



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

WORKING PAPER N.º52

**A SEGURANÇA ENERGÉTICA DE PORTUGAL E O
MAGREBE¹**

Catarina Mendes Leal, *IPRI-UNL* e *FCSH-UNL*

Maio de 2013

Desde o limiar do século XXI vive-se uma nova era energética marcada pelo fim do petróleo barato, pelas preocupações com o aquecimento global, pela emergência das energias renováveis e pela utilização do petróleo como uma arma política – a que se juntará, a prazo, o gás natural. Apesar de a globalização favorecer a interação económica entre todos os actores, o acesso aos recursos está, na sua maior parte, dependente de Estados que não seguem propriamente os padrões ocidentais.

No âmbito do relacionamento externo da União Europeia (UE), uma das vertentes mais significativas tem sido o incremento gradual e firme da cooperação com os países a Sul do Mediterrâneo, designadamente da região do Magrebe. Para a Europa comunitária, o Mediterrâneo constitui hoje uma região periférica que ela considera como um prolongamento económico natural do seu próprio espaço – e onde se mantém em aberto o projecto de criação de uma zona de comércio livre. É também, por outro lado, uma fronteira identitária, humana e cultural no contexto do mundo islâmico. A realidade é que desde a década de 90 a UE tem paulatinamente reforçado o diálogo e a cooperação com os países do Sul do Mediterrâneo, com especial enfoque na Argélia, Marrocos e Tunísia.

Para evitar a contradição – e até o divórcio – resultante da distância entre o espaço económico e o espaço humano-cultural, a UE estabeleceu uma base de cooperação com estes países através de quatro eixos: Declaração de Barcelona (1995), Política de Parceria e de Boa Vizinhança (2003/04), Parceria Estratégica para o Mediterrâneo e o Médio Oriente (2004) e União para o Mediterrâneo (UPM) (2008). Estes eixos desenvolvem-se simultaneamente através de uma acção multilateral e num plano mais global (nas vertentes da política e da segurança, das questões económicas, culturais, sociais e humanas), complementada por uma relação bilateral (através de acordos de associação e planos de acção), à qual se acrescentam os respectivos instrumentos de cooperação financeira.

É neste quadro que se coloca a questão do relacionamento externo de Portugal com o Magrebe, sobretudo no que diz respeito ao fornecimento de recursos energéticos. Portugal é, como sabemos, um país com escassos recursos energéticos próprios, nomeadamente, aqueles que asseguram a generalidade das necessidades energéticas da maioria dos países desenvolvidos (como o petróleo, o gás e o carvão).

Do ponto de vista do fornecimento de hidrocarbonetos, as relações entre Portugal e o Magrebe têm vindo a crescer de ano para ano. A ponto de, nas próximas décadas, o sector energético poder vir a ser, com uma dose grande de probabilidade, um dos pilares fundamentais das relações luso-magrebina. Este facto mais não será, afinal, do que uma consequência da escassez de energia no seu próprio território que tornou Portugal num país dependente das importações de hidrocarbonetos (em 2010, a dependência energética do exterior foi de 76,7%), com todas as vulnerabilidades daí inerentes. E nem a construção do terminal de gás natural em Sines – um projecto estratégico para o país que começou a funcionar em 2003 e está a ser ampliado desde 2009 – consegue esconder a elevada

dependência nacional do gás natural e do petróleo argelino (42% e 11,5% respectivamente em 2009, 40% e 58% em 2010 e 37% e 54% em 2011).

Neste contexto, importa avaliar, tanto quanto possível, a sustentabilidade futura das relações luso-magrebina em termos energéticos. Nesse sentido apresentam-se a seguir quatro cenários possíveis e a estratégia que Portugal deveria adoptar em função de cada um deles. Estes cenários são o resultado de um típico exercício Delphi, através do qual se procurou obter um diagnóstico quantitativo e qualitativo sobre a sustentabilidade das relações com o Magrebe em termos energéticos (num horizonte até 2015), através de duas rondas de questionários efectuados a 21 peritos de várias áreas (governamental, diplomática, académica e empresarial). Com base nos resultados quantificados das respostas dos peritos foi então construída uma matriz com os quatro cenários possíveis.

