

A Segurança Energética da Europa

António Costa Silva

Presidente da Comissão Executiva da Partex Oil and Gas

Resumo

O problema da Segurança Energética da Europa tem vindo a assumir um crescente protagonismo no debate político e estratégico tendo em conta o contexto actual do preço alto do petróleo e do gás e o impacto nos preços da energia. As fragilidades da Europa são patentes quando se olha para a crescente dificuldade das companhias europeias em terem acesso a novas reservas de petróleo e gás, ao declínio acentuado da produção no Mar do Norte, à onda crescente de nacionalização dos recursos, à utilização pela Rússia da energia como arma geopolítica.

Neste sentido é feita uma reflexão sobre a necessidade de definir um novo conceito de segurança energética para o século XXI. O leque de ameaças diversificou-se com o terrorismo, a desestabilização interna nos países produtores, a erosão da capacidade excedentária de produção, a influência do factor demográfico e a ameaça climática.

As respostas estratégicas propostas neste artigo estão relacionadas com a redução da dependência da OPEP, a criação de um modelo energético descentralizado, mais híbrido e flexível, a definição de uma nova política para as Reservas Estratégicas de Petróleo e Gás e dos mecanismos de utilização, a diversificação das fontes de abastecimento da Europa, para evitar a dependência da Rússia, com a valorização da Bacia Atlântica, do Mediterrâneo e Norte de África e das ligações à Ásia Central através da Turquia. Medidas importantes são também a integração da China e da Índia na Agência Internacional de Energia e a construção do Mercado Único Europeu de Energia.

Abstract

Energy Security in Europe

Nowadays the problem of the Energy Security is one of the top priorities in the European political and strategic debate taking into account the current framework of high oil and gas prices and the strong impact in the prices of energy. The fragilities of Europe are evident when we spot the increasing difficulties of European oil and gas companies to access new reserves, the production decline of the North Sea, the growing wave resources' nationalization, the utilization by Russia of energy as a political weapon.

Within this framework, this paper analyses the need to define a new concept of energy security tailored to the twenty-first century. The range of threats diversified and covers terrorism, the internal destabilization of producing countries, the erosion of OPEC spare capacity, the climatic threat and the influence of the demographic factor.

The strategic answers proposed in this paper to tackle the existing threats are related with the reduction of the dependence of OPEC, the creation of a new decentralized Energy Model, more hybrid and flexible, the definition of a policy for Oil and Gas Strategic Reserves and the diversification of the sources of supply to minimize the dependence on Russia with the valorisation of the Atlantic Basin, the Mediterranean and North Africa and the access to Central Asia via Turkey. The integration of China and India in the International Agency of Energy and the building of the European unified and integrated market of energy are mandatory.

1. Introdução

Em 2003 a Europa identificou os maiores riscos de segurança que o continente enfrentava no documento *European Security Strategy*¹. Esses riscos abrangiam os Estados falhados, o terrorismo global, a violência religiosa dos grupos extremistas, os conflitos regionais na vizinhança da Europa e o abastecimento energético.

Quatro anos depois a situação evoluiu e o abastecimento energético, que na altura foi assumido timidamente como um dos riscos, veio pouco a pouco colocar-se no centro da agenda de segurança europeia a par com o terrorismo e a ameaça climática. Nenhum destes riscos pode ser enfrentado e controlado de um ponto de vista exclusivamente nacional. São riscos globais que têm expressão local mas exigem políticas unificadas e uma vontade colectiva para serem dominados.

Nestes últimos anos, tendo em conta o aumento do preço do petróleo e do gás e o impacto indirecto nos preços da energia em geral e da electricidade em particular, ficaram a nu algumas das fragilidades da Europa no que diz respeito à sua segurança energética. Essas fragilidades têm vindo a aumentar quando se olha para a crescente dificuldade das companhias europeias em terem acesso a novas reservas de petróleo e gás noutras partes do mundo²; ao declínio acentuado da produção no Mar do Norte que serviu depois do primeiro choque petrolífero como um contrapeso geopolítico à OPEP³; à onda crescente de nacionalismo dos recursos que se estende da Rússia à América Latina⁴; à utilização pela Rússia da energia como uma arma geopolítica e ao seu comportamento inaceitável na crise do gás com a Ucrânia e na crise do petróleo com a Bielorrússia; à perspectiva sombria da Europa, se nada fizer em contrário, ao ver aumentar a sua dependência energética da Rússia até dela ficar refém dentro de algumas décadas; à incapacidade das lideranças políticas europeias forjarem uma estratégia energética comum; à inexistência de um verdadeiro mercado aberto europeu no domínio da energia que possa servir para estimular a diversificação das fontes de abastecimento e a diminuição da dependência; à eclosão dentro da Europa

1 European Commission, *“European Security Strategy”*, Luxembourg, Office of UE Publications, 2003.

2 A. Costa Silva, *“O Petróleo e as Relações Internacionais”*, Revista de Relações Internacionais do IPRI, Nº 6, 2005.

3 A. Costa Silva e F. Barata Alves, *“Partex Oil and Gas: a Vision of the World World Market and the Role of Gas as the Future of Oil”*, ASPO, Maio 2005.

4 A. Costa Silva, *“Does the End of Oil Means the End of Oil Culture?”* Seminar on “Energy and Environment”, Casa Mateus, Setembro 2006.

de uma onda de protecționismo que estimula os monopólios nacionais e as barreiras económicas e que é muito forte em países como a França e a Espanha; à miopia europeia que continua a olhar, em matéria de energia, especialmente para Leste, e não percebe que é fulcral apostar também num eixo energético centrado na Bacia Atlântica e num outro que maximize a interacção e o potencial do Mediterrâneo.

Este artigo procura analisar cada um destes riscos caracterizando-os e escarpelizando a sua natureza. Trata em primeiro lugar a questão do que é a segurança energética hoje e que é muito diferente do conceito prevalecente na década de 70 pois realidades como o terrorismo ou a tragédia recente do Katrina, vieram trazer uma nova percepção para este problema⁵. Aborda depois a questão do acesso da Europa a recursos energéticos e caracteriza as variáveis essenciais que vão moldar o futuro. Analisa a dependência da Europa em relação à Rússia, identifica os principais movimentos de importação de petróleo e gás da Europa, contextualiza a dominação absoluta da rede de pipelines que vem da Rússia e que ainda é gerida à maneira da era soviética com todas as consequências negativas que daí podem resultar. Evidencia a pouca atenção que a Europa dá a outras formas de se abastecer em petróleo e gás, em especial através do mar e da ligação que há que potenciar na Bacia Atlântica, no Mediterrâneo e na parte Norte do Continente onde uma aliança da União Europeia com a Noruega é indispensável.

Por fim aborda a situação do mercado energético europeu, a questão ambiental, o problema das reservas de emergência e discute a importância de fortalecer a liderança política e a visão estratégica e de desenvolver um pensamento geopolítico europeu ajustado à complexidade do mundo actual.

Na parte final, o artigo enuncia as principais conclusões de índole geopolítica e fornece um conjunto de recomendações para a Europa sair do dilema actual. A primeira é a necessidade de criar condições para a emergência de um novo paradigma energético, um novo modelo, mais híbrido e flexível, que conte com a contribuição de múltiplas fontes de energia e seja independente de cada uma delas⁶. Esse modelo será intrinsecamente mais seguro pois a questão da segurança hoje começa exactamente aí, na natureza do modelo energético, onde repousa o futuro das sociedades avançadas.

5 Daniel Yergin, *“Ensuring Energy Security”*, Foreign Affairs, March/April 2006.

6 A. Costa Silva, *“Does the End of Oil Means the End of Oil Culture?”* Seminar on “Energy and Environment”, Casa Mateus, Setembro 2006.

O modelo energético actual, baseado na dominação absoluta dos combustíveis fósseis, que asseguram mais de 81% do consumo de energia primária do planeta, é mau do ponto de vista geopolítico e ambiental e não garante a sustentabilidade do desenvolvimento. Este modelo vai mudar no decurso deste século e quanto mais cedo melhor para a Europa e para os consumidores europeus.

2. O Conceito de Segurança Energética

Quando Churchill tomou a decisão histórica de substituir o carvão pelo petróleo como fonte de energia para a *Royal Navy*, na véspera da I Guerra Mundial, disse: “A segurança e a certeza do petróleo reside na variedade e apenas na variedade”⁷.

