

GÁS NATURAL

O IMPACTO DO GASODUTO DO MAGREBE E DO TERMINAL GNL NA ECONOMIA E POLÍTICA EXTERNA DE PORTUGAL

Luís Ferreira Lopes

O gás natural está a desempenhar um papel decisivo na competitividade e até na viabilidade da indústria portuguesa, nesta primeira década do século XXI. A redução dos custos energéticos para a indústria, com a introdução do gás natural via gasoduto do Magrebe e a criação de alternativas no aprovisionamento através da construção do terminal de Sines, tem já efeitos positivos para grande parte do tecido empresarial, numa altura em que a economia portuguesa vive um dos momentos mais difíceis da sua história recente.

O sector da energia pode vir a ser um factor determinante em termos estratégicos para a nova fase de sobrevivência do mercado português, através da redução de custos de produção, após a redução inevitável do fluxo de fundos estruturais com o alargamento da União ao Leste europeu. O gás natural foi, além da adesão ao euro, um dos projectos estruturantes mais importantes para o aumento da competitividade da economia portuguesa na última década do século XX (é-o, certamente, nas primeiras décadas do século XXI) e vem também evidenciar que as problemáticas da dependência energética e da prevenção de conflitos na região mediterrânica têm uma importância decisiva no futuro da parceria euromediterrânica e das orientações geoestratégicas dos estados do chamado flanco sul da União Europeia, mais expostos a eventuais ameaças externas provenientes do Norte de África e, simultaneamente, com maiores possibilidades de aproveitamento das oportunidades de negócio e de investimento oferecidas pelo mercado magrebino.

A Espanha está à beira de concluir a rede de cinco terminais ao longo de toda a sua costa mediterrânica e atlântica como alternativa ao gasoduto do Magrebe, enquanto Portugal só em 2004 inaugurou o seu terminal de gás liquefeito que permite diversificar a dependência do gasoduto argelino. Do ponto de vista da racionalidade económica e até geoestratégica, é interessante analisar de que forma o Estado português, tradicionalmente dependente de importações de energia, acautelou as questões de segurança e até de independência nacional, quando optou pela introdução de gás natural no sistema energético nacional. O sucessivo adiamento da construção do terminal GNL por mais de dez anos, em favor da opção (aparentemente mais barata) da dependência de um único fornecedor

e de um único meio de abastecimento, foi uma estratégia com riscos elevados ao nível da economia e da política externa, num país com profundas fragilidades no sector energético. Esse foi, aliás, o exercício de uma investigação académica que procuro aqui sintetizar¹.

A partir da aplicação de vários conceitos-chave da teoria das Relações Internacionais, entre os quais o paradigma do «choque das civilizações» de Samuel P. Huntington², baseado na teoria do perigo ou até mesmo da inevitabilidade das guerras civilizacionais nas linhas de fronteira, procuro sustentar, nessa investigação, a tese de que o gasoduto argelino (apesar da alternativa do terminal GNL de Sines) é, simultanea e paradoxalmente, uma ameaça de conflito e um *cordão umbilical* que une a Península Ibérica ao Magrebe. A oportunidade deste *cordão* reside no facto de a Europa do Sul ter já dado sinais de que pretende apostar na cooperação com o Norte de África, numa estratégia de prevenção de conflitos através, designadamente, do processo de Barcelona que visa criar uma zona de comércio livre no Mediterrâneo.

A recente intensificação do investimento directo português no Magrebe vem demonstrar a importância acrescida da aproximação económica, cultural e política entre Portugal, Marrocos, Tunísia e (apesar da sua conhecida instabilidade política) Argélia.

O GASODUTO ARGELINO É, SIMULTANEA
E PARADOXALMENTE, UMA AMEAÇA DE CONFLITO
E UM *CORDÃO UMBILICAL* QUE UNE A PENÍNSULA
IBÉRICA AO MAGREBE.

Esta poderia ser uma aposta estratégica do Estado português, com total respeito pelas naturais diferenças a nível bilateral e pelas orientações comunitárias para o Norte de África, no sentido da defesa pró-activa (e não reactiva) dos interesses

nacionais em matéria de segurança interna, políticas de emigração e imigração, agro-indústria, indústria do têxtil, do calçado e das pescas e, em última análise, da prevenção de conflitos.

O IMPACTO DA INTRODUÇÃO DO GÁS NATURAL NA ECONOMIA PORTUGUESA

A introdução do gás natural proveniente da Argélia nas indústrias e nas habitações dos portugueses tem um impacto económico e geopolítico que merece uma reflexão profunda. O objectivo central do Estado português foi incrementar os níveis de produtividade e competitividade através da redução da factura energética de parte significativa das empresas, ao equiparar o custo da energia em Portugal com países directamente concorrentes como a Espanha ou a Itália. Para além do preço na indústria ou no consumo doméstico, há também vantagens na diminuição da poluição atmosférica e da dependência energética relativamente ao crude.

Este é o maior projecto industrial do final do século XX em Portugal, dado que tem efeitos sobre 75 por cento da população e 85 por cento do PIB e representa hoje cerca de 10 por cento do consumo primário de energia no País. Depois de vários anos de estudos e controvérsias, desde os finais dos anos 80, 1993 foi o ano de arranque, sendo este um dos principais projectos do Estado português no II Quadro Comunitário de Apoio, apre-

sentado pelo governo de Cavaco Silva. No entanto, a primeira entrega regular só aconteceu a 1 de Janeiro de 1998, no governo de António Guterres.

