

OBSERVARE 2nd International Conference

2 - 3 July, 2014

II Congresso Internacional do OBSERVARE

2 - 3 Julho, 2014



Actas

Universidade Autónoma de Lisboa | Fundação Calouste Gulbenkian

<http://observare.ual.pt/conference>



O Poder Espacial e as Relações Internacionais: uma nova arena de conflitualidade

“As muralhas e os castelos fazem parte da paisagem europeia. Assim se estabeleciam perímetros de segurança e se protegiam as populações. Mas os tempos mudaram. As muralhas do século XXI constroem-se no Espaço e respondem a necessidades civis e militares” (ESA, 2009).

A frase que começo por vos apresentar alerta para a necessidade de nos posicionarmos com um novo olhar, ou pelo menos diferente, perante as transformações que nos rodeiam, em particular, para o papel que o espaço poderá assumir como uma nova muralha, de tangibilidade difícil de perceber mas cuja presença se torna, a cada dia que passa, mais real. O espaço e a sua exploração não são realidades que tenham surgido apenas no século XXI. A sua utilização inicial remonta à segunda guerra mundial através dos *rockets* V2 alemães que cruzaram o espaço exterior quando foram lançados para atingir a Inglaterra e, mais tarde, com o lançamento para o espaço, pela então URSS, do Sputnik, em 1957. Estes eventos indiciavam que esta arena se tornaria iminentemente militar verificando-se, décadas mais tarde, que este se tornou um elemento essencial para o comando e controlo, para a obtenção de informações de combate e para a precisão e guiamento dos sistemas de armas (aeronaves e armamento). No entanto, ao longo dos anos, esta arena deixou de ser exclusivamente militar para se tornar também civil e, de forma crescente, de duplo-uso.

Procurarei nesta apresentação, naturalmente de forma sintética, mostrar de que forma as teorias tradicionalmente desenvolvidas em torno dos relacionamentos assentes em fronteiras terrestres se podem aplicar no espaço e se serão elas reforçadas, modificadas ou rejeitadas à medida que entendermos melhor aquilo que se espera explorar neste meio. Destacaremos ainda um aspeto que, do ponto de vista das Relações Internacionais, se torna determinante e que passa por entendermos em que medida o espaço irá mitigar ou eliminar conflitos ou promover a cooperação entre unidades terrestres. Tal como a geografia terrestre enquadrou a conceptualização das teorias das Relações Internacionais, tentaremos mostrar de que forma este meio pode ser enquadrado nestas teorias em pleno do século XXI.

O que torna o espaço único é o facto de estarmos a lidar com o infinito. Ao contrário da superfície terrestre e marítima, que têm uma dimensão finita e conhecida,

não conhecemos os seus limites e não percebemos, pelo menos agora, as implicações do infinito na forma como teorizamos acerca deste meio.

Importa desde já refletir um pouco sobre a situação passada e atual relativa à exploração espacial. Do ponto de vista militar esta capacidade permite, além de outras, a libertação dos constrangimentos geográficos, a livre circulação, uma cobertura planetária e uma permanência na execução das missões. Esta tecnologia apesar de, à semelhança de outras, ter tido a sua génese no meio castrense, foi encontrando, ao longo das décadas, o seu lugar no meio civil já que confere uma vantagem estratégica aos decisores: o acesso e a difusão da informação.

À medida que as tecnologias se tornam mais disponíveis elas são exploradas de forma transversal por um número considerável de atores. Essas tecnologias proliferam do centro para a periferia, isto é dos estados mais avançados para os outros. O espaço tornou-se primeiro um ambiente para competição entre superpotências, como durante a Guerra-Fria, para depois ser também explorado por uma multiplicidade de atores. Esta afirmação encontra de facto reflexo na realidade atual, relativa à exploração do espaço e na sua evolução até aos dias de hoje. Assim, verifica-se que desde o início da década de 70 e até ao final do século XX foram lançados cerca de 281 objetos, enquanto no século XXI, em apenas 13 anos, foram lançados no total cerca de 881. Paralelamente verifica-se que um número crescente de países tem desenvolvido, de forma autónoma, programas espaciais ou tem-se aliado com outros em programas cooperativos. Já no que diz respeito a uma potencial competição entre superpotências, não deixa de ser realidade que esta competição ainda se constata nos dias de hoje. A avaliar pelos dados relativos a 2013 verifica-se que dos cerca de 154 objetos lançados, 60 % foram lançados pela Rússia, pela China e pelos Estados Unidos. Podemos discutir as razões pelas quais esta competição existe, mas parece claro que uma dessas razões passará, para além das razões de natureza científica e capacidade tecnológica, pela afirmação de Poder.