Como sabemos, Churchill tinha razão. A marinha inglesa mercê de uma fonte de energia superior tornou-se a mais rápida do mundo apesar de funcionar com o petróleo que vinha do Irão e não com o carvão que vinha do País de Gales. Acresce a esse facto que a variedade do petróleo, a sua extraordinária versatilidade como combustível, permitiram que ele tivesse múltiplas aplicações não só para gerar electricidade ou mover automóveis, mas também para fabricar plásticos, fertilizantes, adubos e toda a galáxia de aplicações que deu origem à indústria petroquímica. A variedade do petróleo tornou-o num combustível seguro, eficiente e praticamente imbatível em muitas das aplicações. Mas este ciclo está a mudar: o petróleo já não é hoje dominante como fonte para a produção da electricidade, é ainda dominante no sistema de transportes (mas mesmo aí a situação está a mudar) e é totalmente hegemónico na indústria petroquímica. Durante as próximas décadas vamos assistir ao abandono do petróleo da geração eléctrica e térmica, ao declínio do seu domínio nos transportes e à sua confinação à indústria petroquímica. As consequências deste ciclo evolutivo vão formatar a sociedade do futuro. No entanto, a hegemonia do petróleo não desaparecerá de um dia para o outro. Ele vai continuar a dominar o modelo energético por muitas décadas mas quanto mais cedo se consolidarem as tendências de mudança mais seguro será o futuro.

⁷ Daniel Yergin, “*Ensuring Energy Security*”, *Foreign Affairs*, March/April 2006.

2.1. O Modelo Energético Actual e as suas Consequências

O modelo actual dominado pelos combustíveis fósseis está sob intensa pressão⁸ e as preocupações sobre a segurança energética começam com o fornecimento de petróleo e gás porque os constrangimentos do sistema produtivo actual são fortes e criam incertezas sobre a capacidade de responder ao crescimento da procura sobretudo da China e da Índia. A Ásia é hoje responsável por 41% do crescimento da procura mundial. Em 1970 a América do Norte consumia o dobro do petróleo da Ásia, mas em 2005, pela primeira vez na história, o consumo da Ásia ultrapassou o da América do Norte. Este facto caracteriza bem as profundas mutações que o padrão de consumo está a sofrer.

A isto acrescem os factores geopolíticos, a instabilidade em muitos países produtores como o Iraque, a Nigéria e a Venezuela, as ameaças terroristas que se concretizaram em ataques internos na própria Arábia Saudita, à refinaria de Yanbu em Abril de 2004 e ao complexo petroquímico de Abqaiq, que é o maior do mundo e processou 11 MB/D (milhões de barris por dia), em 2005. Se algum destes ataques tivesse tido sucesso, a crise que se seguiria atingiria consequências imprevisíveis porque a Arábia Saudita é o coração do sistema petrolífero mundial⁹.

Para os países ocidentais há preocupações acrescidas relativamente ao sistema de refinação. Há mais de 30 anos que não se constroem refinarias no Ocidente e hoje verifica-se uma dissonância estrutural entre as capacidades técnicas dessas refinarias que foram concebidas para tratar óleos mais leves e com baixo teor de enxofre e as características dos óleos que são produzidos hoje, cada vez mais pesados e com mais alto teor de enxofre. Isto contribui para a falta de sintonia entre os produtos procurados pelos consumidores no mercado e aqueles que as refinarias podem oferecer. O problema da segurança não está pois exclusivamente no abastecimento: a adaptação, renovação e flexibilização do sistema de refinação, para ter em conta a qualidade do petróleo produzido, é essencial para aumentar a segurança do sistema energético.

Existem também preocupações relativamente ao próprio sistema eléctrico e às redes de distribuição de energia com os *black-outs* que têm ocorrido com maior frequência.

8 A. Costa Silva, "Does the End of Oil Means the End of Oil Culture"? Seminar on "Energy and Environment", Casa Mateus, Setembro 2006.

9 A. Costa Silva, "O Petróleo e as Relações Internacionais", Revista de Relações Internacionais do IPRI, Nº 6, 2005.

Foi o caso das falhas que aconteceram na América do Norte (EUA e Canadá) em 2003 e que deixaram 50 milhões de pessoas sem electricidade. *Black-outs* similares ocorreram em Itália no mesmo ano, e na Bacia do Ruhr na Alemanha e no Brasil em 2004¹⁰.

Por outro lado, a tragédia do Katrina e do Rita, que abalou os EUA em Agosto e Setembro de 2005, veio suscitar um profundo debate sobre o conceito de segurança energética no século XXI. Estes furacões paralisaram 27% do sistema de produção dos EUA e 21% do seu sistema de refinação. Pela primeira vez na história assistiu-se ao colapso simultâneo das plataformas de produção e sondagem, da rede de pipelines, das refinarias, das centrais eléctricas e da rede de distribuição de electricidade¹¹.

O conceito actual de segurança energética nasceu a seguir ao 1º choque petrolífero em 1973 e está essencialmente direccionado para prevenir rupturas de abastecimento nos países produtores. Este conceito não é suficiente para responder aos problemas actuais que são multi-dimensionais e polifacetados. O Katrina mudou a percepção do que é hoje a segurança energética. Precisamos de um novo conceito e de uma nova arquitectura capaz de ter em conta a protecção de toda a rede de produção e distribuição de energia. Mas como fazê-lo com um modelo energético centralizado, rígido, com infra-estruturas de distribuição pesadas? É o próprio modelo que tem de ser mudado.

2.2. O Impacto do Crescimento Económico e do Factor Demográfico

O consumo de energia no mundo tende a subir à medida que o desenvolvimento económico se expande e consolida. O nosso planeta atravessa uma fase de desenvolvimento que não tem paralelo nos últimos 30 anos com o PIB global a crescer desde 2004 entre 4,8 e 5% ao ano. Se projectarmos um crescimento de cerca de 2,7% por ano para as próximas décadas, o PIB global vai mais do que quadruplicar em 2030 e este crescimento rápido é uma alavanca-chave que vai fazer crescer o consumo de energia.

A isto acresce o factor demográfico: no ano 2000 a população do planeta era de 6 mil milhões de pessoas sendo que 80% viviam em países não-OCDE. Em 2030, a

10 A. Costa Silva, "Does the End of Oil Means the End of Oil Culture"? Seminar on "Energy and Environment", Casa Mateus, Setembro 2006.

11 Daniel Yergin, "Ensuring Energy Security", Foreign Affairs, March/April 2006.

estimativa é de que a população mundial se aproximará dos 8 mil milhões de pessoas com um crescimento de cerca de 1% ao ano. Mas o facto importante é que os países desenvolvidos da OCDE vão experimentar praticamente uma estagnação e os países não-OCDE vão crescer mais do dobro com aumentos significativos da população na América Latina, África e sobretudo na Ásia. Mais de 90% do crescimento da população (cerca de 2 mil milhões de pessoas) vai ocorrer nestas regiões¹².

Quais os reflexos do desenvolvimento económico e do factor demográfico no consumo de energia? No ano de 2000 o planeta consumiu cerca de 205 MB/D (milhões de barris por dia) de petróleo equivalente e em 2030 vai passar para 335 MB/D. Isto mostra um crescimento de cerca de 60% no consumo de energia entre 2000 e 2030¹³.

Com este ritmo de crescimento o modelo energético actual é insustentável. As emissões de dióxido de carbono tenderão a subir exponencialmente e em 2030 podemos chegar a 38.000 milhões de toneladas o que significa um aumento de cerca de 70% face aos números actuais¹⁴. O consumo de combustíveis pelo sistema de transportes mundial tenderá também a crescer especialmente com a rápida automobilição de países como a China ou a Índia onde se prevê que a frota automóvel pode sextuplicar nos próximos 15 a 20 anos. Como vamos responder a este crescimento exponencial das necessidades energéticas? Esta é também uma questão-chave de segurança.

O Relatório Brundtland¹⁵ de 1987 incorpora uma definição de “sustentabilidade do desenvolvimento” que é hoje amplamente aceite: sustentabilidade significa “a capacidade de responder às necessidades da geração actual sem pôr em causa as necessidades das gerações futuras”.