O contrato com a empresa argelina Sonatrach é válido por vinte e quatro anos (com início em 1998). Baseado, inicialmente, no fornecimento exclusivo do gasoduto do Magrebe, o projecto português do gás natural sofreu vários atrasos e algumas reorientações de forte impacto, nomeadamente a decisão, em 23 de Outubro de 1997, de criar dois braços na rede principal para o interior centro e centro-norte do País, num acréscimo de 250 quilómetros da rede de gasoduto. Em 2000, com o alargamento para o interior do País, a rede instalada já era de 7032 quilómetros (total do gasoduto), contando com a rede da Transgás e a rede da distribuição. O gasoduto português abastece centrais eléctricas, distribuidoras regionais (que promovem o fornecimento a baixa pressão para consumo doméstico e pequenas indústrias) e indústrias de maior dimensão, ou seja, os clientes directos da Transgás.

A Direcção-Geral da Energia (DGE) classifica este projecto como a maior alteração de sempre introduzida no sistema energético nacional. Este organismo do Ministério da Economia prevê um aumento progressivo da penetração do gás natural no mercado português de 8,2 por cento em 2000 para 13,8 por cento em 2010, contra a tradicional dependência do petróleo que terá decrescido de 69,9 por cento para 62,7 por cento, entre 1993 e 2000, e para 61,3 por cento em 2010. A importação de carvão também deverá cair de 18,3 por cento em 2000 para 15,1 por cento em 2010³. As previsões da Transgás em 1997 para o mercado português apontavam para um crescimento da procura de três a sete por cento por ano. O acréscimo potencial de competitividade por utilização do gás natural está calculado entre 0,5 e 3,5 por cento. Os maiores consumidores industriais de combustível são os sectores da cerâmica, pasta e papel, química, vidro, têxtil e alimentar (7,3 por cento). Na indústria, o gás natural chega a ter reduções de preço de 40 por cento em relação ao propano e três por cento em relação ao fuel.

O gás natural não exige stocks, tem manutenções e conservações menos exigentes do que o fuel, maior eficiência nos fornos e isso permite o aumento da produtividade das empresas. Quanto à produção de energia eléctrica e comparando a Tapada do Outeiro com a central do Pêgo, os estudos da Transgás de 1997 apontavam para que o kilowatt/hora de gás natural seja 10 por cento mais barato do que o produzido a carvão. O preço do gás natural em Portugal é hoje idêntico ao de Espanha e fica abaixo do preço praticado em Itália. Estas eram estimativas de 1997 que vieram a ter confirmação na realidade dos resultados de 1999 e 2000. Por exemplo, na indústria cerâmica é calculado um acréscimo da competitividade da ordem dos seis por cento, com o uso do gás natural e a redução da factura energética em 40 por cento. De acordo com um estudo da GALP, em Setembro de 1999 o investimento total era de 1400 milhões de euros, estando os investimentos futuros concentrados na expansão da rede e na diversificação das fontes de aprovisionamento; o consumo previsto para 2005 será 4,5 vezes superior ao consumo de 1998; e os 350 mil clientes em 1999 deverão triplicar em 2010.

Os dados fornecidos em 2000 pela administração da GDP apontam para um sucesso acima do previsto quanto à taxa de penetração no mercado. Nos segmentos industrial e doméstico, as previsões foram revistas em alta porque o que estava previsto fazer em quatro anos foi alcançado em dois anos. Em 1998 o número de clientes domésticos era inferior a 300 mil, mas a Transgás chegou aos 500 mil no final do ano 2000, com uma taxa de penetração de 18 por cento no segmento doméstico. A meta para 2005 é chegar ao milhão de clientes domésticos, o que significa uma antecipação de dez anos nas previsões, já que a Transgás previa chegar ao milhão de clientes só em 2015.

Quanto aos clientes industriais, em que metade é do sector vidreiro e da cerâmica, as previsões iniciais no lançamento do projecto apontavam para a existência em Portugal de 130 a 150 grandes indústrias, no máximo; em meados do ano 2000, este número já tinha sido ultrapassado e a GDP previa ter perto de 200 clientes até ao final desse ano, mais exactamente 162, para atingir a meta dos 250 grandes clientes industriais até 2001. O volume de gás contratado em 2000 chegou aos 760 milhões de metros cúbicos (Mm³), um aumento de 52 por cento em relação a 1999. Note-se que uma única grande indústria consome mensalmente mais gás natural do que Lisboa inteira.

De acordo com os dados da GDP, houve uma explosão das vendas desde 1997 até Abril de 2000, especialmente no sector eléctrico e também no industrial. Por exemplo, em Dezembro de 1998, as vendas ao sector eléctrico eram de 429 Mm³; em Abril de 2000 já eram de 2371 Mm³. Na indústria, as vendas dispararam de 289 Mm³ em final de 1998 para 997 Mm³ em Abril de 2000. No mercado doméstico, a variação mais significativa é a dos primeiros quatro meses de 2000 por comparação com o período homólogo de 1999: uma subida de 60 por cento nas vendas. O consumidor doméstico que utiliza, principalmente, butano e electricidade consegue, através do gás natural, segundo cálculos de 1997, poupanças de 20 por cento em relação ao butano e de 65 por cento relativamente à electricidade. Na indústria, o gás natural é 40 por cento mais competitivo para o utilizador médio relativamente ao propano e 30 por cento mais competitivo para o grande utilizador de propano. Em comparação com o fuelóleo, o gás natural sai mais barato três por cento para um utilizador médio e seis por cento mais competitivo para o grande utilizador.

