

# TRANSIÇÃO DO DIREITO ESPACIAL, DA *RULES OF LAW* À *SOFT LAW*: ANÁLISE E PERSPECTIVAS

Tatiana Ribeiro Viana\*

## 1. INTRODUÇÃO

Nas primeiras décadas da era espacial os tratados internacionais representavam o principal instrumento de regulamentação das atividades espaciais no âmbito internacional, sendo o Comitê das Nações Unidas para o Uso Pacífico do Espaço (UNCOPUOS) o fórum principal onde se discutiam ou se apresentavam e se concluíam os projetos de codificação do então novíssimo ramo do direito internacional<sup>2</sup>. A Assembleia Geral das Nações Unidas investiu ao COPUOS a função precípua de preparar, no seio do seu subcomitê jurídico, os projetos de codificação dos atos normativos reguladores das atividades de exploração e do uso pacífico do espaço extra-atmosférico, que eram sucessivamente aprovados pelo Comitê em sua reunião plenária (subcomitê técnico e jurídico) antes de serem transmitidos à Assembleia Geral para aprovação final.

**Os tratados concluídos no seio do COPUOS<sup>3</sup> e as normas da União Internacional das Te-**

lecomunicações (UIT), referentes à coordenação do uso de frequências e órbitas espaciais reúnem o *corpus iuris* fundamental das atividades humanas no espaço extra-atmosférico. Este sistema básico de codificação foi, no início da era espacial, facilitado pelo interesse mútuo das superpotências da época, Estados Unidos da América - EUA e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas-URSS, em um contexto de guerra fria, a fim de estabelecer um quadro normativo para a “nova aventura humana”, contribuindo de forma substancial para a manutenção da paz e da cooperação entre as Nações<sup>4</sup>.

**A última vez que o COPUOS, através de seu subcomitê jurídico produziu** um projeto de tratado a ser submetido à Assembleia-Geral foi há 35 anos, quando da aprovação do Acordo da Lua (*Moon Agreement*). Por todos estes anos o cenário político, econômico e jurídico mudou substancialmente: com o fim da Guerra Fria, a evolução da tecnologia e o processo de descolonização, aumentou exponencialmente o número de estados-membros do COPUOS, com interesses diversos, devido ao desnível social,

\* Especialista em Políticas e Instituições Espaciais, SIOI, Itália; Doutoranda em Direito Internacional, Público Comparado, Università di Roma La Sapienza.

<sup>2</sup> Comitê das Nações Unidas para o Uso Pacífico do Espaço (*Committee on the peaceful uses of outer space* - COPUOS), instituído *ad hoc* em 1958, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, se tornou permanente com a Resolução N°1472 (XIV) de 12 de dezembro de 1959. Atualmente é composto por 83 Estados. Desde 1962, os seus trabalhos se articulam em dois subcomitês: o jurídico e o técnico-científico. Para maiores informações consultar a página eletrônica do Comitê: <http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/copuos/index.html>. Acessado em 29 de junho de 2016.

<sup>3</sup> *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies (OST)*, adotado pela Resolução 2222 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas de 19.12.1966, entrado em vigor em 10.10.1967; *Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the*

*Return of Objects Launched into Outer Space*, adotado com a Resolução 2345 (XXII) da Assembleia Geral das Nações Unidas de 19.12.1967, entrado em vigor em 03.12.1968; *Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects*, adotada com a Resolução 2777 (XXVI) da Assembleia Geral das Nações Unidas de 29.11.1971, entrado em vigor em 01.09.1972; *Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space*, adotada com a Resolução 3235 (XXIX) da Assembleia Geral das Nações Unidas de 12.11.1974, entrado em vigor em 15.09.1976; *Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies (Moon Treaty)*, adotado com a Resolução 34/68 Assembleia Geral das Nações Unidas de 5.12.1979, entrado em vigor em 11.07.1984.

<sup>4</sup> V. KOPAL, *Treaty on Principles Governing the Activities of States in The Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies*, em United Nations Audiovisual Library of International Law, disponível no site: [www.un.org/law/avl](http://www.un.org/law/avl).

econômico e tecnológico. Houve ainda a intensificação da privatização de serviços e a comercialização das atividades espaciais, que mudaram radicalmente o cenário e os interesses em jogo: muito mais governos, maior número de organizações internacionais (governamentais e não governamentais), mais empresas privadas, com acesso ao espaço e, real ou potencialmente, buscando aos recursos naturais do mesmo. Todas as mudanças acima descritas provocaram, inevitavelmente, o surgimento de novos desafios técnicos e legais, não previstos nos tratados do espaço sem que, contudo, a comunidade internacional apresentasse, em termos de produção normativa-internacional, uma resposta adequada.