Cenário 1

“A Caminho da Estabilidade”

Neste cenário não existiria turbulência e os governos da região do Magrebe seriam exigentes recorrendo às suas companhias petrolíferas nacionais para pressionar os compradores externos. Em termos de principais características:

- Reforço da influência cultural e social do Islão, os regimes apostariam na abertura democrática e na aceitação de partidos islâmicos. O islamismo político dividir-se-ia em fações.
- Provável a fragmentação dos grupos terroristas existentes, sem avanço da coordenação nacional e regional ou então a formação de redes à escala magrebina mas concorrendo entre si.
- Principais focos de atuação terroristas seriam os alvos civis. A luta contra o terrorismo funcionaria como um fator de aproximação pontual entre os Estados do Magrebe. Na geopolítica do terrorismo internacional, os países do Magrebe conseguiriam em conjunto isolar e conter os grupos terroristas.
- Conflito do Sara Ocidental sem resolução e sem despertar tensões interestaduais.
- Ceuta e Melilla, um foco constante de preocupação para Espanha. Marrocos continuaria a utilizar os dois enclaves como “válvula de escape para aliviar tensões internas”, mas de forma controlada.
- Organização do mercado de gás natural por via da formação dum cartel de produtores, a nível global. Em certos casos, riscos de interrupção decididos pelos Governos como forma de forçar a renegociação dos termos e condições contratuais. Já os riscos de interrupção de fornecimento energético por ataques terroristas às infraestruturas seriam menos prováveis.

Neste caso, Portugal deveria:

- Incentivar e impulsionar a política de cooperação actual da UE com o Norte de África e a Bacia Mediterrânica. Esta política de cooperação poderia evoluir para a criação de uma União do Mediterrâneo que consolidasse um quadro de associação à União Europeia – ou então poderia apenas conduzir ao reforço dos acessos a mercados e ajudas ao desenvolvimento da UE aos Estados magrebinos.
- Aceitar a participação significativa de companhias petrolíferas, nomeadamente, da Argélia e/ou da Nigéria, no capital de empresas portuguesas que utilizam o gás natural argelino.
- Diversificar as fontes de fornecimento de petróleo em aliança com as companhias petrolíferas locais e com as empresas petrolíferas internacionais que estão no *upstream*.
- Seria fundamental o pleno funcionamento do Mercado Interno de Energia e a criação de interligações da Península Ibérica com o resto da Europa no âmbito da electricidade e do gás, facilitando o processo de trocas.
- Paralelamente, os incentivos a uma maior utilização por parte dos países da UE do recurso a energias renováveis seriam uma resposta adequada.

Cenário 2

“No Fio da Navalha”

Neste cenário, os governos magrebinos estariam dilacerados com lutas internas, mas não obstante essa situação de vulnerabilidade continuariam a pressionar os compradores internacionais através das suas companhias petrolíferas, destacando-se os seguintes elementos:

- Reforço da influência cultural e social do Islão, os grupos islamistas políticos ganhariam maior protagonismo ao que os regimes responderiam por repressão.
- Coordenação e integração dos grupos islamistas terroristas com uma unificação nacional sem obedecer a um comando único da al-Qaeda. Reforço da cooperação entre os regimes magrebinos isolando e contendo com sucesso os grupos terroristas.
- Principais focos de atuação terroristas seriam os alvos civis. A luta contra o terrorismo funcionaria como um fator de aproximação pontual entre os Estados do Magrebe. Na geopolítica do terrorismo internacional, os países do Magrebe conseguiriam em conjunto isolar e conter os grupos terroristas.
- Ceuta e Melilla, um foco constante de preocupação para Espanha. Marrocos continuaria a utilizar os dois enclaves como “válvula de escape para aliviar

tensões internas”, risco da situação lhe sair fora do controlo se se assistisse a uma implantação muito forte da al-Qaeda nesta área.

- Conflito do Sara Ocidental sem resolução e sem despertar tensões interestaduais.
- Organização do mercado de gás natural por via da formação dum cartel de produtores, a nível global.
- Aumento das exigências dos Governos dos países do Magrebe no que respeita às condições de fornecimento energético. Ataques terroristas às infraestruturas seriam menos prováveis.

Portugal deveria assim:

- Continuar a apostar na política de cooperação actual da UE com o Norte de África e a Bacia Mediterrânica para que esta evoluísse para a criação de uma União do Mediterrâneo que consolidasse um quadro de associação à UE.
- Paralelamente, deveriam ser reforçados os acessos a mercados e as ajudas da UE ao desenvolvimento dos Estados magrebinos.
- O Mercado Interno de Energia deveria estar em pleno funcionamento de forma a criar interligações da Península Ibérica com o resto da Europa no âmbito da electricidade e do gás, possibilitando as trocas intra-comunitárias.
- Neste cenário seria importante o reforço da posição contratual conjunta europeia na negociação com os seus principais fornecedores de gás natural.