O preço de venda da GDP às distribuidoras regionais e às centrais termoeléctricas é estipulado por cabaz internacional com base nas quantidades contratadas, no preço do petróleo e na variação do dólar. Apesar dos recentes aumentos da cotação do petróleo e também do gás nos mercados internacionais, dados divulgados pela Galp sobre o negócio do gás natural em 2004 mostram que este foi um bom negócio para as distribuidoras regionais de gás natural. Ao todo, a distribuição registou um volume de negócios superior a 293 milhões de euros e os lucros quase triplicaram para 36 milhões de euros, com a venda de 634 mil Mm³ de gás natural, mais 10,2 por cento do que em 2003. As distribuidoras regionais chegam hoje a 819 mil clientes, mais oito por cento do que no ano anterior. A rede secundária, ou seja, aquela que chega aos edifícios residenciais dos con-

sumidores domésticos, aproxima-se dos 9500 quilómetros. Estes números, quando comparados com as projecções iniciais da Transgás, mostram bem a evolução rápida (e acima do previsto) do projecto do gás natural em Portugal.

AS MUDANÇAS DE ESTRATÉGIA E O TERMINAL GNL

A solução encontrada, no início da década de 1990, pelo segundo governo de Cavaco Silva, foi a da assunção do risco da dependência total do gasoduto do Magrebe devido às vantagens financeiras do contrato negociado com a Argélia e com a parceria de Espanha e também devido ao custo financeiro de construção de um terminal marítimo. Mas a decisão enfrentou forte polémica e provocou uma profunda fricção política dentro do próprio Governo. O projecto de introdução de gás natural na economia portuguesa começou por adoptar a «opção terminal», no final da década de 1980, ainda no primeiro governo de Cavaco Silva, por proposta do secretário de Estado da Energia Nuno Ribeiro da Silva. Este defendia a teoria de que as importações portuguesas de gás natural deveriam ser efectuadas através de um terminal, afastando a «opção gasoduto argelino» para que Portugal não ficasse dependente de um único fornecedor. Começava, assim, a primeira fase do atribulado arranque do projecto GN e da construção do terminal GNL, já que Portugal foi o último país da União Europeia a apostar no gás natural como alternativa energética à excessiva dependência das importações de petróleo.

Fase I > No terceiro trimestre de 1988 avançaram os primeiros estudos do projecto GN, contemplando a construção do terminal GNL com o gasoduto como opção e prevendo ainda a construção de uma central termoeléctrica. As opções de localização do terminal eram Setúbal, Sines ou até, no litoral centro, Peniche. Apesar de alguns problemas em Setúbal com o porto de águas profundas relativamente às eventuais vantagens de Sines, a posição maioritária dos técnicos do gabinete do secretário de Estado da Energia era mais favorável à solução Mitrena, em Setúbal.

Em 1989 começaram as negociações para o co-financiamento da Comissão Europeia e o projecto do terminal começou a ser montado. No entanto, o ministro Mira Amaral considerou incipientes os estudos técnicos então produzidos e mostrou o seu desacordo pela «opção terminal». Em 1990, o projecto de introdução do gás natural estava pronto e foi aprovado por uma comissão de estudo, constituída por cinco ministérios, que decidiu pela viabilidade e necessidade do projecto. Numa votação de 70 contra 30 por cento, sugeria a aprovação do projecto inicial com o terminal, afastando a hipótese do gasoduto proposta pela espanhola Enagas, hoje denominada Gas Natural. A opinião da comissão apontava ainda para a total transparência do projecto através da abertura de um concurso internacional.

O ministro da Indústria e Energia considerava então que a «opção terminal» falhava por, alegadamente, não existir mercado spot e o mercado de abastecimento por navio ser ainda frá-

PORTUGAL FOI O ÚLTIMO PAÍS DA UNIÃO EUROPEIA
A APOSTAR NO GÁS NATURAL COMO ALTERNATIVA
ENERGÉTICA À EXCESSIVA DEPENDÊNCIA DAS
IMPORTAÇÕES DE PETRÓLEO.

gil, argumento contrariado pelo seu secretário de Estado, já que o fornecimento por navio foi assegurado por todos os operadores, numa reunião sobre energia ocorrida em Leeds, em 1990. Em 1991, Nuno Ribeiro da Silva decidiu abandonar a pasta da Energia e, no ano seguinte, Mira Amaral chumbou o projecto do terminal GNL, o que provocou um parecer negativo do Instituto de Altos Estudos Militares e uma nova fricção entre o Presidente Soares e Cavaco Silva. No entanto, Belém acabou por aprovar, em 1992, o projecto – contemplando apenas a «opção gasoduto» – e a mesma posição foi tomada pela Comissão Europeia em 1993.