**As questões do lixo espacial, da exploração de recursos naturais da lua, asteroides e demais corpos celestes, do uso militar do espaço, do chamado *Space Traffic Management (STM)*<sup>5</sup>, são um bom exemplo, e até mesmo as velhas questões jurídicas permanecem sem resposta legal, como a delimitação do espaço extra-atmosférico, a definição de objetos espaciais, etc.<sup>6</sup>.**

**Paradoxalmente, em virtude de todos estes desafios jurídicos**, há três décadas o COPUOS não propõem nenhum tipo de instrumento (*binding upon States*), mas somente Resoluções para a Assembleia Geral, Declarações de Princípios, as chamadas Guidelines, Código de Condutas, e outros instrumentos não vinculantes (*not binding upon States*)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Em estudo efetuado em 2006, pela IAA- International Academy of Astronautics, denominado “Cosmic Studies”, o STM foi definido, ainda que de forma não definitiva como: “Space traffic management means the set of technical and regulatory provisions for promoting safe access into outer space, operations in outer space and return from outer space to Earth free from physical or radio-frequency interference”. Vide <https://iaaweb.org/iaa/Studies/spacetraffic.pdf>, acesso em 29.06.2016.

<sup>6</sup> Para maior aprofundamento sobre a evolução do direito espacial ler o importante trabalho do Professor Bin Cheng: *Studies in International Space Law*, Oxford University Press, 2004.

<sup>7</sup> Em particular: as resoluções da Assembleia Geral; os Princípios em matéria de Broadcasting via satélite de 10.12.1982; os Princípios de Sensoriamento Remoto de 03.12.1986 e os Princípios em matéria do uso das fontes de energia nuclear no espaço de 14.12.1992; *Space Debris Mitigation Guidelines* adotadas pelo COPUOS em 2007; e o Código de Conduta para as atividades adotado pelo Conselho da Europa em dezembro

**Tal situação criou, na doutrina e no COPUOS, um interessante debate** em torno das causas e consequências político-jurídicas da longa ausência de law-making internacional em matéria de espaço. Em outras palavras, a comunidade internacional tem se interrogado sobre a oportunidade e conveniência de abandonar o processo de codificação das atividades espaciais, em termos vinculantes, debate que é intrinsecamente vinculado às razões de fundação do COPUOS.

## 2. ESTADO DA ARTE

**Muito estudiosos do direito espacial tem se pronunciado sobre o argumento**, dentre os quais podemos citar:

O professor da universidade romana “La Sapienza”, Sergio Marchisio, representante da Itália no Subcomitê Jurídico (em inglês *LSC-Legal Subcommittee*) do COPUOS afirma que com a adoção do Acordo da Lua, no final dos anos 70, o subcomitê jurídico concluiu sua fase de *law-making*, sendo comumente admitido que a função atual do LSC consiste na avaliação dos regimes jurídicos existentes e na formulação de atos jurídicos não vinculantes com objetivo de facilitar a aplicação das normas em vigor<sup>8</sup>.

A professora Setsuko Aoki, da Universidade de Keio, no Japão, em artigo intitulado *The function of “Soft Law” in the Development of International Space Law*<sup>9</sup> assevera que a *Soft Law*<sup>10</sup> tem

---

2008. Para aprofundamento, ler o artigo *Soft Law in Space Activities* de Marco Ferrazzani em *Outlook on Space Law over the next 30 years*. Kluwer Law International, 1997.

<sup>8</sup> S. MARCHISIO, *Il ruolo del Comitato delle Nazioni Unite sugli usi pacifici dello spazio extra-atmosferico (COPUOS)*, <http://www.dispp.uniroma1.it/Copusos>.

<sup>9</sup> S. AOKI, *The function of ‘soft law’ in the development of international space law*, em I. Marboe (ed.), *Soft Law in Outer Space: The Function of Non-Binding Norms in International Space Law*, 2012, pp. 57-58.

<sup>10</sup> O Professor Marco Aurelio Pereira Valadão, em seu artigo *O Soft Law como fonte formal de Direito Internacional Público*, assevera: “O aparecimento do *soft law*, como a maioria dos fenômenos jurídicos dessa natureza, não tem um marco claro.

papel espacial no direito espacial, em comparação a outros campos do direito internacional, principalmente nas atividades em que participam os privados e onde as atividades principais são de tipo comercial, como o setor de telecomunicações, e que não esteja em jogo a segurança dos Estados.