Podemos dizer que, com o ritmo frenético de consumo de combustíveis fósseis e as necessidades futuras impostas pelo crescimento económico e pela expansão demográfica, o desenvolvimento não é sustentável. A reflexão actual sobre a segurança energética necessita de incorporar também estas preocupações.

12 ExxonMobil, *“The Outlook for Energy: A view to 2030”*, 2006.

13 ExxonMobil, *“The Outlook for Energy: A view to 2030”*, 2006.

14 A. Costa Silva, *“Does the End of Oil Means the End of Oil Culture?”* Seminar on “Energy and Environment”, Casa Mateus, Setembro 2006.

15 Brundtland Report - World Commission on Environment and Development (WECD), *“Our Common Future”*, Oxford University Press, 1987.

2.3. A Segurança Energética no Século XXI

O conceito de segurança energética que hoje prevalece significa a segurança do abastecimento de petróleo e gás. É este conceito que figura no Artigo 103 do Tratado de Roma que criou a Comunidade Europeia e que é retomado no Artigo 100 do Tratado de Maastricht onde se apela a uma reflexão para a diversificação das várias fontes de energia quer em termos de produtos quer de áreas geográficas.

Deve clarificar-se aqui que a segurança do abastecimento energético é um conceito diferente da autonomização no domínio da energia ou da redução absoluta da dependência do exterior. Neste sentido, os apelos do Presidente Bush nos seus discursos sobre o Estado da Nação (Fevereiro de 2006 e 2007), estabelecendo que os EUA devem reduzir totalmente a sua dependência do exterior, são erros conceptuais. Uma coisa é diversificar as fontes de abastecimento, mudar o modelo energético para minimizar riscos de dependência; outra é afirmar a autonomia energética de um país. No século XXI quando a economia é global e em termos de energia a inter-dependência dos países é a regra e não a excepção, lutar pela Autonomia Energética é uma ficção. Isto não significa, no entanto, menor atenção pela situação de dependência do exterior e pela mudança do paradigma energético.

No caso da União Europeia (UE) esta mudança é imperativa: a UE importa hoje do exterior 50% da energia que consome e dentro de duas décadas, se nada fizer para travar essa dependência, vai importar do exterior 70% da energia que necessita¹⁶.

É por isso que o conceito de segurança energética que prevalece hoje na Europa deve ser revisto, repensado e ampliado. Este conceito é assim expresso em documentos da UE¹⁷: “a segurança do abastecimento no campo da energia significa assegurar, para o bem público e para o funcionamento eficaz da economia, a disponibilidade física ininterrupta de energia no mercado a preços competitivos para todos os consumidores (privados e industriais), no quadro do objectivo de um desenvolvimento sustentável previsto no Tratado de Amesterdão”.

Este conceito é um pilar importante da segurança energética mas deve ser alargado e repensado: ele não responde a muitas das preocupações actuais, às mudanças que

16 European Commission, “Estratégia Europeia para uma Energia Sustentável, Competitiva e Segura”, Bruxelas, Março de 2006.

17 European Commission, Green Paper on “Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply”, Luxembourg: Office for UE Official Publications, 2001.

ocorreram na Europa e no mundo depois da queda do Muro de Berlim em 1989, às novas ameaças como o terrorismo ou as mudanças climáticas, às alterações geopolíticas e ao posicionamento dos próprios países produtores. Nestes, a ameaça à estabilidade vem cada vez mais de dentro desses países, ao contrário do que acontecia no passado, e por isso há toda uma série de elementos novos que têm de ser incorporados na análise.

Nos EUA esse processo já começou e a iniciativa de Jan Kalicki e David Goldwyn¹⁸ no seu trabalho *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy* é importante. Eles tentaram forjar uma definição da segurança energética para o século XXI estatuidando que a “Segurança Energética é a capacidade de aceder aos recursos que são necessários para o desenvolvimento contínuo do poder nacional”¹⁹. Mais especificamente estes autores postulam a necessidade de “aprovisionar recursos de petróleo e gás que sejam fiáveis, diversos, amplos e a preços competitivos” tomando em linha de conta “a infra-estrutura adequada para fazer chegar esses recursos ao mercado”²⁰. Eles chamam a atenção para o facto de hoje a segurança energética englobar duas vertentes importantes: a capacidade de assegurar os recursos e a capacidade de proteger a economia global dos efeitos da volatilidade extrema dos preços.

Esta última questão é essencial tendo em conta os sinais que se acumulam sobre a mudança de política da Arábia Saudita que hoje está, aparentemente, mais interessada em maximizar as suas receitas petrolíferas do que em actuar, como no passado, no sentido da estabilização dos mercados. A Arábia Saudita tirou as lições do contraciclo de 1985, que se seguiu ao segundo choque petrolífero, quando os preços do petróleo entraram em colapso. Durante mais de 20 anos construiu uma capacidade excedentária de produção (*spare capacity*) que foi o único mecanismo que vigorou para responder a rupturas de produção e estabilizar o mercado²¹. A criação dessa capacidade excedentária custou à Arábia Saudita mil milhões de dólares mas permitiu-lhe actuar como *Swing Producer* e repor a produção em crises como a da Venezuela em 2002 e 2003, sem que os preços nos mercados internacionais fossem afectados. Hoje, quando a capacidade excedentária sofreu uma forte erosão não é claro se a Arábia

18 Jan Kalicki e David Goldwyn, *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, 2005.

19 Jan Kalicki e David Goldwyn, *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, 2005.

20 Jan Kalicki e David Goldwyn, *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, 2005.

21 Institut Français du Pétrole, *Recherche et Production du Pétrole et du Gas*, 2002.

Saudita está disposta a manter essa política ou se de facto mudou de política. Neste contexto quem vai pagar a *spare capacity* no século XXI? O que podem fazer a Europa e os EUA para desenvolverem uma resposta estratégica a esta alteração de política? A resposta é parte integrante do novo conceito de segurança energética para o século XXI: a Europa e os EUA precisam de repensar a política e a gestão das Reservas Estratégicas de Emergência dos países desenvolvidos, que podem ser hoje utilizadas com maior agressividade como instrumentos de estabilização do mercado e de protecção das economias contra a volatilidade dos preços. Esta pode ser uma resposta estratégica à crescente ascensão da OPEP.

No contexto da Europa é preciso dizer que esta desprezou a energia como um elemento integrante da sua política externa nos últimos 50 anos. Esta falha reflectiu-se na incapacidade europeia para promover a mudança do modelo energético e para identificar atempadamente as consequências ambientais de um consumo excessivo de combustíveis fósseis. Hoje está à vista de todos as proporções que esta falha pode assumir. Como diz Robert Cooper: “Os custos dos erros intelectuais em relações internacionais são enormes”²². A Europa não pode repetir esses erros. E por isso é importante que tenha em conta as mudanças em curso e que vão afectar a arquitectura política do futuro.

Sejamos claros: a civilização e a ordem estão hoje sob ameaça o que pode conduzir a uma catástrofe múltipla se a Europa, EUA e os países ocidentais não encontrarem as respostas estratégicas adequadas. Isto transcende o domínio da energia mas inclui, de uma forma profunda e vasta, a energia. O caos está a tomar conta de alguns países e de algumas regiões do mundo. Os Estados falhados prosperam desde a Somália, à Serra Leoa e à Libéria. Outros como o Irão desafiam a ordem internacional e lançam-se em programas que visam a obtenção de armas nucleares. A intervenção dos EUA no Iraque pôs em causa os equilíbrios que existiam no Golfo Pérsico e a instabilidade que grassa neste país pode propagar-se a toda a região e ter consequências nefastas para o mundo.

O problema é que no passado o mundo funcionava com base no equilíbrio de poderes, as fronteiras estavam bem definidas e quando havia zonas de instabilidade e caos, os impérios organizavam-se e conseguiam colmatar e conter as ameaças. Hoje já não é assim e tudo mudou. A política de equilíbrio de poderes já não faz funcionar o

22 Robert Cooper, “*The Breaking of Nations*”, Grove Atlantic Ltd, 2004 (Tradução Portuguesa: “*Ordem e Caos*”, Editora Presença).

mundo como é evidente no caso do Golfo Pérsico. A segurança hoje não pode ser contida por muros. As fronteiras físicas já não isolam e pouco significam. A globalização e a Internet propagam os acontecimentos de forma instantânea a todos os países do mundo. Os problemas de instabilidade vêm hoje de fora e de dentro da Europa e esta não está a ser capaz de responder-lhes. A questão é: porquê?

