamente apontava que a segurança espacial poderia ser ampliada por medidas diplomáticas, jurídicas e militares a fim de se impedir o uso hostil dos sistemas e serviços espaciais por um adversário. Os EUA considerariam e, conforme fosse apropriado, formulariam posições políticas sobre o controle de armas e medidas relacionadas às atividades espaciais (GREGO & WRIGHT, 2010; SAMSON, 2009).

Os primeiros documentos de política de Barack Obama, que discutiam plenamente sua plataforma para as capacidades e as prioridades dos EUA no espaço exterior, davam algumas indicações dos possíveis objetivos da política espacial da sua administração. De acordo com documentos da época da campanha presidencial datados de 2008, Barack Obama utilizaria o espaço como uma ferramenta estratégica da diplomacia dos EUA para fortalecer as relações com seus aliados, reduzir conflitos futuros e engajar Estados do mundo em desenvolvimento. Obama enfatizava uma perspectiva mais cooperativa para a segurança espacial que George W. Bush e apontava que o desenvolvimento de uma perspectiva internacional para minimizar os resíduos espaciais, ampliar as capacidades de monitoramento de objetos em órbita ao redor do planeta e administrar operações no espaço exterior cada vez mais complexas era um passo importante na busca de manutenção das operações espaciais dos EUA. Os documentos de campanha também apontavam que Obama se opunha à instalação de armas no espaço e ao desenvolvimento de armas antissatélites e que os EUA deveriam mostrar liderança ao engajarem outros Estados nas discussões sobre as questões espaciais, trabalhando com eles a fim de desenvolver regras para o espaço exterior visando à conquista de um entendimento comum de comportamento aceitável. Todos os documentos pareciam dar ênfase à natureza partilhada do espaço e à responsabilidade de assegurar que todos os Estados pudessem utilizar o espaço sem ameaçar outros Estados. Esperava-se que, em comparação à política espacial de Bush, Obama desenvolveria uma política mais favorável a esforços multilaterais, mas permanecia a questão de quais tecnologias e capacidades os EUA precisariam para manter sua habilidade de defender seus interesses de segurança nacional. Com o aumento dos gastos relacionados ao desenvolvimento das atividades espaciais, os EUA mostravam-se mais interessados em cooperar com outros Estados (SAMSON, 2009).

Durante a administração de George W. Bush, os EUA defendiam que não havia a necessidade de novos acordos sobre o espaço exterior. Funcionários do governo norte-americano apontavam que a universalização das convenções existentes era um passo mais efetivo na direção da garantia dos usos pacíficos do espaço exterior e que não havia uma corrida armamentista no espaço. Sob a administração Obama, a posição dos EUA se transformou. Em 2009, os EUA sinalizavam que buscavam discussões produtivas na Conferência do Desarmamento em conexão com o espaço exterior. Pouco

depois, a Conferência concordou com um programa de trabalho. Como o fórum primordial das Nações Unidas para o desarmamento, a Conferência do Desarmamento foi o espaço para discussões sobre a prevenção da corrida armamentista no espaço exterior. Ela difere do Comitê das Nações Unidas para o Uso Pacífico do Espaço Exterior (COPUOS, na sigla em inglês), porque o último tem um foco nas questões civis, enquanto a Conferência lida com as questões militares. Mais recentemente, os participantes reconheceram que algumas questões afetavam ambas as instituições. O programa de trabalho desenvolvido pela Conferência do Desarmamento criava quatro grupos de trabalho: prevenção de uma corrida armamentista no espaço, controles de materiais físséis, desarmamento nuclear e garantias negativas de segurança. O controle de armas no espaço exterior na Conferência do Desarmamento parecia mais firmemente ligado às questões nucleares. O Paquistão mostrou-se preocupado com o foco no controle de materiais físséis e sinalizou que desejava um programa de trabalho que trouxesse resultados balanceados nas quatro questões. Assim, ele inseriu obstáculos a progressos às discussões na Conferência (SAMSON, 2009).