A professora Irmgard Marboe, da Universidade de Viena e representante da Áustria no COPUOS, afirma que os instrumentos de *Soft Law* são os preferidos para aperfeiçoar as regras das atividades espaciais, devido à sua rápida elaboração, fácil adaptação e eficácia como instrumento de pressão para que os Estados as introduzam em suas leis internas de regulamentação das atividades espaciais nacionais<sup>11</sup>.

O ex-juiz da Corte Internacional de Justiça (ICJ) e diretor honorário do Instituto Internacional de Direito Espacial (IISL), o russo Vladlen Stepanovich Vereshchetin, por sua vez alerta que existe um esforço das empresas e organizações internacionais de caráter privado para reformar o direito espacial, mas que os documentos não vinculantes adquirem caráter jurídico somente mediante a sua transformação em tratado, direito consuetudinário ou em leis nacionais. Observa, ademais, que em caso de controvérsia, nenhum tribunal fundamentará suas decisões em uma regra da categoria das chamadas *Soft Law*<sup>12</sup>.

---

Porém, pode-se dizer que o *soft law* começa a se destacar com o surgimento das organizações multilaterais, i.e., as organizações internacionais, tanto as de natureza pública, quanto privada. Embora existissem antes, foi no início do século XX que tais organizações começaram a aparecer com mais frequência na cena internacional. Mas, somente depois da segunda guerra mundial, com o estabelecimento da ONU e das instituições criadas a partir de Breton Woods (FMI, Banco Mundial e o GATT, atual OMC), é que esta fonte do DI se expande e passa a ter grande influência nas relações internacionais que possam produzir efeitos jurídicos pp. 8. Disponível em <http://iusgentium.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/11/o-soft-law-como-fonte-formal-do-dipp.pdf>. Acessado em 30.06.2016

<sup>11</sup> Irmgard MARBOE, *Space Law Treaties and Soft Law Development. United Nations/China/APSCO Workshop on Space Law*, Beijing, China, de 17 a 20 de novembro de 2014.

<sup>12</sup> V.S. VERESHCHETIN, *The Law of Outer Space in The General Legal Field (Commonality and Particularities)*, em Revista Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial, n.º 93, 2010, pp. 42-49.

O professor Stephan Hobe, da Universidade de Colônia, na Alemanha, adverte que precisamos ter consciência de que o direito espacial esta em crise no momento e que as principais potencias espaciais não tem demonstrado interesse em submeter-se a regras vinculantes que, segundo estas, poderão ir de encontro a seus interesses. O professor Hobe afirma ainda, que a tendência atual à criação de regras não vinculantes têm sentido somente se tais regras sejam transformadas em leis, pois caso tudo permaneça no âmbito das chamadas *Soft Law*, não existirá nenhum vínculo jurídico real, concluindo que no campo jurídico internacional, uma norma é vinculante ou não é norma<sup>13</sup>.

O professor José Monserrat Filho<sup>14</sup>, em artigo intitulado *Is there future for Space Law Beyond Soft Law?*, manifestou preocupação pela aparente falta de vontade dos Estados em não concordarem com normas vinculantes na regulamentação de temas urgentes, tais como a segurança das atividades espaciais, o uso militar do espaço, a colocação de novas armas na orbita terrestre, a multiplicação de detritos espaciais e a regulamentação do trafico espacial (Space Traffic Management-STM).

Os debates sobre o law-making no direito espacial foram transferidos do meio acadêmico ao político, quando o Japão, apoiado pela Áustria, Canada, França, Nigéria e Estados Unidos apresentou, na 56ª reunião plenária do COPUOS em 2013, proposta de inclusão de novo item na agenda do Legal Subcommittee, sobre a troca de informações dos instrumentos não vinculantes que atualmente regulam as atividades espaciais. O objetivo da proposta japonesa é o de facilitar a troca de informações e conhecer o ponto de vista dos estados e das organizações internacionais sobre a questão, com o objetivo de encontrar uma solução compartilhada de como utilizar os instrumentos não vinculantes a fim responder, de forma eficaz,

---

<sup>13</sup> S. HOBE, *L'avenir du droit de l'espace au troisième millénaire*, in "Zeitschrift für Luft-und Weltraumrecht", 63, Jahrgang 2014, pp. 365 e seguintes.