Cenário 3

“Sem Controlo”

Neste cenário, o Magrebe estaria mergulhado numa situação caótica, apresentando como traços principais:

- Reforço da influência cultural e social do Islão. Os grupos islamistas políticos ganhariam maior protagonismo ao que os regimes responderiam por repressão. Grupos islamistas políticos procurariam infiltrar-se nas FA e de segurança ou aliar-se a alguns sectores destas forças.
- Coordenação e integração dos grupos terroristas no sentido dum comando único afiliado à al-Qaeda. Na geopolítica do terrorismo internacional, o Magrebe transformar-se-ia, numa das principais bases de actuação da al-Qaeda quer na própria região. Principais alvos dos ataques terroristas localizados no interior dos países magrebinos seriam quer alvos civis, quer infraestruturas energéticas. A al-Qaeda, também utilizaria a base magrebina para atacar os interesses europeus, e espanhóis, em particular, com ações de grande violência.

- Ceuta e Melilla, um foco constante de preocupação para Espanha. Marrocos continuaria a utilizar os dois enclaves como “válvula de escape para aliviar tensões internas”, mas de forma controlada. O risco da situação lhe sair fora do controlo se se assistisse a uma implantação muito forte da al-Qaeda nesta área.

- Conflito do Sara Ocidental sem resolução e sem despertar tensões interestaduais.

- Condições de fornecimento energético, os riscos de interrupção decididos pelos Governos como forma de forçar a renegociação dos termos e condições contratuais seriam poucas. Pelo inverso, neste cenário, os riscos de interrupção de fornecimento energético por ataques terroristas às infraestruturas seriam uma realidade.

Neste caso, Portugal deveria:

- Ter em conta que a política de cooperação da UE com o espaço magrebino teria um peso menos relevante, devido à forte turbulência da zona.

- Poder ele próprio contribuir para a segurança energética da Europa através da construção de mais terminais de gás natural liquefeito (GNL) no seu litoral com ligação à rede europeia de gasodutos.

- Os elementos da política energética europeia que poderiam contribuir para a segurança energética de Portugal seriam os incentivos a uma maior utilização por parte dos países da UE das energias renováveis.

- Neste cenário seria importante a criação de operadores verdadeiramente europeus agindo à escala europeia e apostando na diversificação de fontes de aprovisionamento.

Cenário 4

“Continuidade do *status quo actual*”

Trata-se de um cenário de certa forma conturbado, com os seguintes elementos:

- Reforço da influência cultural e social do Islão, os regimes apostariam na abertura democrática e na aceitação de partidos islâmicos. O islamismo político dividir-se-ia em fações.

- Coordenação e integração dos grupos islamistas terroristas com uma unificação nacional, afiliados à al-Qaeda, procurando isolar e conter, nem sempre com sucesso, os grupos terroristas.

- Ceuta e Melilla, um foco constante de preocupação para Espanha. Marrocos continuaria a utilizar os dois enclaves como “válvula de escape para aliviar

tensões internas”, mas de forma controlada. O risco da situação lhe sair fora do controlo se se assistisse a uma implantação muito forte da al-Qaeda nesta área.

- Conflito do Sara Ocidental sem resolução e sem despertar tensões interestaduais.
- Condições de fornecimento energético, os riscos de interrupção decididos pelos Governos como forma de forçar a renegociação dos termos e condições contratuais seriam poucas. Os riscos de interrupção de fornecimento energético por ataques terroristas às infraestruturas seriam uma realidade.

Neste caso, Portugal deveria:

- Continuar a apostar na política de cooperação actual da UE com o Norte de África e a Bacia Mediterrânica de forma a que evoluísse no sentido da criação de uma União do Mediterrâneo que consolidasse um quadro de associação à UE.
- Paralelamente, deveriam ser reforçados os acessos a mercados e as ajudas da UE ao desenvolvimento dos Estados magrebinos.
- O Mercado Interno de Energia deveria estar em pleno funcionamento de forma a criar interligações da Península Ibérica com o resto da Europa no âmbito da electricidade e do gás, potenciando as trocas intra-Estados.
- Diversificar as fontes de fornecimento energético em aliança com várias companhias petrolíferas locais e com várias petrolíferas internacionais que estão no *upstream*, podendo eventualmente aceitar a participação significativa no capital das empresas energéticas portuguesas.