Alguns especialistas tinham mais esperança na tentativa de acordo em separado trazida em 2008, quando a Rússia e a China introduziram o Tratado sobre a Prevenção de Colocação de Armas no Espaço Exterior, a Ameaça ou o Uso da Força contra Objetos no Espaço Exterior (PPWT, na sigla em inglês). Entretanto, com o foco na proibição de certos tipos de tecnologia, o PPWT foi criticado por não limitar o comportamento destrutivo e perigoso no espaço exterior, o que deixava aberta a possibilidade de disputas sobre tecnologias que não são militares em seus propósitos, mas mantêm a capacidade de serem usadas para armas. O tratado também permitia a pesquisa, o desenvolvimento e o desdobramento de armas antissatélites baseadas na terra, que tanto a Rússia como a China viam como essenciais no combate ao poder espacial norte-americano. O tratado também proibia interceptores de mísseis baseados no espaço, algo que os EUA poderiam considerar como opção para um sistema de defesas antimísseis balísticos. Já outros especialistas acreditavam que instrumentos mais informais em vez de novos tratados poderiam ter mais efeitos positivos, como a inclusão de potências espaciais emergentes que não quisessem limitar excessivamente sua flexibilidade de ação em instrumentos juridicamente vinculantes (SAMSON, 2009).

A POLÍTICA ESPACIAL DOS EUA DURANTE A ADMINISTRAÇÃO DE BARACK OBAMA: UMA VISÃO CRÍTICA

A administração Obama anunciou em 2010 uma nova política espacial que trazia algumas alterações em relação à administração anterior ao ser mais receptiva aos esforços de controle de armas. Obama e sua equipe considerariam propostas e conceitos para medidas de controle de armas

que fossem efetivamente verificáveis e fortalecessem a segurança dos EUA e de seus aliados. A nova política solicitava que as agências governamentais buscassem medidas bilaterais e multilaterais de construção de confiança e transparência, mas apontava que os EUA opor-se-iam ao desenvolvimento de novos regimes ou restrições jurídicas que buscassem proibir ou limitar o acesso ou o uso do espaço exterior pelos EUA. Funcionários do governo norte-americano apontaram o desejo de mitigar os resíduos orbitais; partilhar informação sobre as observações e as atividades no espaço e buscar medidas de construção de confiança e transparência. Eles reiteraram o apoio norte-americano para discussões na Conferência do Desarmamento sobre a prevenção da corrida armamentista no espaço exterior, embora não se tenha obtido acordo acerca da agenda da Conferência em 2010. Cumpre lembrar que a administração Bush sinalizara que a Guerra Fria estava encerrada e que não haveria uma corrida armamentista no espaço. A política da administração Obama não estipulara as limitações sobre os usos militares do espaço pelos EUA. As autoridades norte-americanas diziam que a presença contínua no espaço era vital para a segurança nacional, uma vez que as capacidades no espaço eram importantes para a habilidade das Forças Armadas de navegarem e atacarem de forma precisa (ABRAMSON & PACER, 2010).

Como a de seu antecessor, a política espacial de Obama é dividida em princípios, objetivos e orientações. Os princípios e os objetivos são declarações curtas e atraem atenção considerável, mas são abertos à ampla interpretação. As orientações elaboram mais essas declarações e oferecem direção geral aos departamentos e agências responsáveis pelas atividades espaciais. Como a política de George W. Bush, a de Obama considera as capacidades nos espaços vitais aos interesses nacionais dos EUA e, como várias políticas anteriores, identifica o livre acesso ao espaço, o compromisso norte-americano de uso do espaço exterior para fins pacíficos e a rejeição de clamores de soberania nacional como princípios fundamentais que orientam a política dos EUA. A política da administração Obama mantinha que a interferência proposital em sistemas espaciais nacionais era um desrespeito aos direitos dos EUA. Os esforços norte-americanos de dissuadir e derrotar ataques no espaço mantiveram-se uma prioridade e eram discutidos novamente quando a política oferecia orientações ao secretário de Defesa. Entretanto, a forma de apresentação desses pontos não era tão direta como na política de Bush. A política de 2006 apontava que os EUA poderiam agir para dissuadir outros de criar obstáculos aos direitos norte-americanos no espaço ou desenvolver capacidades destinadas a isso, para proteger suas capacidades espaciais, para responder à interferência e para negar, se necessário, aos adversários o uso das capacidades no espaço hostis aos interesses nacionais dos EUA. Novos termos também foram introduzidos pela política de Obama, como “comportamento responsável”. Esse conceito não era explicado, mas, na definição de objetivos, a política clama por medidas destinadas a garantir “operações responsáveis no espaço” e faz referências à necessidade de se