Fase II > Em Maio de 1993, o ministro Mira Amaral decide introduzir o gás natural em Portugal via gasoduto do Magrebe, afastando a «opção terminal», sem recurso a novos concursos internacionais e criando um consórcio exclusivamente nacional, constituído pela GDP, EDP e Caixa Geral de Depósitos, que viria a ser formalmente criado em Agosto com a denominação de Transgás. A proposta de financiamento comunitário do projecto havia sido alterada, Portugal pedira mais do dobro das propostas anteriores e a Comissão Europeia acabou por apoiar a «opção gasoduto» em 40 milhões de contos destinados à alta pressão. Quanto ao custo da obra, a preços de 1993, o projecto inicial rondaria os 116 milhões de contos, mas a entrada de gás natural via gasoduto ficaria, numa primeira fase, em cerca de 224 milhões de contos. A preços de 1996, a Transgás admitia que os seus encargos com a ligação internacional do gasoduto e com a rede de alta pressão em território nacional eram superiores a 280 milhões de contos.

Nesta fase da evolução do projecto do gás natural, com prioridade para a construção do gasoduto (com os consequentes problemas de expropriações de terrenos, protestos de agricultores e proprietários de terras e até embargos judiciais às obras do gasoduto) e afastada a «opção terminal», não se registaram alterações significativas de estratégia na condução política do projecto por parte dos sucessores de Ribeiro da Silva na secretaria de Estado da Energia. Luís Filipe Pereira entrou no processo, praticamente, na fase de atribuição do projecto à Transgás e de construção do gasoduto; até ao fim (1995) o seu mandato seria, aliás, orientado pela aposta irreversível do ministro Mira Amaral na «opção gasoduto». Já no governo de António Guterres, o secretário de Estado José Penedos, que também não acreditava nas vantagens da «opção terminal», apenas acompanhou os trabalhos finais e os atrasos na conclusão do gasoduto, dado que a gestão do projecto estava basicamente a cargo da Transgás e o objectivo do Estado era concluir rapidamente a ligação ao gasoduto, o que se verificou em 1997 com a inauguração do projecto na Bidoeira, perto de Coimbra.

Fase III > A inversão do processo só se deu, em primeiro lugar, quando o ministro da Economia, Augusto Mateus, alargou a rede do litoral para o interior em 1997 e chegou a garantir que poderia ser construído, no futuro, um terminal que permitisse outras fontes de abastecimento de gás natural por via marítima; e, em segundo lugar, quando Joaquim Pina Moura assumiu a pasta da Economia, em Novembro de 1997, optando finalmente, já em 1998, pela alternativa de fornecimento via terminal GNL de Sines. A decisão da construção

do terminal GNL de Sines é fundamentada num estudo de viabilidade técnica e económico-financeira, encomendado pelo então ministro Pina Moura à Transgás em 28 de Maio de 1998, com um prazo de 120 dias. O estudo foi entregue em Outubro e em Dezembro desse mesmo ano não só era tomada a decisão como o projecto era já incluído no Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006 e apresentado como prioritário para diversificar as fontes de abastecimento (oceânico) do projecto de gás natural.

Quanto aos seus aspectos técnicos, o terminal GNL fica localizado próximo do terminal carvoeiro de Sines e tem uma capacidade de 2,2 bcm/ano (numa primeira fase), com possibilidade de expansão até 5 bcm e de armazenamento de dois reservatórios de 105 mil metros cúbicos. A capacidade horária nominal é de 300 mil metros cúbicos/hora e no pico poderá chegar aos 450 mil, recebendo navios com capacidade até 165 mil metros cúbicos de gás natural liquefeito. O processo desenvolve-se do seguinte modo: transporte por navio, descarga, armazenamento e compressão. Daqui pode ser transportado por camião ou, após vaporização por água do mar e combustão submersa (opcional), pode ser ligado ao gasoduto através da extensão de Setúbal a Sines.

OS CUSTOS DA OPÇÃO ESTRATÉGICA

Quanto custa optar? Esta questão, decerto, pesou na decisão de adiamento do terminal GNL por parte do ministro Mira Amaral e, mais tarde, também na decisão do ministro Pina Moura de construir o terminal. O argumento da inviabilidade financeira do terminal durou cerca de sete anos, desde o início da década de 90 até Pina Moura decidir fazer, em 1997, um estudo de viabilidade da sua construção. Nesse mesmo ano, o então presidente da administração da Transgás, Elias da Costa, explicava que a «opção terminal» custaria cerca de 60 milhões de contos e não tinha mercado para justificar esse investimento, a não ser que o Estado decidisse

construir uma nova central eléctrica de ciclo combinado. Além disso, existia a alternativa de abastecimento de GNL da Nigéria via terminal de Huelva, o que para a Transgás não era motivo de preocupação. Pina Moura optou, em 1998, por construir

o terminal GNL em Sines, com base em estudos realizados pela Transgás e um custo aproximado de 40 milhões de contos, justificado oficialmente pelo aumento da procura das distribuidoras regionais e pela nova orientação do governo Guterres de construir uma segunda central de produção eléctrica, semelhante à da Tapada do Outeiro. António Mexia substituiu Elias da Costa na liderança da Transgás e desde logo defendeu que receber GNL através do terminal português é seis a oito por cento mais barato do que importar GNL via Huelva ou qualquer outro porto espanhol próximo de Portugal.