Os conceitos existentes de poder espacial focam-se na possibilidade de usar o espaço e de o negar aos seus inimigos. É um conceito multifacetado que, como o conceito de Poder na teoria das Relações Internacionais, é “complexo, indeterminado, e intangível”. Por outro lado parece-nos relevante mencionar a jovialidade do conceito, naturalmente associada à jovialidade da exploração espacial. Apenas em 1988, com a publicação de “*On Space Warfare*”, surge um conceito mais maturado, em que Lupton equipara o poder espacial ao poder aéreo, marítimo e terrestre tendo identificado quatro escolas de pensamento que enquadram a forma de emprego das capacidades espaciais.

Também no que se refere à discussão desde conceito, parece importante a consideração relativa à dualidade do emprego destas capacidades já que permitem conduzir operações militares, no e a partir do espaço, e permitem o seu uso para fins comerciais ou outros fins pacíficos. O facto de essas capacidades facilitarem e aumentarem a possibilidade de um estado garantir a segurança nacional, particularmente relevante se consideramos a segurança nacional numa perspetiva abrangente, acentua a relevância deste Poder.

No que diz respeito à relação entre a geopolítica e o espaço, importa referir a conceptualização de Everett Dolman que sustenta que a teoria desenvolvida para a terra, no seu enquadramento geográfico, pode ser transferida para o espaço exterior com a aplicação estratégica de tecnologias inovadoras enquadradas numa estrutura geográfica singular. Este autor desenvolveu um constructo designado *Astropolitik*, definido como “a extensão das teorias primárias dos séculos XIX e XX da geopolítica global no vasto contexto da conquista humana do espaço exterior”. Apesar deste meio ter uma geografia única, especialmente relacionada com a sua limitação de fronteiras, os princípios estratégicos que governam os relacionamentos geopolíticos terrestres podem ser aí aplicados. Dolman sugere que a análise geopolítica pode ser moldada sob a imagem realista da competição entre estados estendida também no espaço.

O significado de aspetos específicos da geografia, ou localização geográfica, mudam conforme a tecnologia permite a sua exploração. Por exemplo, a tecnologia exerceu grande influência na forma como as batalhas têm vindo a ser travadas, particularmente notórias no emprego do poder aéreo, designadamente no uso de plataformas não tripuladas, em que se verifica um distanciamento entre o combatente e o opositor.

De igual modo que se um recurso vital for encontrado no espaço a sua importância geopolítica será aumentada. A exploração destas reservas pode ser a base para a cooperação internacional ou competição no sentido de manter ou preservar o acesso ao recurso. A compreensão da geopolítica do espaço emerge inicialmente dos esforços para delinear as dimensões físicas do ambiente espacial e, neste particular, parece óbvia a limitada aplicabilidade do conceito de soberania nacional que regula o relacionamento entre estados-nação na terra e que no caso do espaço parece difícil aplicar, pelo menos por enquanto. Pelo facto de estarmos a lidar com um meio intrinsecamente infinito não estão estabelecidas porções reguladas por um determinado ator. Esta situação é substancialmente diferente do meio aéreo já que este é

juridicamente regulado e os países exercem a sua soberania sobre a camada atmosférica que os rodeia. No caso do espaço entramos numa região de todos e para todos.

No sentido de perceber as suas implicações no uso e exploração espacial e os caminhos adotados pelos diversos atores espaciais, analisaremos agora as teorias realista e neoliberal.

Entre as variáveis principais da teoria realista, para além do poder, destaca-se o conceito de competição por interesses nacionais, com os estados incluídos num sistema internacional que requer que esses estados confiem nas suas capacidades de sobrevivência ou se aliem com outros partilhando interesses comuns. Tendo como base estas variáveis da teoria realista é possível considerar a análise do espaço no sentido de compreender três conceitos importantes que orbitam em torno desta teoria: poder, competição e interesse nacional.

No que se refere ao interesse nacional, o estado territorial persegue este interesse definido por um conjunto de fatores como a geografia, a ideologia, os recursos e as capacidades baseados na necessidade de sobrevivência num mundo de anarquia. Assim pode-se inferir que, pelo facto da política internacional ser também uma disputa pelo poder, o poder espacial pode tornar-se uma manifestação dessa disputa da mesma forma que outros poderes foram adquirindo relevância no contexto do interesse nacional.