evitem colisões e aos esforços de mitigação dos resíduos espaciais. Se há mais do que tais referências implicam, detalhes adicionais mostram-se necessários para esclarecer o conteúdo de tal política. “Sustentabilidade” foi uma adição aos princípios em referência à preservação do “ambiente espacial”. A política sinalizava o desenvolvimento, a manutenção e o uso de informações das fontes comerciais, civis e de segurança nacional para detectar, identificar e atribuir ações no espaço que fossem contrárias ao uso responsável e à sustentabilidade de longo prazo do ambiente espacial. Entretanto, a política não define claramente o que constitui um ambiente espacial sustentável e quais ações são proibidas (KUETER, 2010, p.4-8).

Especialistas como Victoria Samson (2010, p.1-3) apontam que, ainda que a sustentabilidade não seja definida na Política Espacial Nacional de Obama, ela poderia ser descrita como a garantia de que as atividades humanas no espaço não afetem negativamente a habilidade de se usar o “ambiente espacial” no futuro. Assim, o objetivo da sustentabilidade espacial não deveria ser a redução do uso do ambiente espacial, mas a garantia de que a expansão do uso do espaço não prejudicasse a habilidade de se extrair benefícios do espaço no longo prazo. A sustentabilidade espacial girava em torno do uso eficiente de zonas orbitais limitadas e frequências de rádio e do impedimento de ações que pudessem ter impactos negativos no longo prazo. Dado que as Forças Armadas dos EUA hoje rastreiam cerca de 21 mil objetos em órbita, com centenas de milhares de resíduos que podem danificar dispositivos espaciais que ainda não estão sendo rastreados, é crucial que a comunidade internacional trabalhe em conjunto a fim de limitar a criação de novos resíduos. A mitigação de resíduos é uma parte fundamental da garantia de que o espaço possa continuar a ser usado pelas próximas décadas, uma vez que, se tais resíduos não forem mitigados, o uso de certas órbitas poderá se tornar proibitivamente caro e perigoso. Ainda que tal política formalizasse a prioridade e a importância de se limitar a criação de resíduos espaciais e se explorarem as tecnologias de remoção de resíduos, cabe destacar que a maioria das técnicas de mitigação de resíduos listadas na política espacial de Obama já existia na forma de orientações internacionais voluntárias e regulações mandatórias norte-americanas. Os aspectos jurídicos e políticos da remoção de resíduos não são explicitamente mencionados na política (SAMSON, 2010, p.1-3).

A política espacial de Obama também coloca uma ênfase maior na “liderança espacial”. Algumas análises iniciais colocaram que tal ponto seria uma revisão dramática das políticas passadas com a ênfase na cooperação internacional e no compromisso com as medidas bilaterais e multilaterais de construção de confiança e de transparência. Porém, seria um erro dizer que a política de George W. Bush ignorara completamente esses pontos. Rotineiramente Bush ressaltava a necessidade de se trabalhar por meio dos fóruns internacionais no contexto de tópicos específicos, como as políticas e as práticas destinadas à minimização dos resíduos espaciais. Entretanto,

Obama pareceu discutir mais tais questões, embora não se possa dizer que os conceitos adicionados sejam uma mudança dramática nas ações norte-americanas. Com relação ao controle de armas no espaço, há diferenças mais claras. Bush se opôs ao desenvolvimento de novos regimes jurídicos ou outras restrições que buscassem proibir ou limitar o acesso ou o uso do espaço pelos EUA, o que significava que os acordos para o controle de armas que tivessem impedido ou limitado os direitos norte-americanos de agir em seus interesses nacionais no espaço seriam imediatamente rejeitados. A política de Obama aponta que os EUA considerariam propostas e conceitos para as medidas de controle de armas que fossem efetivamente verificáveis e ampliassem a segurança dos EUA e de seus aliados. Entretanto, tal declaração é aberta à interpretação. Embora ela aponte que os EUA concordariam em se engajar em negociações sobre o controle de armas no espaço, eles não se comprometiam a tomar qualquer atitude que não seguisse esses padrões, os quais não eram plenamente definidos. Se tais padrões fossem implementados à risca, então as discussões sobre o controle de armas tornar-se-iam ainda mais difíceis, pois as propostas não se mostravam verificáveis ou não estavam nos interesses de segurança norte-americana até então. A linguagem adotada pela administração Obama pareceu intencionalmente vaga na expectativa de sinalização de uma mudança de atitude em relação à discussão sobre o controle de armas no espaço, mas ela não modificou substancialmente as posições norte-americanas acerca do tema. Ademais, a própria noção de “estabilidade” permanece indefinida, uma vez que não parece haver uma visão comum do que seja um “ambiente espacial de segurança estável” e, mesmo que houvesse, se tal visão estaria nos interesses de segurança dos EUA. O uso do espaço para propósitos de empreendimento da guerra terrestre poderia ser configurado como um uso “instável” do espaço? Tal questão permanecia sem resposta na política espacial da administração Obama (KUETER, 2010, p.8-10).