A razão é que o conceito de Estado na Europa, e com ele o conceito de segurança, está em mutação profunda. A Europa está a assistir à desconstrução do Estado Clássico detentor da soberania nacional e que tinha o monopólio do poder e da violência “legítima” para proteger os seus cidadãos e as suas fronteiras. O Estado Clássico tinha aquilo a que Palmerston chamou “os interesses eternos”²³, os interesses permanentes que tinham a ver com a sua segurança e a sua defesa. Quais são hoje os “interesses permanentes” de Portugal? Há “interesses permanentes” de cada um dos países da UE? Ou há hoje “interesses permanentes” da UE? E quais são, se numa questão tão vital para o futuro, como o é a definição de uma política energética comum, a Europa falha clamorosamente?

Como é que a Europa pode formular uma política de segurança, incluindo a segurança energética, quando sabemos que a Europa não tem hoje um pensamento geopolítico unificado e um enquadramento estratégico claro que defina com clareza quais são os seus “interesses permanentes”? A segurança hoje não depende de muros mas da abertura, da partilha e da transparência que presidem ao funcionamento da Europa. Esta vai a caminho de um sistema transnacional que já não é nacional mas também não é supranacional. Como compatibilizar a definição de um sistema de segurança com um quadro institucional que é ainda ambíguo e onde o próprio discernimento dos “interesses permanentes” é fluido?

Sejamos claros: a construção da Europa é um dos factos políticos mais notáveis do século XX e é uma das realizações mais interessantes que vão moldar o futuro. Mas quando falamos de segurança no contexto da desconstrução do Estado Clássico Europeu e do caminho para uma ordem transnacional, colocam-se sérias questões sobre a capacidade de exercer a soberania e de defender uma política coerente. Os impérios estão mortos e ainda bem. O fiasco da intervenção dos EUA no Iraque veio dar ainda mais acutilância ao pensamento de Henry Kissinger: “o abandono abrupto do conceito de soberania nacional (...) marcou o advento de um

23 Henry Palmerston, em Briggs *“Age of Improvement”*, citado por Henry Kissinger em *“Diplomacy”*, 1944 (Traduzido para Português pela Editora Gradiva).

novo estilo de política externa subordinado e orientado pelas políticas internas e pela inovação de slogans moralistas universais (...)” Uma vez que se difunda a doutrina de intervenção universal e as diversas verdades entrem em competição, arriscamo-nos a viver num mundo em que, como na frase de G.K. Chesterton “a virtude investe às cegas”²⁴.

Quer dizer: no quadro actual a formulação de uma política de segurança, incluindo a segurança energética, deve levar a Europa a considerar que a segurança hoje, ao contrário do que acontecia no passado, não pode ser obtida só com a força militar ou com a hegemonia e o equilíbrio de poderes. Vivemos num mundo precário onde a guerra foi privatizada e os Estados não são os únicos actores, o equilíbrio não funciona e a hegemonia suscita reacções violentas de oposição. Há a necessidade de revalorizar a diplomacia, as sanções, as coligações múltiplas, a integração económica e o uso mais eficaz da força e da contenção. Talvez seja mais actual do que nunca o pensamento de Catarina, a Grande, quando disse: “A única forma de defendermos as nossas fronteiras é alargá-las”²⁵. Hoje isto não deve funcionar no sentido físico do termo, mas no sentido económico, cultural, político, diplomático e essa é uma via importante para redefinir um conceito de segurança para o século XXI.

Neste contexto, precisamos de um novo conceito de segurança energética baseado na seguinte panóplia de elementos e que seja capaz de responder às preocupações da nossa época:

- i. Assegurar o abastecimento de petróleo e gás de forma estável e a preços competitivos evitando rupturas no fluxo dos recursos energéticos, criando mecanismos de cooperação e coordenação entre as companhias, os governos e a UE.
- ii. Diversificar as fontes de abastecimento para evitar a dependência de caréis, monopólios e países que usam a energia como arma geopolítica;
- iii. Integrar produtores e consumidores num tratado global que assegure o fluxo dos recursos energéticos, promova o investimento e o comércio e trabalhe para aumentar a competitividade da oferta e da procura;
- iv. Trabalhar para assegurar um escudo de protecção do sistema energético contra choques e rupturas através da criação de uma capacidade excedentária

24 Henry Kissinger, “Has NATO success heralded his own demise?” citado por Robert Cooper in “*The Breaking of Nations*”, 1999.

25 Robert Cooper, “*The Breaking of Nations*”, Grove Atlantic Ltd, 2004 (Tradução Portuguesa: “*Ordem e Caos*”, Editora Presença).

de produção (o problema é que no passado foi a Arábia Saudita que pagou essa capacidade e hoje não é clara a sua predisposição para fazer o mesmo) ou através de uma nova política e de uma nova gestão dos stocks de reservas de emergência que podem ser usados pela UE para proteger as suas economias contra choques de preços e contra a volatilidade do mercado.

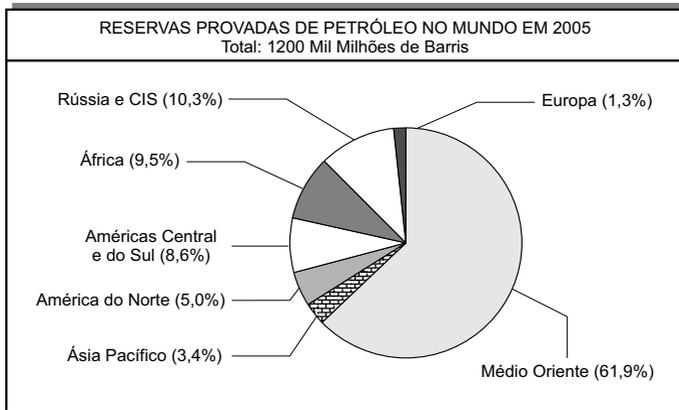
- v. Reforçar a protecção das redes eléctricas e de distribuição de energia, construir e gerir reservas excedentárias, instalar *back-up's* da capacidade eléctrica para instalações críticas, desenvolver novos modelos de gestão das redes multi-centradas e ter planos de contingência e de resposta para as situações de crise.
- vi. Trazer a globalização para o sistema energético de segurança com a integração da China e da Índia na Agência Internacional de Energia e na rede global de comércio e investimento.
- vii. Criar condições para a mudança do modelo energético actual favorecendo a maior contribuição das energias renováveis, da hídrica, da eólica, solar, biomassa, da energia nuclear, dos biocombustíveis e do hidrogénio, de forma a compatibilizar o desenvolvimento com a protecção do ambiente e a redução das emissões de gases com efeito de estufa.
- viii. Introduzir no quadro mental da Segurança Energética a chamada lei Thatcher: *The Unexpected Happens*. Se o inesperado acontecer é preciso que o sistema responda à altura e seja capaz de gerir as crises e encontrar as respostas.

3. O Acesso da Europa a Recursos Energéticos

Uma das características da distribuição do petróleo e gás no mundo é a sua assimetria e a sua concentração em algumas zonas geográficas.

No fim do ano de 2005 (Fig.1) as Reservas Provadas de petróleo no mundo eram de 1.200 mil milhões de barris²⁶, sendo que 61% dessas reservas se localizam no Médio Oriente (Arábia Saudita, Irão, Iraque, Kuwait, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Oman).

26 BP, *Statistical Review of World Energy*, 2006, London.

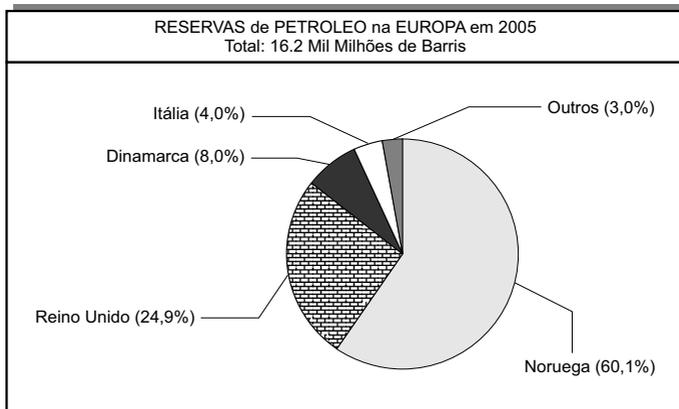


Fonte: BP Statistical Review

Fig. 1 - Reservas provadas de petróleo no mundo

A Europa detém apenas 16.2 mil milhões de barris o que corresponde a cerca de 1,3% das reservas mundiais (Fig.1). Esta é umas das fragilidades estruturais do continente. Os Estados Unidos têm 29.3 mil milhões de barris (2,4%) e a Rússia e países vizinhos 122.9 mil milhões de barris (10,3%).