Num investimento de cerca de 45 milhões de contos para a construção do terminal GNL mais o gasoduto de ligação de Sines a Setúbal, com custos operacionais calcula-

QUANTO CUSTA OPTAR? ESTA QUESTÃO, DECERTO, PESOU NA DECISÃO DE ADIAMENTO DO TERMINAL GNL POR PARTE DO MINISTRO MIRA AMARAL E, MAIS TARDE, TAMBÉM NA DECISÃO DO MINISTRO PINA MOURA DE CONSTRUIR O TERMINAL.

dos de 1,3 milhões de contos por ano, este projecto pode receber o mesmo volume de subsidiação comunitária que a realizada para os gasodutos, ou seja, 40 por cento, o que permite disponibilizar o gás à entrada da rede actual a um preço semelhante ao que está em vigor para o gasoduto e assegurar a competitividade desta solução. O estudo da Transgás previa um custo de regasificação, acrescido do custo de transporte de Sines a Setúbal, de 2,2 escudos por metro cúbico, o que permitia na altura que o custo do gás proveniente do terminal português fosse equivalente ao custo de GN proveniente da Argélia e mais competitivo do que o do terminal de Huelva. Estrategicamente, Portugal deixava de estar dependente do gasoduto do Magrebe e da passagem do gás por Espanha.

O PROJECTO DE CRIAÇÃO DA ZONA DE COMÉRCIO LIVRE NO MEDITERRÂNEO

A globalização das economias e a co-existência de projectos regionais de integração económica faz com que a estratégia competitiva da época contemporânea passe cada vez mais pelo controlo geopolítico de regiões económica e energeticamente fundamentais para a preservação do sistema capitalista ocidental, com a menor utilização possível de recursos militares e financeiros, a não ser que a região em causa seja de interesse vital para o(s) estado(s) defensor(es) dessa estratégia.

Sendo esta teoria aplicável à União Europeia e a todos os outros países da bacia do mar Mediterrâneo, em especial àqueles que, política e economicamente, dependem mais da ligação financeira a Bruxelas, o equilíbrio da *fortaleza europeia* a Sul assume importância vital para a União. A viragem da União Europeia para os problemas do Norte de África é relativamente recente, mas já se podem identificar, pelo menos, duas gerações de acordos, sendo que a segunda geração apresenta uma maior qualidade porque reflecte a preocupação (ainda incipiente) de um reforço dos mecanismos europeus de apoio ao desenvolvimento económico e social, por exemplo, do Magrebe e também porque traduz uma atitude diferente de implementação de uma política de todos os países do Mediterrâneo e já não tanto uma política (algo imperial) de Bruxelas para os outros parceiros do Mediterrâneo.

O projecto de uma maior aproximação económica, política e cultural da União Europeia ao Magrebe, traduzido na criação de uma zona de comércio livre entre a Europa e o Norte de África até 2010, tem sido sonhado, debatido e desenhado desde 1990 com a adopção da «política mediterrânica renovada» e, em especial, nas diversas cimeiras dos países da chamada bacia do Mediterrâneo, desde a cimeira informal de Tabarka, na Tunísia, em final de Julho de 1995 e, em Novembro desse mesmo ano, na Conferência de Barcelona. O que está, fundamentalmente, em causa é saber como é que a Europa pode prevenir a eclosão de conflitos que afectem os seus interesses estratégicos na região, convertendo o Mediterrâneo num espaço estável e próspero. A União Europeia deve reflectir se será ou não inevitável, a médio ou longo prazo, o conflito entre civilizações distintas como a europeia e a magrebina devido, entre outros factores, à pressão demográfica do hemisfério sul e a motivos de ordem político-religiosa.

O «terrorismo fundamentalista» na Argélia, a nova liderança do herdeiro do rei Hassan II de Marrocos, a continuidade da progressiva *ocidentalização* da Tunísia como uma espécie de ilha

européia entre o islamismo problemático da Líbia e o da própria Argélia, são questões fundamentais para o sistema de segurança euro-mediterrânico e também para a manutenção dos interesses económicos da Europa do Sul no Norte de África. As percepções dos blocos europeu e magrebino quanto à cooperação regional e aos respectivos interesses a defender poderão ser sintetizadas de forma simples. Por exemplo, a União Europeia:

- está interessada na cooperação voluntária para a prevenção de conflitos;
- tem interesses económicos a defender e a expandir no Magrebe, nomeadamente na diversificação da dependência energética do gás proveniente do Leste europeu e do petróleo, através do gás natural argelino;
- quer travar logo na origem a *onda* de imigração ilegal dos povos do Norte de África, porque os exemplos de França, Espanha ou da Alemanha são suficientes para o receio europeu de aumento da conflitualidade social e étnica dentro das suas próprias fronteiras;
- não pretende ter nas suas fronteiras a Sul a ameaça permanente de uma civilização hostil, se esta estiver na sua maioria inflamada pelo fundamentalismo islâmico;
- sabe que a melhor forma de cooperação Norte-Sul é promover o desenvolvimento integrado do Sul para, por um lado, evitar a *importação* das fragilidades económicas e dos graves problemas sociais existentes, por exemplo, no continente africano e, por outro lado, aumentar a sua influência no Norte de África, dada a competição com os interesses políticos e económicos norte-americanos na região.

Poder-se-á afirmar que, por seu lado, os países do Magrebe estão interessados no reforço da cooperação europeia porque querem atingir alguns objectivos vitais para a estabilidade na região:

- captação de investimento estrangeiro que permita fortalecer e desenvolver as economias nacionais, sem que isso provoque significativas alterações dos padrões culturais e religiosos destas sociedades;
- assegurar a continuidade no poder das elites dirigentes, mantendo bolsas de mão-de-obra barata e facilmente influenciável do ponto de vista político e religioso, condição básica para a preservação do *statu quo*;
- aumentar o grau de dependência económica e política da Europa face ao Norte de África, através da continuação do fornecimento/exportação de energia e de diversas matérias-primas e também da criação de forças de segurança e defesa comuns a todos os países da bacia do Mediterrâneo.