Tal política revela um entendimento mais claro pelo governo norte-americano da mudança da realidade de operação no espaço exterior. Com as restrições financeiras de duas guerras conduzidas no exterior e o agravamento da crise econômica global, os EUA não poderiam desenvolver, comprar e manter sozinhos sistemas caros e complexos no espaço. Ainda que tivessem recursos ilimitados para gastar, os EUA precisariam da cooperação de outros Estados, uma vez que as ações de uma entidade no espaço podem afetar negativamente as outras. A política espacial da administração Obama clama pela cooperação internacional no espaço. Um resultado mais tangível da ampliação do número de atores que se beneficiam do espaço exterior é a maior probabilidade de que eles busquem um “comportamento responsável” e ampliem a sua determinação de cooperar ou pelo menos de minimizar as chances de ações hostis ou irresponsáveis no espaço. Enquanto os EUA planejam assumir um papel de liderança, eles não pretendem excluir outros atores, mas promover a partilha apropriada de custos e riscos entre os Estados nas parcerias internacionais. Assim, os EUA não parecem planejar o

domínio do espaço, que implicaria uma perspectiva unilateral para o espaço exterior que beneficiaria somente os EUA, possivelmente em detrimento de outros Estados. A liderança assume que haverá algum tipo de perspectiva coletiva para o espaço exterior e implica que os EUA trabalharão para garantir algum tipo de resposta internacional a desafios. Entretanto, os tipos de acordos que serão buscados e as medidas de construção de confiança e transparência vislumbradas não eram definidos de maneira precisa. No que diz respeito ao controle de armas, a política espacial não esclarecia os padrões para o que entendia como uma medida “efetivamente verificável” nem incluía propostas específicas (SAMSON, 2010, p.3-6).

Em face das várias imprecisões na Política Espacial, a administração Obama fez esclarecimentos sobre tal política em 2011, mas continuava a prorrogar sua decisão de apoiar um código de conduta internacional voluntário, que foi amplamente questionado por uma série de senadores republicanos. O então secretário de Defesa Robert Gates e o diretor da Inteligência Nacional James Clapper divulgaram um resumo não-confidencial da Estratégia Nacional de Segurança Espacial, que define como as comunidades de defesa e de inteligência colocarão em prática a Política Espacial, divulgada em 2010. A estratégia – que buscava lidar com um ambiente estratégico crescentemente congestionado, contestado e competitivo – detalhava algumas perspectivas inter-relacionadas: responsabilidade, a melhoria das capacidades dos EUA no espaço, a cooperação internacional, prevenção e dissuasão e a preparação para a derrota de ataques e a operação num ambiente degradado. Como a política espacial de 2010, o novo documento apontava que a administração consideraria propostas e conceitos para medidas de controle de armas efetivamente verificáveis que ampliassem a segurança nacional dos EUA e seus aliados, mas não oferecia detalhes sobre quais propostas seriam essas. A política também não falava explicitamente sobre o armamento no espaço, um tópico de crescente preocupação por parte da comunidade internacional. Membros da administração Obama reiteravam a política corrente de que os EUA mantinham o direito de responder com meios apropriados ao posicionamento de armas no espaço e ao ataque a dispositivos no espaço e que sua perspectiva para o controle de armas era focada na promoção do que chamavam “medidas de construção de confiança e transparência”, que tendiam a ser voluntárias em vez de juridicamente vinculantes. O código de conduta desenvolvido pela União Europeia poderia ser, segundo membros da administração Obama, uma medida potencial e incluía um compromisso de se abrir mão de danificar objetos espaciais, medidas para controlar e mitigar os resíduos espaciais e mecanismos para cooperação e consulta. Os EUA ainda analisavam o código. Ainda que o código não fosse juridicamente vinculante, um grupo de 37 senadores republicanos enviaram uma carta à então secretária de Estado Hillary Clinton solicitando que a administração Obama consultasse imediatamente os principais comitês do Senado e os senadores interessados acerca do tema. Os autores da carta,