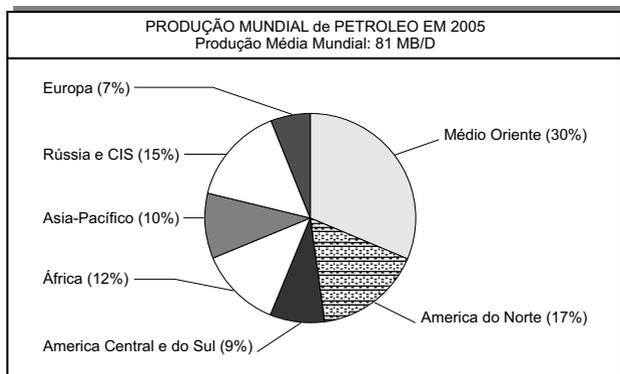
Os países europeus que detêm reservas de petróleo (Fig. 2) são a Noruega (9.7 mil milhões de barris), a Inglaterra (4), a Dinamarca (1.3), a Itália (0.7) e a Polónia (0.5).



Fonte: BP Statistical Review

Fig. 2 - Reservas de petróleo na Europa em 2005

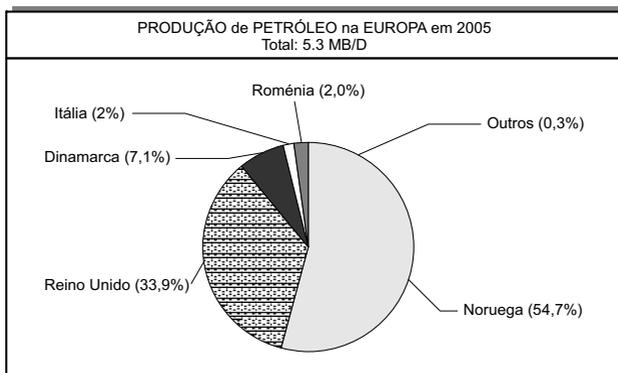
Em termos de produção (Fig. 3) a média mundial em 2005 foi de 81 MB/D²⁷ com a OPEP responsável por 41,7% da produção (só o Médio Oriente representa 30%), OCDE 23,8% e a Rússia e vizinhos 15,2%.



Fonte: BP Statistical Review

Fig. 3 - Produção Mundial de Petróleo em 2005

A produção da Europa foi de 5.3 MB/D o que corresponde a 6,5% da produção mundial. Os maiores produtores da Europa são a Noruega (2.9 MB/D) e o Reino Unido (1.8 MB/D) (Fig. 4).



Fonte: BP Statistical Review

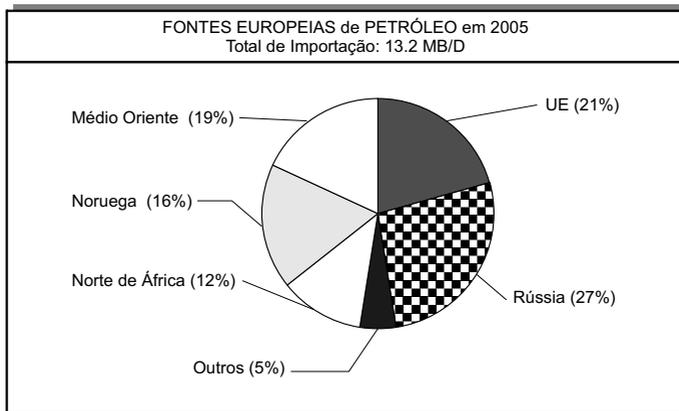
Fig. 4 - Produção de petróleo na Europa em 2005

²⁷ BP, *Statistical Review of World Energy*, 2006, London.

O grande problema é que a União Europeia (Europa dos 25) consumiu em 2005 14.7 MB/D, isto é consumiu 3 vezes mais petróleo do que o que o continente produz. No entanto, o aumento de consumo em 2005 foi apenas de 0,7%. Portugal consumiu 320.000 B/D o que corresponde a cerca de 2,1% do consumo da Europa.

Em termos de refinação, a Europa tem capacidade para processar 13.7 MB/D (corresponde a cerca de 18,6% da capacidade de refinação instalada no mundo). O problema é que esta capacidade está estagnada há muitos anos e já não é adequada para processar óleos cada vez mais pesados e com maiores teores de enxofre como os que aparecem no mercado.

As fontes europeias de petróleo mostram que a dependência do exterior é de 63% (Fig. 5). A UE e a Noruega em conjunto asseguram apenas 37% das necessidades de petróleo da Europa.



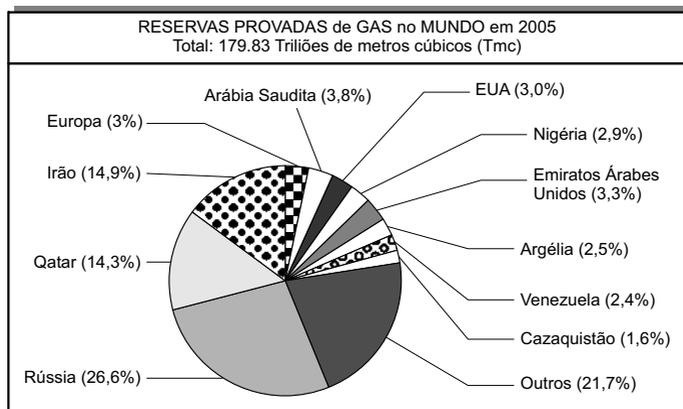
Fonte: BP Statistical Review/AIE

Fig. 5 - Fontes Europeias de petróleo em 2005

Em 2005 a Europa importou cerca de 13.2 MB/D, o que mostra a sua dependência do exterior. Estas importações são sobretudo da Rússia (27%), do Médio Oriente (19%), do Norte de África (12%) e de outras regiões (5%).

A conclusão é clara: a Europa tem uma grande dependência do exterior e em especial da Rússia e, face ao declínio da produção do Mar do Norte, não está a prestar atenção suficiente à necessidade de diversificar os seus abastecimentos e reforçar a contribuição do Norte de África, da África Ocidental e da Bacia Atlântica.

No que diz respeito ao gás, as reservas provadas do mundo em 2005 eram de 179 mil bilhões de metros cúbicos (tmc)²⁸. Os principais detentores de reservas de gás são a Rússia com 26,6%, o Irão com 14,9% e o Qatar com 14,3% (Fig. 6).

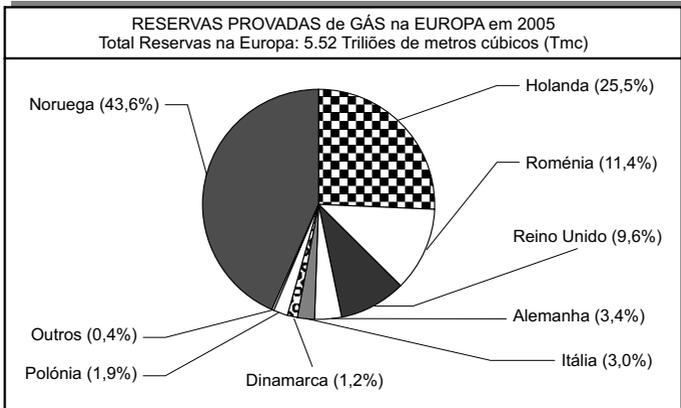


Fonte: BP Statistical Review

Fig. 6 - Reservas provadas de Gás no mundo em 2005

Os Estados Unidos têm 5.45 tmc o que corresponde a cerca de 3% e a Europa tem 5.52 tmc (cerca de 3%). Como vemos, as reservas europeias de gás também são escassas e essa é outra fragilidade. Os principais países europeus que detêm reservas de gás são a Noruega (2.41 tmc), a Holanda (1.41), a Roménia (0.63) e o Reino Unido (0.53). Itália, Polónia, Alemanha e Dinamarca também têm gás mas em quantidades residuais (Fig. 7).