Os países do Magrebe, com os quais Portugal se relaciona de forma privilegiada, estão hoje confrontados com vários perigos regionais, como a emergência de um islamismo radical, o conflito do Sara Ocidental, o interesse crescente da al-Qaeda pelos territórios sob administração espanhola de Ceuta e Melilla, a imigração clandestina e a destabilização de algumas regiões pelo terrorismo. Internamente, cada um dos países estará nos próximos anos sujeito a desafios de múltipla ordem: política, económica, securitária, social, cultural e ambiental – a que acresce a necessidade de a região inovar a sua estratégia global de desenvolvimento. Mas há três desafios que assumem especial relevância:

1. A transição em direcção a uma democracia participativa, caracterizada por uma maior inclusão dos modos de governança modernos;
2. O risco da extensão e multiplicação de conflitos internos e externos;
3. A transição para uma verdadeira economia de mercado, baseada na abertura internacional.

Em relação aos quatro cenários, é interessante constatar que já não estamos exactamente no cenário “Continuidade do *Status Quo* Atual”. Hoje, situamo-nos mais entre o “Sem Controlo” e o “No Fio da Navalha”, tendo como meta – ou como desejo final – que o cenário “A Caminho da Estabilidade” se torne realidade.

Para promover a sua segurança energética, Portugal está obrigado a proceder a uma análise da envolvente: identificar as ameaças e avaliar os riscos. Ao mesmo tempo, deve formular as políticas e desenhar as correspondentes medidas. Como bem sabemos, a segurança energética de um país deve ser acompanhada de instrumentos normativos e de estruturas visando a prevenção e a preparação da resposta a situações de crise energética. No sentido da redução do risco, a diversificação surge como o elemento chave.

No caso português, o país depende, em boa parte, das importações de petróleo de Estados como a Argélia (11,5%), Brasil (10,5%), Líbia (12,8%), Arábia Saudita (10,4%) e Nigéria (19,6%)² para responder eficazmente às suas necessidades internas. O mesmo se passa com o abastecimento de gás natural, sendo que neste caso a dependência nacional é particularmente acentuada em relação a dois Estados: Argélia e Nigéria.

No domínio do petróleo, Portugal confronta-se com duas fraquezas. Por um lado, com um elevado e persistente nível de intensidade energética em função do grau de desenvolvimento. Por outro, a dimensão do mercado acaba por determinar a escala de actividade do operador.

Para reduzir a sua dependência, Portugal tem apostado em duas vias: renováveis e aumento da eficiência energética. Na primeira via, o país procura desenvolver os recursos endógenos – electricidade renovável, hidrogenação. Na segunda, o país assumiu como nova meta o compromisso de implementar até 2015 medidas de redução de consumo de energia equivalentes a 10% do consumo energético.

Como ator pequeno (que é) no sector energético, e colocado perante cenários que não são muito optimistas, a Portugal não resta outro caminho que não seja o de optar pelo estabelecimento e reforço de parcerias – quer a nível bilateral, quer multilateral no âmbito da UE – com os países africanos. Neste caso, entenda-se, com os magrebinos, com destaque para a Argélia. Com uma *nuance* importante que é a da participação das empresas portuguesas em projectos de exploração de reservas em África. Mais do que nunca, esta participação contribuirá para a segurança energética nacional.

CAIXA 1

Magrebe: Três Nações, Três Caminhos

Em meados do século XX, Marrocos (1956), Tunísia (1956) e Argélia (1962) tornaram-se independentes, iniciando uma nova etapa na sua evolução. Em termos políticos, assistiu-se à implantação de diferentes regimes: monarquia constitucional (Marrocos), república presidencial (Argélia) e democracia presidencial (Tunísia). Foram cinco décadas marcadas por uma boa dose de entusiasmo e progresso e outra tanta de decepções e insucessos.

Traço comum aos três países foi a implantação de estruturas rígidas que desembocaram em situações de grande imobilidade política. Os regimes políticos árabes, em geral, e os do Magrebe, em particular, conseguiram manter o controlo exclusivo sobre as alavancas essenciais do poder nas mãos de um pequeno grupo. Com efeito, a concentração do poder de decisão está organizada em torno da “Casa Real” (Marrocos), da “Casa Militar” (Argélia), e até recentemente da “Casa Presidencial” (Tunísia). E se é certo que consentiram uma pequena abertura eleitoral, a qual foi bastante limitada, interditaram qualquer veleidade contestatária por parte das forças sociais. Não obstante há que sublinhar que em termos de repressão e de utilização da violência elas não se manifestam com a mesma intensidade no “Estado-*Makhzen*” (Marrocos), no “Estado-Exército” (Argélia) ou no “Estado-Polícia” (Tunísia).