liderados pelo senador republicano Jon Kyl, afirmavam que eles estavam profundamente preocupados com a possibilidade de que a administração Obama assumisse um compromisso multilateral com uma pluralidade de implicações potenciais altamente prejudiciais para os programas militar e de inteligência. Tais senadores mostravam-se particularmente preocupados com a possível limitação do desdobramento de interceptores de mísseis no espaço ou o desenvolvimento de sistemas baseados no espaço capazes de derrubar armas antissatélites. A administração mantinha que, em linhas gerais, o código era compatível com a Política Espacial Nacional – que não criava explicitamente novos limites sobre sistemas baseados no espaço – e que a divulgação da estratégia de segurança espacial marcava o fim de sua revisão da postura espacial (ABRAMSON & GEBBEN, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política espacial da administração Obama buscou garantir que o espaço exterior se mantivesse utilizável no longo prazo em benefício de todos os Estados, definindo o cenário para futuros esforços cooperativos. Ela define o desafio de tornar a sustentabilidade do espaço uma prioridade por meio do engajamento e da cooperação globais e do comportamento responsável no espaço. No que diz respeito ao controle de armas, o que se observa na prática, segundo muitos especialistas, é uma mudança do controle de armas mais tradicional para o “controle do comportamento espacial”, em grande parte a fim de deixar de lado as questões relacionadas à definição precisa do que são “armas no espaço”. O estabelecimento de consenso sobre ações responsáveis e irresponsáveis no espaço é um passo essencial para a criação de estabilidade e segurança. Para que o espaço possa ser utilizado de maneira responsável, os atores envolvidos devem concordar em torno do que o “comportamento responsável” pressupõe. Entretanto, a comunidade internacional ainda não chegou a um acordo sobre quais são as normas adequadas de comportamento no espaço (SAMSON, 2010, p.5-6).

Enquanto tal ponto permanece sem solução, a administração Obama tomou recentemente algumas medidas a fim de fortalecer a liderança global dos EUA na exploração do espaço. Em 2013, a Casa Branca divulgou sua nova política nacional sobre transporte espacial, que reforçava algumas prioridades já anunciadas pela administração na sua política espacial. A política de transporte espacial solicitava que as agências federais continuassem apoiando o desenvolvimento de naves espaciais privadas a fim de levar astronautas ao espaço e orientou a NASA a dar continuidade aos trabalhos para um foguete mais robusto que enviasse pessoas para pontos ainda mais distantes. O plano parece fazer muito sentido para a NASA, uma vez que permite à agência otimizar o uso de seus recursos financeiros limitados. O desenvolvimento do setor espacial comercial para o transporte até a órbita terrestre baixa está permitindo à NASA desenvolver uma

capacidade de lançamento mais robusta para permitir viagens a distâncias ainda maiores no espaço. Esses desenvolvimentos permitiriam à agência conduzir astronautas a asteroides próximos à Terra em torno de 2025 e às vizinhanças de Marte em meados da década de 2030. Além de apoiar o desenvolvimento do setor espacial comercial, a nova política de transporte espacial – que substitui uma versão anunciada em 2004 – é um documento que toca em diferentes aspectos da infraestrutura espacial dos EUA. Ela encoraja a colaboração internacional quando for benéfica e praticável e instrui as agências governamentais a apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias de propulsão avançadas (WALL, 2013).