Em causa estão, claramente, diversos interesses económicos como, por exemplo, o gás natural que a Argélia exporta através de gasodutos via Itália e via Gibraltar ou através de

O QUE ESTÁ EM CAUSA É SABER
COMO É QUE A EUROPA PODE PREVENIR
A ECLOSÃO DE CONFLITOS QUE AFECTEM OS SEUS
INTERESSES ESTRATÉGICOS NA REGIÃO,
CONVERTENDO O MEDITERRÂNEO NUM ESPAÇO
ESTÁVEL E PRÓSPERO.

transporte marítimo; o petróleo que a Líbia exporta, sobretudo, para Itália; as pescas e as indústrias das conservas e dos estaleiros navais, no caso de Marrocos e da Mauritânia; agroindústria (por exemplo, azeite), adubos e fosfatos, no caso da Tunísia e também de Marrocos; obras públicas que implicam a criação de sistemas de abastecimento de água ou de saneamento e a construção de centrais eléctricas, estradas ou outras vias de comunicação; indústria têxtil e de calçado a custos competitivos devido à existência de mão-de-obra numerosa e barata. A União Europeia é o principal parceiro económico e comercial dos países do Norte de África, representando mais de 50 por cento do seu comércio externo.

A ideia da parceria global foi mencionada pela primeira vez no Conselho Europeu de Lisboa de 1992 e confirmada no Conselho Europeu de Corfu, em 1994. O encontro de Cannes, em Junho de 1995, já recomendava o estabelecimento de uma Parceria Euro-Mediterrânica, mas esse projecto só foi concretizado no final desse ano. Na Conferência Ministerial Euro-Mediterrânica de Barcelona, em 27 e 28 de Novembro de 1995, os vinte e sete parceiros acordaram, por unanimidade, reforçar os apoios financeiros ao desenvolvimento, em especial para o sector privado; promover o diálogo político para a paz, segurança e estabilidade na bacia do Mediterrâneo, com a aceitação de princípios universais como o respeito pelas liberdades fundamentais e pelo Estado de direito; e estabelecer progressivamente as bases de uma zona de comércio livre em 2010, no pleno respeito das regras da Organização Mundial de Comércio. Todos os parceiros da bacia mediterrânica prometiam respeitar as suas diferentes identidades enquanto povos e não apenas enquanto mercados e fornecedores de energia. O conceito da prevenção de conflitos parecia sair dos livros e das teorias de Relações Internacionais.

Mas a verdade é que este sonho da zona de comércio livre na histórica bacia do Mediterrâneo tem sido longo e difícil de implementar, em grande parte por causa do conflito israelo-palestiniano e porque a União Europeia só na segunda metade da década de 1990 se apercebeu da importância de uma maior cooperação com os países islâmicos da outra margem do Mediterrâneo. Oito anos depois da primeira presidência rotativa portuguesa da União Europeia, na qual foi lançada a ideia desta parceria, Lisboa voltou a gerir este complexo mas fascinante *dossier*, centrando a discussão e os esforços diplomáticos em matérias concretas de investimento financeiro e económico que interessam a ambas as partes.

A União Europeia terá agora, no quadro da Parceria Euro-Mediterrânica e da criação da zona de comércio livre em 2010, condições mais favoráveis para travar os movimentos migratórios dos povos magrebinos para o coração europeu e aumentar a sua liderança na bacia mediterrânica através das trocas comerciais e do investimento, desde que o faça numa lógica de pragmatismo empresarial combinada com uma dose razoável de bom senso e de respeito pelas diferenças culturais e religiosas dos seus parceiros mediterrânicos. Caso contrário, poderá ter de enfrentar problemas sociais complicados na fronteira com os países islâmicos mediterrânicos e até no próprio interior da União, em especial nos países que acolhem mais trabalhadores magrebinos ou turcos.

MAGREBE: AMEAÇA PODE SER OPORTUNIDADE

A construção de um sistema internacional baseado na cooperação pacífica entre civilizações e políticas distintas faz-se, necessariamente, de avanços e recuos, de audácia e cautela, mas sobretudo de persistência e de visão estratégica a médio e longo prazo. A Europa Ocidental deverá ter consciência da precariedade dos sistemas internacionais, no momento em que abre as suas portas para Leste e também para Sul. A aplicação do conceito de equilíbrio sistémico assume maior importância num cenário de globalização dos mercados e de necessidade de um mecanismo regulador dessa mundialização do sistema internacional. Ora, os interesses em jogo na relação da União Europeia com os países em desenvolvimento do Norte de África provam a urgência da aplicação deste modelo sistémico até porque o alastramento da mancha islâmica pela via demográfica, política ou religiosa (raramente objecto de estudo dos especialistas de Relações Internacionais e Economia Internacional) não tem sido uma prioridade para as agendas políticas e mediáticas europeias, apesar dos recentes atentados terroristas de fundamentalistas islâmicos em Madrid.