<sup>14</sup> *Report of 53 Colloquium on the Law of Outer Space*, Prague 2010, <http://www.iislweb.org/docs/2010>, IISL.

aos desafios do uso atual do espaço extra-atmosférico<sup>15</sup>. Esta iniciativa fez com que emergisse, de forma mais clara, a frente dos estados favoráveis à corrente *Soft*, gerando reações dos governos que não estão de acordo com tal procedimento.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

**O cenário que se abre no horizonte, terrestre e espacial,** é o de um debate em aberto, cujo êxito poderá mudar radicalmente o curso do direito espacial, o que demonstra a relevância de refletir sobre os riscos e oportunidades das escolhas que se apresentam aos governos, aos estudiosos do direito do espaço e aos operadores das atividades espaciais, públicos ou privados que sejam.

**Do ponto de vista jurídico, o Art. 3º do Tratado do Espaço de 1967 prevê** que as atividades dos Estados, no curso da exploração e da utilização do espaço extra-atmosférico, devem ser conduzidas segundo as normas do direito internacional, incluída a Carta das Nações Unidas, e à luz do confronto entre as escolas de pensamento supracitadas. O presente artigo propõe a elaboração de algumas hipóteses sobre as consequências para o desenvolvimento do direito espacial e para a segurança das atividades a este relacionadas, no caso prevaleça uma corrente em vez de outra, tendo em conta, naturalmente, a gama de posições intermediárias que possam, ao final, prevalecer. Note-se que:

- i. A prática dos estados, em adotar normas não vinculantes na condução de suas atividades espaciais é o caminho mais eficaz para enfrentar os desafios atuais da exploração e utilização do espaço extra-atmosférico?
- ii. As duas correntes (*Soft Law* e *Hard Law*) são totalmente incompatíveis na regulamentação das atividades espaciais, ou podem dialogar?

**Podemos considerar, em princípio, que a utilização dos mecanismos de *Soft Law* se cons-**

<sup>15</sup> *New agenda item on general exchanges of information on non-legally binding United Nations instruments on outer space*, Working paper submitted by Japan, and co-sponsored by Austria, Canada, France, Nigeria and the United States of America, Doc. A/AC.105/2013/CRPp.6/Rev.4.

titui em instrumento útil, em alguns casos necessário, a fim de regulamentar setores das atividades espaciais, mas ao mesmo tempo insuficiente. Os instrumentos de *Soft Law* podem ser úteis, em efeito, devido à sua elasticidade com que consentem de criar um nível de consenso aceitável entre os operadores do direito e os operadores tecnológicos, ao enfrentarem os constantes e complexos desafios que se apresentam no campo espacial.

**As regras de *Soft Law* consentem, com efeito, a harmonização gradual,** de maneira relativamente eficaz, dos emaranhados de dados e informações gerados por satélites, operadores, agências espaciais e organismos regionais e internacionais<sup>16</sup>. Ao mesmo tempo, considere-se porém, que os mecanismos de *Soft Law* não possam ser o único método utilizado para resolver problemas jurídicos e tecnológicos na condução das atividades espaciais, sobretudo questões altamente estratégicas como as da militarização e da corrida armamentista do espaço, do *Space Traffic Management-STM*, da exploração comercial dos recursos da lua, dos asteroides e de outros corpos celeste, que deverão ser regulamentados através de tratados internacionais e com a participação de toda a comunidade. Mecanismos tradicionais e novos deverão conviver de forma racional, a fim de garantir o bem comum e o uso pacífico das atividades espaciais. -----✈

### 4. BIBLIOGRAFIA

AOKI S., *The function of “soft law” in the development of international space law*, in I. Marboe (ed.), *Soft Law in Outer Space: The Function of Non-Binding Norms in International Space Law*, 2012, pp. 57-58.

BASELEY-WALKER Ben, *Analyzing International Reactions to Soft Law Initiatives on Spa-*

<sup>16</sup> Podemos citar como exemplo o IACG – *Inter Agency Consultative Group for Space Science*, criado em 1981 pelas agências espaciais européia, russa, japonesa e americana: a ESA; o SFCG – *Space Frequency Coordination Group* criado em 1980 pela ESA; o CEOS - *Committee on Earth Observations Satellites*, criado em 1984 por recomendação expressa do G-7, o IADC - *Inter Agency Space Debris Committee*, criado em 1993 e fruto de amplas discussões no COPUOS. Para aprofundamento ver Marco Ferrazzani –*Soft Law in Space Activities*. op.cit. pp. 2.