Entretanto, ainda há muitas transformações a serem realizadas a fim de que a política espacial norte-americana possa se tornar mais efetiva. Os EUA deveriam fortalecer a estabilidade no espaço por meio de medidas domésticas e internacionais a fim de promover operações seguras e responsáveis no espaço; melhorar a coleta e a partilha de informação para evitar a colisão de objetos espaciais; proteger os sistemas espaciais críticos e sua infraestrutura de apoio, dando especial atenção à interdependência dos sistemas espaciais e de informação; e fortalecer medidas para mitigar os restos espaciais. Ademais, seria necessário também fortalecer a garantia e a resiliência de funções essenciais às missões contra a degradação e a destruição por causas ambientais, mecânicas, eletrônicas ou militares. Uma medida importante seria a busca de iniciativas humanas e robóticas para o desenvolvimento de tecnologias inovadoras, o estímulo a novas atividades e setores, o fortalecimento de parcerias internacionais e o desenvolvimento de descobertas científicas a partir da maior exploração do sistema solar e do universo além dele. Uma melhoria das capacidades de observação da Terra e do sistema solar baseadas no espaço mostra-se necessária para se conduzir a pesquisa científica, se monitorar a mudança do clima, se gerirem recursos naturais e se oferecer apoio à gestão de desastres.

REFERÊNCIAS

- ABRAMSON, Jeff; GEBBEN, Nik. U.S. Moves forward on space policy. *Arms Control Association*, Washington, DC, Mar. 2011. Seção Arms Control Today. Disponível em: <http://armscontrol.org/act/2011_03/space>. Acesso em: 30 set. 2013.
- ABRAMSON, Jeff; PACER, Valerie. New U.S. space policy open to arms control. *Arms Control Association*, Washington, DC, Sept. 2010. Seção Arms Control Today. Disponível em: <http://armscontrol.org/act/2010_09/SpacePolicy>. Acesso em: 27 set. 2013.
- GREGO, Laura; WRIGHT, David. Obama's space policy: what will it mean for international cooperation? *Union of Concerned Scientists*, Cambridge, MA, 22 jun. 2010. Disponível em: <http://www.ucsusa.org/nuclear_weapons_and_global_

security/solutions/space-weapons/obama-national-space-policy.html>. Acesso em: 17 set. 2013.

KIMBALL, Daryl G. Avoiding a space arms race. *Arms Control Association*, Washington, DC, Apr. 2007. Seção Arms Control Today. Disponível em: <http://armscontrol.org/act/2007_04/focus>. Acesso em: 23 set. 2013.

KIMBALL, Daryl G.; COLLINA, Tom. The outer space treaty at a glance. *Arms Control Association*, Washington, DC, Sept. 2012. Seção Arms Control Today. Disponível em: <<http://armscontrol.org/factsheets/outerspace>>. Acesso em: 16 set. 2013.

KUETER, Jeff. Evaluating the OBAMA national space policy: continuity and new priorities. George C. *Marshall Institute Policy Outlook*, Arlington, VA, July. 2010. Disponível em: <<http://marshall.org/wp-content/uploads/2013/09/900.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2013.

MCFATE, Patricia A. Arms control in outer space. In: LARSEN, Jeffrey. (Ed.) Arms control: cooperative security in a changing environment. Londres, Boulder: LynneRiennerPublishers, 2002. p.291-308.

MONSERRAT FILHO, José. O direito das atividades espaciais no ano 45 da Era Espacial. *ComCiência*, 10 jun. 2002. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/guerra/guerra16.htm>>. Acesso em: 23 maio 2010.

SAMSON, Victoria. Making a mark in space: an analysis of Obama's options for a new U.S. Space Policy. *Arms Control Association*, Washington, DC, Oct. 2009. Seção Arms Control Today. Disponível em: <http://armscontrol.org/act/2009_10/Samson>. Acesso em: 23 set. 2013.

SAMSON, Victoria. The 2010 *Obama Space Policy*: sustainability, international engagement and stability in space. Washington, D.C.: Secure World Foundation, Sept. 2010. Disponível em: <http://swfound.org/media/1759/obama_spacepolicy_analysis_vs.pdf>. Acesso em: 23 set. 2013.

WALL, Mike. White House unveils new US space transportation policy. *NBC News*, 22 Nov. 2013. Disponível em: <<http://www.nbcnews.com/science/space/white-house-unveils-new-us-space-transportation-policy-f2D11644133>>.

Recebido em: 12/10/2013

Aceito em: 25/04/2014