No caso de Portugal, país que acredita que nunca nada de mal lhe acontecerá talvez por intervenção divina, a questão do perigo de atentados fundamentalistas na Argélia e o consequente «fecho da torneira» do gasoduto tem sido desvalorizada no meio empresarial português devido à forte dependência orçamental argelina das suas exportações no domínio da energia – e também porque o terminal GNL de Sines veio reduzir a dependência portuguesa do gasoduto do Magrebe. No entanto, creio que Portugal, tal como Bruxelas, correm o risco de *percepção errada*, se olharem Argel, Tunes ou Rabat como a Roma imperial olhava Cartago. Não há hoje uma clara ameaça de um ataque à Europa liderado pelo general cartaginês Aníbal e o seu exército de elefantes, nem há também necessidade de esmagar Cartago, mas julgo que, em vez da União Europeia dar prioridade à criação de forças de segurança para o Mediterrâneo, revelando uma atitude defensiva, os problemas de instabilidade e desordem no sistema podem ser combatidos logo na origem, em plena casa do potencial «adversário» (do ponto de vista eurocêntrico), através do reforço da cooperação económica e de medidas de estímulo ao desenvolvimento do Norte de África.

O Magrebe poderá ser visto não apenas como a extensão norte do continente africano, mas sim como uma longa península – isolada a Sul pelo deserto do Sara, a Norte pelo Mediterrâneo, a Oeste pelo Atlântico e apenas com ligação a Leste, apesar das barreiras do Nilo e do canal de Suez, ao Machereque (Egipto, Jordânia, Síria, Israel, Líbano e Palestina). Esta espécie de isolamento pode trazer vantagens para a Europa, mas há que considerar a ligação política, religiosa, civilizacional a Leste com o Egipto e o Médio Oriente. O ponto a favor desta especificidade geográfica para os europeus é que, embora não existam propriamente grandes barreiras físicas e culturais a separar o Magrebe do «mundo árabe», alguns países do Magrebe são pró-ocidentais – casos da Tunísia e, até certo ponto, de Marrocos.

Quanto mais a União Europeia se esforçar por aumentar no Magrebe um tipo de investimento directo que permita o desenvolvimento económico e a melhoria das condições de vida dos povos do Norte de África, menos problemas terá num futuro próximo quanto à estabilidade social na região ou à continuação das vagas de emigração magrebina para França, Espanha e outros países do clube dos 25. Existe um problema que é política e diplomaticamente incorrecto e, por isso, não é apontado: será que as elites políticas e económicas do Magrebe têm o seu poder bem sedimentado em termos de adesão popular? As massas marroquinas e argelinas, que vivem em condições económicas difíceis, não serão cada vez mais receptivas aos argumentos religiosos e culturais dos extremistas islâmicos e às suas ideias antiocidentais? Apesar dos esforços diplomáticos das elites que controlam o poder em Marrocos e na Tunísia no sentido de uma maior aproximação à Europa, existe uma desconfiança cultural ou civilizacional das sociedades islâmicas relativamente ao Ocidente. Coloquemos então uma hipótese: em caso de vitória fundamentalista na Argélia e de um alastramento regional da atitude antiocidental, o poder real de Marrocos seria suficientemente forte para combater as massas islâmicas revoltadas nas ruas ou seria obrigado a entrar numa coligação fundamentalista líbio-argelina?

Esta hipótese baseia-se no pressuposto de que, em sistemas políticos sem democracia e sem pluralidade mediática, a força das massas exerce-se através da influência religiosa e cultural. Se as elites pró-ocidentais estiverem distantes do sentimento e das reivindicações das massas, a vaga islâmica pode acontecer em curto espaço de tempo e sair do controlo dos actuais governos. No que

EXISTE UM PROBLEMA QUE É POLÍTICA E DIPLOMATICAMENTE INCORRECTO E, POR ISSO, NÃO É APONTADO: SERÁ QUE AS ELITES POLÍTICAS E ECONÓMICAS DO MAGREBE TÊM O SEU PODER BEM SEDIMENTADO EM TERMOS DE ADESÃO POPULAR?

respeita à prevenção de conflitos e à política de segurança na Europa do Sul, defendendo que a atitude dos Estados Unidos da América e dos seus parceiros europeus da NATO deveria ir além da visão utilitarista do Mediterrâneo como um lago onde se realizam manobras navais e exercícios

de simulação militar ou por onde se passa mais rapidamente para o Índico e para o golfo Pérsico. Se quiser evitar ser surpreendida por uma inversão rápida do sistema de relações euro-magrebina, a União Europeia deveria, de facto, acompanhar mais atentamente a situação política, económica, social e religiosa dos países do Norte de África e apostar na cooperação com o Magrebe a todos os níveis.

Nesta proposta de acção ibérica e europeia (ou, mais modestamente, nesta mera reflexão académica) não está em causa um objectivo idealista de estilo wilsoniano, nem a criação de uma nova ordem no Mediterrâneo «como se esta se encontrasse logo ao virar da esquina» (parafraseando Henry Kissinger), mas tão-só a urgência de uma nova atitude civilizacional numa situação em que todos ganham. Se isolarmos a questão concreta do conflito israelo-palestiniano em que a diplomacia norte-americana é, geralmente, mais

interventiva, o grande desafio que se coloca à União Europeia é ter de resolver sozinha a potencialmente problemática relação com o Magrebe, sem a ajuda americana.