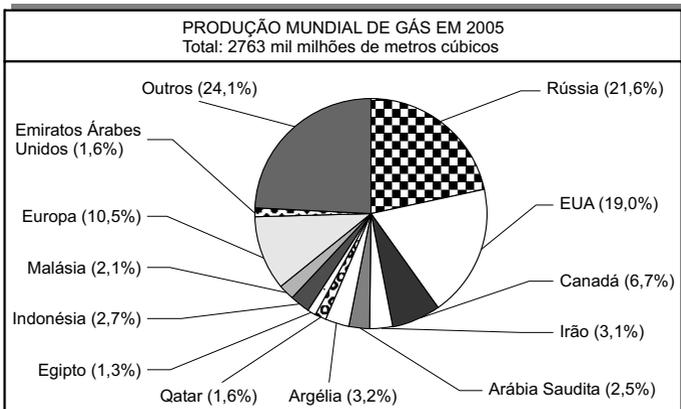
²⁸ BP, *Statistical Review of World Energy*, 2006, London.



Fonte: BP Statistical Review

Fig. 7 - Reservas provadas de Gas na Europa em 2005

A produção de gás no mundo no ano de 2005 (Fig. 8) foi de 2763 mil milhões de metros cúbicos (bcm), com a Rússia responsável por 21,6%, os EUA 19%, o Irão 3,1%, a Arábia Saudita 2,5%, a Argélia 3,2%, o Qatar 1,6% e o Egito 1,3%²⁹.



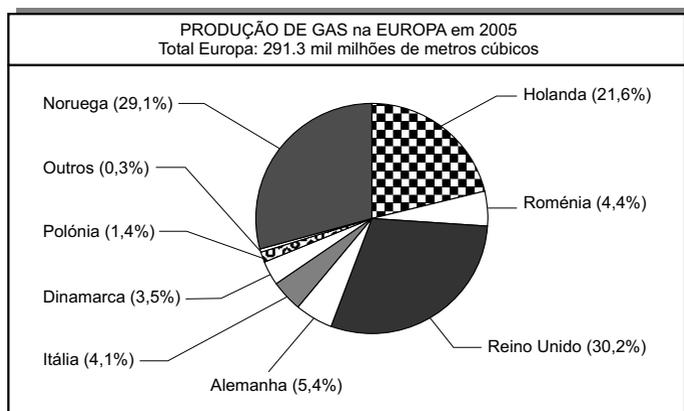
Fonte: BP Statistical Review

Fig. 8 - Produção Mundial de Gás em 2005

²⁹ BP, *Statistical Review of World Energy*, 2006, London.

Como se pode verificar, a produção de dois dos países que detêm mais reservas (Irão e Qatar) é exígua, comparada com o potencial existente. A produção da Europa foi de 291.3 bcm o que corresponde a cerca de 10,5% da produção mundial, muito acima do que o potencial de reservas do continente justificaria em comparação com outros países. As necessidades da Europa em termos de gás levam-na a produzir de forma rápida os seus recursos endógenos e isto pode criar também problemas de dependência e de segurança no futuro.

Os maiores produtores europeus (Fig. 9) são o Reino Unido (88 bcm), a Holanda (62.9), a Alemanha (15.8), a Itália (12), a Roménia (12.9) a Dinamarca (10.4) e a Polónia (4.3).



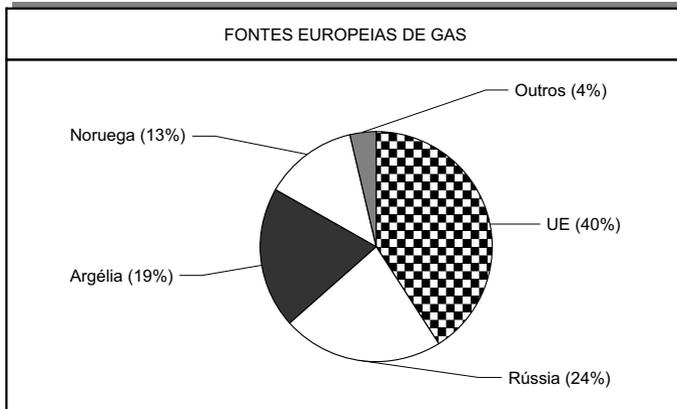
Fonte: BP Statistical Review

Fig. 9 - Produção de Gás na Europa em 2005

A grande questão é que a Europa consumiu, em 2005, 485 bcm o que corresponde a cerca de 17,6% do consumo mundial. O consumo de gás na Europa aumentou cerca de 2% em 2005. Portugal, que consumiu em 2005, 3 bcm, o que corresponde a 0,6% do consumo europeu, está na divisão dos pequenos consumidores.

Em termos das Fontes Europeias de Gás (Fig. 10) e dos movimentos de *trading*, a Europa utiliza o sistema de pipelines da Rússia (responsável por 24% do abastecimento), o Mar do Norte e os países europeus produtores (Noruega, Holanda, Dinamarca, Reino Unido, Alemanha, etc.) responsáveis por 53% do abastecimento, a Argélia com 19% e o Egípto e Líbia que em conjunto não chegam a 1%. Daqui se infere

que a utilização dos recursos endógenos é boa política mas a diversificação para o exterior necessita de contrabalançar o peso crescente da Rússia com uma maior aposta no Norte de África, no eixo Mediterrânico e na Bacia Atlântica.

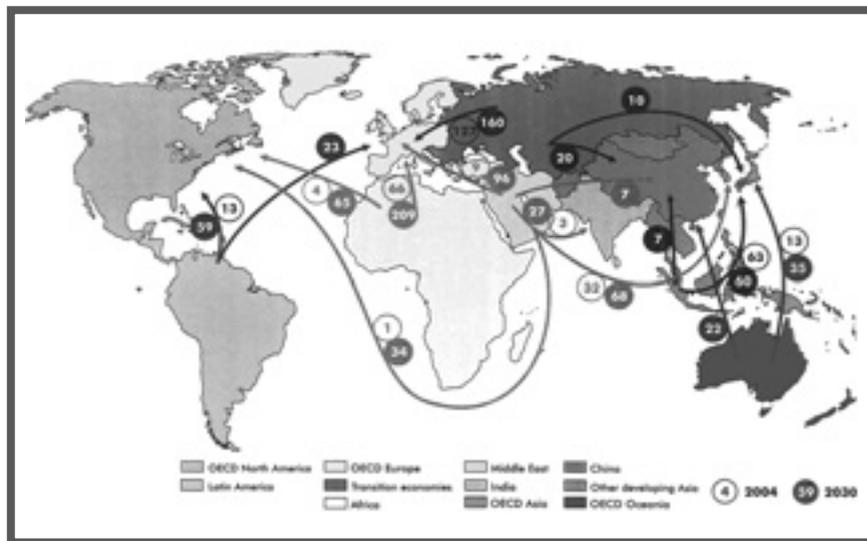


Fonte: BP Statistical Review/AIE

Fig 10 - Fontes Europeias de Gás

No que diz respeito à importação de gás natural liquefeito (LNG) recorrendo à via marítima, o peso deste sector é ainda muito fraco e representa apenas cerca de 11% do volume de gás total importado e é cerca de 7,6 vezes inferior ao volume que circula pelo sistema de pipelines. Os maiores fornecedores de LNG são a Argélia (5,5% do total), a Nigéria (2,8%), Qatar (1,1%) e Oman (0,4%).

A Fig. 11 representa os *Trade flows* de gás no mundo e é patente a fraca atenção que a Europa dá à América Latina, à Bacia Atlântica, ao Magrebe, e ao Mediterrâneo, o que contrasta com a dependência crescente da Rússia.



Fonte: AIE

Fig. 11 - Rotas Internacionais de Comércio do Gás, 2004 e 2030 (bcm)

A conclusão é clara: a Europa aposta pouco no acesso a reservas de gás por via marítima e os poucos países europeus que apostam nesta via são Portugal, Espanha, Itália, Grécia, França e Bélgica.