- ce Security, in I. Marboe (ed.), *Soft Law in Outer Space: The Function of Non-Binding Norms in International Space Law*, 2012, pp. 387-394.
- CHENG B., *Studies in International Space Law*, Clarendon Press, Oxford 1997.
- DOYLE Stephen E., *A Concise History of Space Law: 1910-2009*, in *New Perspectives on Space Law, 53rd Colloquium on the Law of Outer Space*, Prague 2010.
- FERRAZZANI Marco, *Soft Law in Space Activities*, in G. Lafferranderie, D. Crowther (eds.), *Outlook on Space Law over the Next 30 Years: Essays Published for the 30th Anniversary of the Outer Space Treaty*, Kluwer Law International, 1997.
- FRANCIONI F., POCAR Fausto (eds.), *Il regime internazionale dello spazio*, Giuffrè, Milano 1993.
- FREELAND Steven, *The Role of "Soft Law" in Public International Law and its Relevance to the International Legal Regulation of Outer Space*.
- GUTIÉRREZ ESPADA C., *La crisis del derecho del espacio, un desafío para el derecho internacional del nuevo siglo*, in "Anuario de derecho internacional", XV, 1999, pp. 235-272.
- HOBE Stephan, *Current and Future Development of Space Law*, in "Revista Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial", n. 88, 2005.
- HOBE Stephan, *L'avenir du droit de l'espace au troisième millénaire*, in "Zeitschrift für Luft-und Weltraumrecht", 63, Jahrgang 2014, pp. 365 sg.
- JAKHU R.S., *Legal Issues Relating to the Global Public Interest in Outer Space*, in "Journal of Space Law", 2006, pp. 31-110.
- KOPAL, Vladimir. *Treaty on Principles Governing the Activities of States in The Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies*, in United Nations Audio Visual Library of International Law, disponível em [www.un.org/law/avl](http://www.un.org/law/avl). Acessado em 25.06.2016.
- LYALL F, LARSEN Pp.B. (eds.), *Space Law: A Treatise*, Ashgate, 2009.
- MALANCZUK Peter, *Space Law as a Branch of International Law*, in "Netherlands Yearbook of International Law", vol. 25, 1994, pp. 143-180.
- Id., *Modern Introduction to International Law*, 7<sup>th</sup> Ed., Routledge Chapman & Hall 1997.
- MARBOE Irmgard (ed.), *Soft Law in Outer Space: The Function of Non-Binding Norms in International Space Law*, 2012.
- MARCHISIO Sergio, *Il ruolo del Comitato delle Nazioni Unite sugli usi pacifici dello spazio extra-atmosferico (COPUOS)*, pp. 16 e 20, em: <http://www.dispp.uniroma1.it/sites/>.
- Id. (ed.), *Lezioni di diritto aerospaziale*, D'Anselmi Editore, Roma 2000.
- MCDOUGAL Myres S., *The Emerging Customary Law of Space* (1963), Faculty Scholarship Series, Paper 2609, in [http://digitalcommons.law.edu/fss\\_papers/2609](http://digitalcommons.law.edu/fss_papers/2609).
- MONSERRAT FILHO José, *O Direito Espacial no Século XXI*, in "Revista Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial", n. 79, 2000.
- Id., DOS SANTOS A.F., *Is There a Future for Space Law Beyond "Soft Law"?*, in *Proceedings of the Fifty-Third Colloquium on the Law of Outer Space*, 2010 (IAC-10-E7.4.2).
- SCHROGL Kai-Uwe, *The Launching State and the Registration Practice Resolutions as "Kick Off" for a New Phase in Space (Soft) Law Development*, in I. Marboe (ed.), *Soft Law in Outer Space: The Function of Non-Binding Norms in International Space Law*, 2012, pp. 195-204.
- VERESHCHETIN V.S., *The Law of Outer Space in the General Legal Field (Commonality and Particularities)*, in "Revista Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial", n. 93, 2010, pp. 42-49.
- XINMIN Ma, *The Development of Space Law: Framework, Objectives and Orientations*, Speech at United Nations/China/APSCO Workshop on Space Law, 2014.
- ONU, General Assembly, Committee on the Peaceful Uses of Outer Space. Legal Subcommittee. Draft Report. General exchange of information on non-legally binding United Nations instruments on outer space. Doc. A/AC.105/C.2/L.296/Add.4.
- ONU, General Assembly, International Law Commission. Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of Study Group of The International Law Commission. Doc. A/CN.4/L.702.
- Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, Legal Subcommittee: Questionnaire on the possible options for future Development of International Space Law. Doc. A/AC.105/C.2/2004/CRPp.14.
- Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, Legal Subcommittee. *New agenda item on general exchanges of information on non-legally binding United Nations instruments on outer space*, Working paper submitted by Japan, and co-sponsored by Austria, Canada, France, Nigeria and the United States of America, Doc. A/AC.105/2013/CRPp.6/Rev.4.