Esta urgente reflexão (a sós) da Europa sobre as ameaças e as oportunidades da sua ligação com o Magrebe ou com o Mediterrâneo Ocidental, tem um argumento tradicional de peso: os inevitáveis interesses económicos, designadamente da importação (ibérica e italiana) de gás natural proveniente da Argélia. Além disso, a adormecida preocupação prospectiva dos dirigentes políticos europeus começa a despertar agora devido a acontecimentos terríveis como o 11 de Março de 2004 em Madrid, ou seja, atentados terroristas realizados por fundamentalistas islâmicos – ou até devido ao previsível aumento da tensão sócio-cultural entre espanhóis, franceses ou outros povos europeus e grupos de imigrantes argelinos, marroquinos ou de outras paragens islâmicas. Pela sua riquíssima e tão presente herança histórica árabe, e porque são parte interessada nesta matéria, Lisboa e Madrid poderiam dar novos e decisivos passos para colocar a cooperação com o Magrebe no topo das prioridades da agenda política europeia.

CONCLUSÃO

Defendo que a diplomacia deverá estar ao serviço de uma estratégia política e económica coerente, com prioridade para os interesses nacionais no sector empresarial energético, dado ser um sector crucial para o normal funcionamento da economia e para a própria segurança e soberania do Estado. No plano económico, a promoção dos investimentos e das trocas comerciais com mercados preferenciais deve ter em conta não apenas as linhas de orientação geoestratégicas de manutenção do espaço vital nacional, mas também um renovado e diferente uso dos meios tradicionais da diplomacia e da promoção externa da imagem do País. Isto significa que os meios diplomáticos e de promoção externa deverão ser geridos, enquanto recursos escassos, com elevada eficácia na defesa de interesses económicos concretos e não apenas no tradicional (e excessivo) enfoque nas questões da cooperação cultural e da defesa da língua portuguesa.

Esta nova atitude baseia-se no pressuposto teórico de que os estados devem orientar a sua política externa em função dos seus interesses económicos vitais, em especial os interesses energéticos, podendo realizar uma política flexível de alianças com parceiros que detenham poder ou influência no sector da energia, consoante as conjunturas e os interesses em jogo, salvaguardando sempre o essencial, ou seja, o regular abastecimento de energia ao território nacional. Esta política deveria constituir o suporte estratégico das orientações do Estado em matéria de relações externas, com maior relevo para as questões estratégicas de âmbito económico do que para outras zonas de interesse onde os recursos aplicados têm sido incomparavel-

PELA SUA RIQUESSIMA E TÃO PRESENTE HERANÇA HISTÓRICA ÁRABE, LISBOA E MADRID PODERIAM DAR NOVOS E DECISIVOS PASSOS PARA COLOCAR A COOPERAÇÃO COM O MAGREBE NO TOPO DAS PRIORIDADES DA AGENDA POLÍTICA EUROPEIA.

mente maiores e os ganhos económicos são, para já, menores, como julgo ser o caso da cooperação com os PALOP.

O projecto do gás natural em Portugal demonstrou, desde os finais dos anos 80, que no momento da tomada de decisão em questões da maior importância geoestratégica para um Estado, especialmente em matérias energéticas, os responsáveis políticos devem esforçar-se por equacionar diversos efeitos a médio e longo prazo e estarem conscientes de que poderão ter errado nas suas percepções quanto às ameaças externas, a nível geoestratégico, económico, social, político e cultural. Neste tipo de decisões com um efeito profundo na estrutura económica de um país e, supostamente, nas orientações estratégicas de política externa, é imperioso que a estrutura da decisão política seja devidamente fundamentada por estudos que analisem as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, contendo variáveis nos mais diversos domínios como o económico, ambiental, segurança militar, político, social, diplomático e cultural, para que, atempadamente, sejam tomadas medidas para acelerar o impacto positivo da decisão e reduzir eventuais impactos negativos previstos.

É, por isso, vital o exercício eficaz da diplomacia económica em Portugal, permanentemente acompanhada pela prospectiva estratégica na defesa pragmática, realista e pró-activa dos interesses nacionais em matéria energética. A prospectiva estratégica deve ser entendida e usada pelos líderes políticos e empresariais como uma arma ou ferramenta útil do desenvolvimento económico, da actividade industrial e energética ou da identificação de mercados e sectores emergentes. Se esta atitude for urgentemente assimilada e aplicada pelos seus executores, quer ao nível da máquina do Estado quer ao nível dos gestores das empresas envolvidas em processos de internacionalização – sempre que esteja em causa a tomada de decisões e opções políticas e empresariais sobre projectos com efeitos multisectoriais e multidisciplinares profundos, em especial na economia e na política externa do Estado português – será então possível evitar a repetição dos erros verificados nos projectos estruturantes da introdução do gás natural através do gasoduto do Magrebe e do do terminal de gás natural liquefeito de Sines. **RI**

NOTAS

¹ Luís Ferreira Lopes, *Gás Natural, Ameaça do Islão? O Terminal GNL, o Gasoduto do Magrebe e o Choque de Civilizações*, 1.ª edição, Lisboa, Celta Editora, 2003 [adaptação de tese de mestrado do autor].

² Samuel P. Huntington, *O Choque das Civilizações*, 1.ª edição, Lisboa, Gradiva, 1999.

³ Direcção-geral da Energia, «Gás natural: perspectivas», *Energia*, n.º 0, Lisboa, 1997, pp. 21-24.