Também é interessante pensar que se as rivalidades vividas na terra são projetadas no espaço, então as teorias acerca de como os estados lidam com essas rivalidades na terra podem ser também estendidas àquele meio. Neste particular merece destaque a postura chinesa que já utilizou o meio espacial para “testar” a comunidade internacional e efetuar uma demonstração de poder ao ter executado, com sucesso, em 2007, um ataque a um satélite seu a partir do espaço, destruindo-o. Também os EUA, em 2008, utilizaram um míssil para destruir um satélite, embora neste caso não sejam claras as verdadeiras razões dessa destruição. Estes desenvolvimentos trouxeram à discussão, de forma mais premente e atual, os aspetos relacionados com a militarização e armamentização.

Estas atitudes não deixam de colocar em evidência uma postura transversal aos países mais avançados tecnologicamente que ao estarem fortemente dependentes em meios baseados no espaço colocaram como preocupação fundamental, do ponto de vista de segurança nacional, a capacidade de defender esses meios ou destruir meios agressores. A dependência de estados tecnologicamente avançados no uso do Espaço,

juntamente com a sua vulnerabilidade resultante de poderem ser atacados no ou a partir deste meio, contribui para a relevância da sua análise à luz da teoria realista.

Os estados que são capazes de desenvolver vastas capacidades terrestres irão muito provavelmente estender essa corrida ao espaço à medida que as tecnologias para este fim se tornam disponíveis. Pelo facto dos estados mais desenvolvidos possuírem maiores capacidades tecnológicas para operar no espaço, eles serão favoráveis à potenciação do sector privado. A este propósito importa referir que, em 2013, dos 1084 satélites existentes cerca de 55 têm aplicação civil, 412 comercial, 320 governamental e 297 militar. Esta distribuição permite reconhecer a importância do setor privado, mas também permite verificar que existe uma quantidade considerável de objetos cuja finalidade balançará de propósito em propósito isto é duplo-uso.

Os países em desenvolvimento, que não podem divergir recursos para o espaço ou simplesmente não possuem essas capacidades, serão mais favoráveis à postura de benefício de todos no seu uso enquanto tentam impor limites aos países desenvolvidos e apelando à partilha de tecnologia. Estes estados, em linha com a teoria realista, veem a exploração desta arena através de um diferente prisma de interesse nacional tentando restringir ou retardar os estados mais desenvolvidos no controlo total ou na maximização do uso do espaço. A geografia do espaço, incluindo onde as unidades estão estrategicamente colocadas, fornece uma importante base para teorizar sobre a sua importância relativa, primeiro, para os estados e outras unidades na terra e, eventualmente, entre cada uma delas. De facto, atualmente, a ciência e a tecnologia têm procurado tornar conhecido o desconhecido no Espaço e não raras vezes somos confrontados com mais uma descoberta neste meio. Esta tendência, estamos convictos, não esmorecerá e naturalmente, no futuro, perceberemos melhor as potencialidades e relações entre todas estas unidades que existem no sistema solar. A este respeito, começamos a ser confrontados com algumas iniciativas, em particular para Marte, no sentido de enviar humanos para o espaço, não numa típica perspectiva de astronauta mas de “habitante” espacial.

O realismo neoclássico também apresenta argumentos passíveis de serem discutidos na relação entre poder espacial e a teoria das Relações Internacionais. O principal prende-se com a análise das condições sob as quais os estados escolhem a cooperação ou a competição como opção preferível. Esta teoria repensa o poder nas suas componentes ofensivas e defensivas. Assim, considera que os estados procuram a segurança, num mundo anárquico, através do desenvolvimento de capacidades militares

que assegurem essa segurança sem colocar em causa a capacidade de dissuadir ou defender. Este argumento encontra reflexo nas estratégias nacionais para o espaço dos países que possuem mais capacidades nesta matéria, como sejam o caso dos EUA, Reino Unido e França. Analisando agora a exploração espacial numa perspetiva de cooperação, assente numa matriz neoliberal, verifica-se de facto que este setor apresenta inúmeras iniciativas de cooperação bilateral e multilateral. Tendo este enquadramento como cenário, e considerando a cooperação refletida nesta teoria, verifica-se também que em resultado do tratado de Lisboa de 2009, foi determinada a elaboração da designada *European Space Policy* utilizando as bases cooperativas desenvolvidas no seio da *European Space Agency*. A própria estação espacial internacional constitui-se como um exemplo claro de cooperação, neste caso da NASA com as agências espaciais da Europa (ESA), da Rússia, do Japão e do Canadá.