Em contrapartida, para os países cujo abastecimento repousa essencialmente no sistema de *pipelines*, a dependência da Rússia atinge níveis preocupantes: 96% para a Grécia, 91,5% para a Lituânia, 89% para a Bulgária, 84% para a Finlândia, 83,8% para a República Checa, 62% para a Hungria, 68% para a Áustria, 60,9% para a Eslováquia, 47% para a Polónia, 42,5% para a Alemanha, 29,5% para a Itália, 25,52% para a França.

Como se depreende desta análise, hoje a dependência de muitos países europeus do gás russo já é preocupante. Se, com o declínio da produção no Mar do Norte, a Europa acentuar a sua dependência da Rússia, o futuro será ainda mais preocupante.

Há outros factores que prejudicam sobremaneira o acesso da Europa a novos recursos energéticos.

O primeiro desses factores é o reforço considerável do poder das companhias nacionais de petróleo dos países produtores (as NOC's) que controlam neste momento 80% das reservas mundiais de petróleo. As companhias internacionais, entre elas as europeias (as IOC's), controlam apenas 7% das reservas de petróleo de forma directa e

mais 13% de forma indirecta através dos contratos de partilha de produção (*Production Sharing Agreements*). A Saudi Aramco (companhia nacional da Arábia Saudita) é hoje 10 vezes maior do que a Exxon. Longe vão os tempos em que o domínio das 7 Irmãs era inquestionável. O efeito geopolítico para os países ocidentais e para a Europa é devastador com o agravamento da dependência dos países produtores³⁰.

O segundo factor é a competição feroz da China e da Índia na luta pelo acesso a novas reservas sendo que estes países e, em especial a China, adoptaram uma estratégia que privilegia as relações entre os Estados e acedem às companhias nacionais dos países produtores através das relações políticas inter-governamentais envolvendo nelas as companhias estatais chinesas³¹.

O terceiro factor são os constrangimentos estruturais do mercado do petróleo: embora o mercado seja global, ele não é de todo um mercado totalmente aberto. Há um condicionamento estrutural quer do lado da oferta pois os países produtores como a Arábia Saudita e outros não permitem o acesso às suas reservas, quer do lado da procura pois em muitos países do mundo como a China, a Malásia, a Indonésia, o Irão ou a Venezuela, os combustíveis são subsidiados.

O quarto factor é o crescente nacionalismo dos recursos³² que aparece sempre em alta quando o preço do petróleo sobe e manifesta-se hoje na Rússia, na Bolívia, na Venezuela, no Equador e outros países. Na Bolívia é a terceira vez que os recursos energéticos do país são nacionalizados. Deve reconhecer-se a questão da soberania dos países sobre os seus recursos mas o que é inaceitável é que quando o preço do petróleo baixa, esses mesmos países tentem atrair as companhias internacionais para realizarem investimentos necessários ao desenvolvimento dos seus recursos e depois, quando os preços sobem, não respeitem os contratos que celebraram voltando a “nacionalizar” os recursos. Em geral, o nacionalismo dos recursos significa quase sempre o declínio da produção (só na Venezuela a produção desceu 20% em 3 anos após o Presidente Chávez chegar ao poder embora hoje já exista uma recuperação), o atraso de projectos-chave, o aumento da burocracia e da corrupção e a criação de um ambiente não competitivo que é o caldo de cultura da ineficiência.

30 A. Costa Silva, “O Petróleo e as Relações Internacionais”, Revista de Relações Internacionais do IPRI, Nº 6, 2005.

31 A. Costa Silva, “O Petróleo e as Relações Internacionais”, Revista de Relações Internacionais do IPRI, Nº 6, 2005.

32 A. Costa Silva, “Does the End of Oil Means the End of Oil Culture”? Seminar on “Energy and Environment”, Casa Mateus, Setembro 2006.

A Europa deve equacionar todas estas dificuldades tanto mais que a sua principal região produtiva (o Mar do Norte) já entrou em declínio e só nos últimos 3 anos a produção desceu cerca de 17%. A melhor estratégia passa pela mudança do modelo energético europeu, a diminuição do consumo de combustíveis fósseis, a diversificação das fontes de abastecimento. Quanto ao petróleo e gás, a Europa deve celebrar uma aliança preferencial com a Noruega, investir com a Noruega na exploração e desenvolvimento dos recursos prováveis e possíveis que existem no Ártico, no Mar de Barents, e ao mesmo tempo estabilizar a sua relação com a Rússia e o Médio Oriente que serão sempre parceiros importantes da Europa. Por outro lado, esta deve construir eixos fortes com o Norte de África e a África Ocidental, e desenvolver as ligações com a Bacia Atlântica e a Ásia Central.

4. A Dependência Crescente da Rússia

Quando a Rússia cortou o abastecimento de gás à Ucrânia no dia 1 de Janeiro de 2006, o mercado energético europeu mostrou todas as suas fragilidades. A Rússia tinha uma pretensão legítima: aumentar o preço do gás que vendia à Ucrânia, pois nos últimos dois anos o preço do gás triplicou nos mercados internacionais. Mas, ao adoptar um comportamento irresponsável e cortar o abastecimento, a Rússia mostrou que é um fornecedor não fiável e que não hesita em utilizar os seus recursos energéticos como uma arma geopolítica. Este foi um aviso sério para a Europa³³. A Rússia tem as maiores reservas de gás do mundo, detém o campo de Urengoy na Sibéria que é o maior do planeta e a Gazprom, a companhia estatal de gás russa, é a maior do mundo e controla cerca de 30% das reservas mundiais de gás. Com estes instrumentos o Presidente Putin sonha restabelecer o papel da Rússia como grande potência e sabe que a Europa e o mundo podem ficar ainda mais dependentes das reservas energéticas russas com o início do declínio da produção em algumas regiões petrolíferas como o Mar do Norte e o Alasca.

A fragilidade da Europa ficou exposta com o corte de abastecimento à Ucrânia porque os volumes de gás que circulam no sistema de pipelines que atravessa a Ucrânia, chegam a Frankfurt e a Milão e esse corte provocou uma redução de 50% de gás na Hungria, 25% na Itália, 30% em França, 30% na Eslováquia, para não falar na Áustria

33 A. Costa Silva, de Frente Estratégia - <http://www.algebrica.pt/deFrente-e/default>, Fevereiro 2007.

que é hiper-dependente do gás russo³⁴. E isto foi feito no pico do Inverno com todas as consequências que daí resultam.

A Europa devia ter tirado lições deste incidente mas infelizmente, e como vem sendo habitual, muita gente falou mas pouca gente fez alguma coisa. Hoje a Europa recebe cerca de 53% do gás que consome do Mar do Norte e de países produtores europeus, 24% vem da Rússia e 19% da Argélia. Dentro de 20 anos, com o declínio da produção no Mar do Norte, a Europa receberá 75% do gás que consome da Rússia. Este é o plano que existe e inclusive a Inglaterra que hoje exporta gás, será nessa altura um país importador de gás. Se a Europa persistir nesta via, continuar a apostar apenas na Rússia e não diversificar as suas fontes de abastecimento ficará refém da Rússia dentro de duas a três décadas, e isso é o pior que pode suceder.

O problema é que a Europa não sabe lidar com a Rússia, mas esta sabe muito bem lidar com a Europa. A Rússia fez uma “aliança” energética com a Alemanha, corporizada na construção conjunta do gasoduto NEGP (*North Eastern Gas Pipeline*) que vai atravessar o Mar Báltico para levar o gás russo directamente à Alemanha evitando a circulação por outros países como a Polónia. O governo polaco reagiu e acusou esta “aliança” de ser uma nova versão do pacto de Molotov/Von Ribbentrop. Evidentemente é um exagero, mas o facto é que a “locomotiva” alemã está atrelada a Moscovo e desde aí, a política energética europeia está mais fragilizada e fragmentada. A prova veio com o corte de abastecimento do petróleo à Bielorrússia efectuado em Janeiro de 2007. Depois de um ano de “retórica” europeia de facto nada aconteceu e a Rússia, quando chegou a altura de utilizar de novo a chantagem, fez ultimatoss e recorreu à medida extrema que é o corte do abastecimento. A Bielorrússia como a Ucrânia são “países de trânsito” do gás e petróleo russo que vem para a Europa. Em termos do gás russo exportado para a Europa, cerca de 80% vem pela Ucrânia e 20% pela Bielorrússia, sendo que neste último caso serve essencialmente a Alemanha, a Polónia e a Lituânia.