CAIXA 2

As dinâmicas económicas e a demografia

Até aos anos 90, as economias magrebina desenvolveram-se num quadro marcado pela grande influência do sector público no conjunto da sociedade. O monopólio das empresas estatais, em economias planificadas e muitíssimo protegidas, criou as condições propícias à ausência de concorrência e de transparência.

Os anos 90 foram marcados por reformas importantes e por políticas económicas que colocaram em causa os mecanismos de redistribuição e de socialização sobre os quais assentavam aqueles países. A privatização das empresas e o investimento privado em substituição do público permitiram a transformação das actividades económicas, a reorientação das produções e o desenvolvimento de estratégias mais rentáveis orientadas para as exportações. Todavia, estas reformas económicas beneficiaram sobretudo os próprios regimes e os seus apoiantes.

Fazendo um balanço geral, o petróleo, a agricultura, o turismo e as remessas dos emigrantes continuam a alimentar os tesouros públicos magrebina, tal como acontece há décadas. O sector financeiro mantém-se pouco desenvolvido e fragmentado e as reformas económicas são insuficientes – não obstante os progressos registados no âmbito das privatizações.

Há anos que o Magrebe regista uma explosão demográfica e não consegue dispor de uma capacidade infra-estrutural e económica para a enfrentar. Em cada 30 anos, a população tem duplicado. Nenhum destes três países tem capacidade de satisfazer quer as necessidades alimentares das suas populações, quer de responder à procura de trabalho das respectivas populações activas. Neste contexto, não é de estranhar que muitos magrebina optem pela emigração.

CAIXA 3

As dinâmicas políticas e o Islamismo

Um dos grandes desafios actuais do Magrebe é o de ter a capacidade de conjugar o Islamismo e a democracia política, tendo a consciência de que o papel dos seus líderes e da Europa será determinante nesta relação.

O grau de influência do Islamismo – isto é, do Islão com carga política – varia de país para país: no Magrebe, o Islão político teve desde sempre maior acolhimento em Marrocos, enquanto na Argélia tem ganho alguma aceitação nos últimos anos. Caso inverso, verificou-se na Tunísia sob a égide de Ben Ali, em que no seu Parlamento não se encontrava nenhum representante islamita e os partidos políticos de raiz islamita estavam proibidos de qualquer tipo de participação até à Primavera Árabe.

Nos últimos tempos, os islamitas nacionalistas tornaram-se mais pragmáticos em relação aos seus comportamentos, tendo manifestado maior disponibilidade para compatibilizarem os seus valores sócio-políticos (inspirados nos valores islâmicos) com os interesses nacionais sempre que está em jogo a reconciliação nacional. Negar a oportunidade aos partidos islamitas de participarem na formação do destino dos seus países cria o perigo de que as suas bases de apoio se tornem em actores mais radicais a médio prazo.

Paralelamente, o crescimento do radicalismo islâmico no Norte de África constitui um dos aspectos políticos mais preocupantes do mundo actual. Veja-se o caso da Argélia onde se verificou a interrupção do processo de democratização pelo poder militar, em virtude da vitória na primeira volta das eleições legislativas da FIS. A opacidade da situação em Marrocos e na Tunísia fazem crer que a Argélia não é senão a ponta do *iceberg* de um mal-estar económico e social que se vive no Sul do Mediterrâneo, suscitando uma grande inquietação na margem Norte.

Nos últimos anos, a influência do *ihadismo* internacional na região tem vindo a aumentar. O salafismo já presente na Argélia uniu-se à presença da *al-Qaeda* que se encontra em países como Marrocos – cuja situação geográfica é estratégica, dada a proximidade à Europa, a sua especial vinculação com os EUA, e pela importante comunidade de imigrantes (mais de dois milhões dos quais residem no Ocidente).

1 O presente texto é o resultado de uma síntese do livro *Magrebe, Islamismo e a Relação Energética de Portugal*: LEAL, Catarina Mendes, *O Magrebe e o Islamismo - Risco Energético de Portugal*, Lisboa: Tribuna da História, 2011

2 DGE – Divisão de Planeamento e Estatística, “Origem das Importações Portuguesas de Petróleo Bruto em 2008”, Outubro 2009.