Importa também referir que à medida que os estados vão desenvolvendo a sua presença no espaço, exponenciando o seu poder nacional, começam também a construir regimes normativos para facilitar a cooperação ficando assim esta baseada em processos e procedimentos que relevem os interesses e valores espaciais partilhados. Neste aspeto, do conjunto de acordos e tratados em vigor para o espaço destacáremos o Tratado do Espaço Exterior que constitui o primeiro a servir de referência jurídica para as atividades neste meio e que declara que as nações possuem a liberdade de investigação científica no espaço exterior e que o meio e os objetos exteriores celestes, como a Lua, não são propriedade de qualquer dos atores espaciais.

A visão liberal do mundo sustenta que os estados e os seus atores se relacionam em intercâmbios ditos remuneradores, sustentando ainda que a cooperação num sector pode produzir mais-valias que por sua vez promovem e incentivam a colaboração noutros setores, conduzindo a um fenómeno de “*spillover*”. Tal como os avanços na tecnologia conduziram à emergência de um único sistema global e sociedade internacional, a teoria neoliberal postula que a extensão do alcance humano ao sistema solar e, no limite, ao universo, irá aumentar a necessidade de cooperação tornando-se assim uma parte essencial da teoria liberal acerca das relações sobre o espaço.

A análise das Relações Internacionais à luz do cenário espacial, constitui um marco importante na medida em que trata, de modo inovador e até prospetivo, a forma como as teorias serão capazes de se adaptar, ou até modificar, perante esta “nova” realidade. Neste sentido abordamos as tradicionais teorias das RI focando a análise no realismo e neoliberalismo.

A utilização cada vez mais ávida do espaço evoca de facto inúmeras discussões no sentido em que este se tornou um meio pretendido por muitos mas cujo acesso, apesar de legitimamente aceite e até fomentado, não é em variados casos possível e/ou aceite por todos. Talvez por isso a cooperação internacional tem vindo a ser a chave para os programas civis nesta era espacial com os satélites científicos a constituírem, no essencial, o motor dessa cooperação. A maioria dos países ditos “espaciais” suporta explicitamente nas suas políticas os princípios de utilização pacífica e partilhada e reforçam os objetivos de promoção da economia, da ciência e da tecnologia que a exploração espacial proporciona.

Assim, torna-se evidente que esta nova arena se configura como uma fonte de poder que os diversos atores que a exploram querem capitalizar, à semelhança do que fizeram no passado com o poder aéreo, naval e terrestre. Por outro lado parece adequado afirmar, como tivemos oportunidade de discutir, que a ligação entre a geopolítica e o espaço encontra caminho para se estabelecer numa perspetiva realista de competição. Aliás, o balanço entre competição e cooperação pode ser, numa visão realista clássica, desequilibrado se este meio se revelar uma fonte de recursos importantes ou, como já se verifica, um agente multiplicador de força.

Por outro lado, os atores espaciais, pelo menos virtualmente, destacam a importância da cooperação internacional nas suas políticas espaciais e graças a esta postura muitos países conseguiram ter acesso ao espaço. Esta postura cooperativa enquadra-se claramente no realismo neoliberal que aqui foi discutido.

Decorrente, em parte, dos avanços tecnológicos militares, as políticas e doutrinas nacionais para o espaço de numerosos atores refletem a crescente dependência em aplicações baseadas neste meio no suporte às suas funções militares. Consequentemente, as maiores potências espaciais e algumas potências emergentes, veem as infraestruturas espaciais como um elemento integrante da sua infraestrutura nacional de segurança. Adicionalmente, estas políticas destacam de forma crescente a necessidade de desenvolver e revitalizar o setor industrial como parceiro estratégico na persecução de objetivos nacionais para o espaço. Este compromisso de desenvolvimento traz à discussão aspetos importantes que as teorias das relações internacionais poderão ajudar a compreender no futuro e que merecem análise mais detalhada, designadamente: o crescente acesso ao espaço de um número acrescido de diferentes atores, começando-se a discutir o potencial acesso por parte de estados pária; a crescente dependência

terrestre em infraestruturas espaciais; o contínuo desenvolvimento comercial de atividades espaciais; e o aumento de capacidades espaciais de natureza militar.

Não é lícito afirmar, neste processo de construção, que o estado atual de uso e exploração do espaço se enquadra em exclusivo numa ou noutra teoria. O que parece inegável é que nas próximas décadas o Poder Espacial e as Relações Internacionais irão desenhar-se mutuamente.