O diferendo com a Bielorrússia voltou a revelar outro elemento essencial da política do Presidente Putin: a Rússia quer o domínio absoluto da rede de *pipelines* para a utilizar como arma política e aumentar a dependência da Europa. A negociação que a Rússia fez sobre o preço do petróleo que vende à Bielorrússia teve como pressuposto a retenção pela Rússia de parte significativa do capital da Beltransgaz, a empresa proprietária do gasoduto que atravessa a Bielorrússia. Pouco a pouco, com a sua política de chantagem,

34 A. Costa Silva, de Frente Estratégia - <http://www.algebraica.pt/deFrente-e/default>, Fevereiro 2007.

ameaças e ultimatos, Moscovo vai-se apossando da rede de *pipelines* que juntamente com as suas reservas energéticas, constituem dois trunfos de peso na sua estratégia que visa o domínio do sistema energético europeu. A aquisição de activos no *downstream* em vários países europeus como a Alemanha, a França, o Reino Unido ou a Holanda e a expansão do controle da rede de distribuição, é parte integrante dessa estratégia. Esta é uma ameaça directa à segurança energética europeia e urge dar uma resposta.

Ao mesmo tempo, o Presidente Putin acena à China e ao Irão, aceita a proposta deste país para discutir a ideia da criação de uma OPEP do gás que será um novo cartel para reforçar a sua política de utilização dos recursos energéticos para se afirmar na cena internacional. Putin visita o Qatar (o terceiro país do mundo com reservas de gás, depois da Rússia e do Irão) para discutir a mesma ideia, aproxima-se da Arábia Saudita para firmar um tratado de cooperação no domínio da energia e para vender armas ao regime saudita, aproveitando o vazio político criado com as dificuldades dos Estados Unidos no Médio Oriente e a sua obsessão pelo Iraque.

Putin fez um ataque duro aos EUA na Cimeira sobre segurança realizada em Munique em Fevereiro de 2007, na sequência do anúncio pelos EUA da instalação do sistema de defesa anti-míssil (MDI) na Polónia e na República Checa. Podemos dizer que o “namoro” do Ocidente a Putin e a amizade do Presidente Bush com o líder russo, não se tem traduzido em nenhum ganho político: o regime russo é autocrático, controla a comunicação social, viola os direitos humanos na Tchetchenia, intervém na vida das empresas, destruiu a Yukos e de facto “nacionalizou-a”. Este nacionalismo dos recursos, praticado por Putin, estendeu-se ao projecto Sakalin-2, onde o governo russo “nacionalizou” 30% das *shares* retirando-as à Shell, à Mitsui e à Mitsubishi. A próxima ameaça recai sobre o campo gigante de gás de Kovykta que é detido pela BP e TNK. O que é um facto é que quando Putin chegou ao poder, o sector estatal energético representava apenas 15% do total no país e hoje já é de 60%. Como noutros casos, o Ocidente com a sua miopia política, fecha os olhos em troca do apoio de Putin à luta contra o terrorismo. E é assim que hoje a Rússia está no G8, a que já presidiu na Cimeira de San Petersburgo onde o ponto forte da agenda foi a “discussão da segurança energética”. A ironia não podia ser maior, pois com o défice de liderança política que há nos países ocidentais e a tibieza do “politicamente correcto” podemos dizer que a Europa parece hoje “desarmada” e sem estratégia face a uma Rússia ascendente, autoritária e hábil nas suas alianças com o Irão, a China, a Argélia e a Arábia Saudita.

5. O Fluxo de Petróleo e Gás e o Dilema da Europa

Um dos problemas mais importantes em termos de segurança energética é assegurar o fluxo do petróleo e gás necessário para alimentar o funcionamento da economia dos países consumidores.

Quando olhamos hoje para o mapa desses fluxos e projectamos a evolução futura da circulação, há uma constatação irrefutável: caminhamos para o congestionamento de algumas vias cruciais de circulação e para o aumento dos obstáculos operacionais.

Hoje circulam pelos mares do planeta 40 MB/D o que corresponde a cerca de 50% da produção mundial. Uma parte significativa (17 MB/D) circula no Estreito de Ormuz que é uma das vias marítimas mais congestionadas do mundo. Ainda recentemente (no fim de 2006) houve um choque no Estreito, de um petroleiro japonês com um submarino nuclear americano, que poderia ter tido consequências nefastas. Por outro lado, as tensões geopolíticas no Médio Oriente estão exacerbadas e elas polarizam-se no Estreito de Ormuz. O Irão domina o Estreito, e de vez em quando faz ameaças veladas de que em caso de ser alvo de pressões ou ataques, pode bloquear a circulação. O Irão invadiu e ocupou três ilhas localizadas no Estreito e que pertencem aos Emiratos Árabes Unidos. A existência de bases americanas no Qatar e no Bahrein é motivo de ameaças repetidas de grupos extremistas. A crescente instabilidade no Iraque contamina toda a região e configura o risco de um conflito entre sunitas e xiitas à escala regional. O facto do Irão xiita estar a dar passos para fabricar uma bomba nuclear levou já os países sunitas do Golfo Pérsico, como a Arábia Saudita, o Egipto e a Jordânia, a manifestarem a sua intenção de desenvolverem também um programa para aquisição de armas nucleares.

Às tensões geopolíticas juntam-se os problemas de circulação: dentro de 25 a 30 anos, a quantidade de petróleo que vai circular no Estreito de Ormuz pode duplicar. A nível global, dos 40 MB/D que circulam hoje, podemos chegar aos 72 MB/D dentro de três décadas, o que representa um aumento de 80%. Uma questão crucial para a Europa e o mundo, que vão continuar a precisar do petróleo do Golfo Pérsico e em quantidades cada vez maiores à medida que outras províncias petrolíferas entram em declínio, será resolver os problemas de congestão na circulação no Estreito de Ormuz e assegurar um abastecimento seguro e ininterrupto.

Um outro ponto de congestão muito acentuada e que interessa sobretudo aos países da Ásia e em especial à China, Japão e Coreia do Sul, é a situação no Estreito de Malaca. A circulação é aí difícil, há actos de pirataria que se repetem regularmente sobretudo depois do *tsunami* de Dezembro de 2004 e esta via marítima é fulcral para o abastecimento da Ásia.

No que diz respeito à Europa é importante, do ponto de vista da segurança, encontrar soluções e alternativas para o que se passa nos Estreitos do Bósforo e de Dardanelos.

Estes estreitos são uma das vias marítimas mais congestionadas do mundo, têm apenas 700 metros de largura e atravessam o centro de Istambul onde vivem mais de 12 milhões de pessoas.

Em 1936 quando foi assinada a Convenção de Montreux que regula o tráfego marítimo no Bósforo, circulavam aí 17 navios por dia e os petroleiros actuais de grande dimensão não existiam³⁵. Hoje circulam no Bósforo 55.000 navios por ano, mais de 150 por dia e pelo menos 15% desses navios transportam petróleo. Alguns incidentes recentes como o de Fevereiro de 2003 que provocou um bloqueio de mais de 55 navios ou de 1 de Janeiro de 1999 em que o navio russo Volganef 248 libertou 6.000 barris de petróleo no estreito, levantam sérias preocupações sobre a evolução futura da circulação na zona. Continuam a existir por ano em média cerca de 17 acidentes, as colisões acontecem com frequência causando mortes, fogos e derrames, potenciando as condições para a ocorrência de uma catástrofe de dimensões maiores.

A regulação do tráfego no Estreito para minimizar o congestionamento está hoje no centro de uma das maiores disputas geopolíticas que envolve a Rússia, a Turquia, o Irão, os países produtores da Ásia Central, a Europa e os EUA.

A Rússia, cujos navios representam 25% do tráfego no Estreito do Bósforo, quer que a maioria do petróleo do Cáspio seja transportada através do *pipeline* CPC (*Caspian Pipeline Consortium*), cuja propriedade detém em conjunto com o governo do Cazaquistão. Este *pipeline* termina no porto russo de Novorossiysk, no Mar Negro, e permite o escoamento através do Bósforo. Isto não só não resolve o problema do congestionamento como pode agravá-lo.

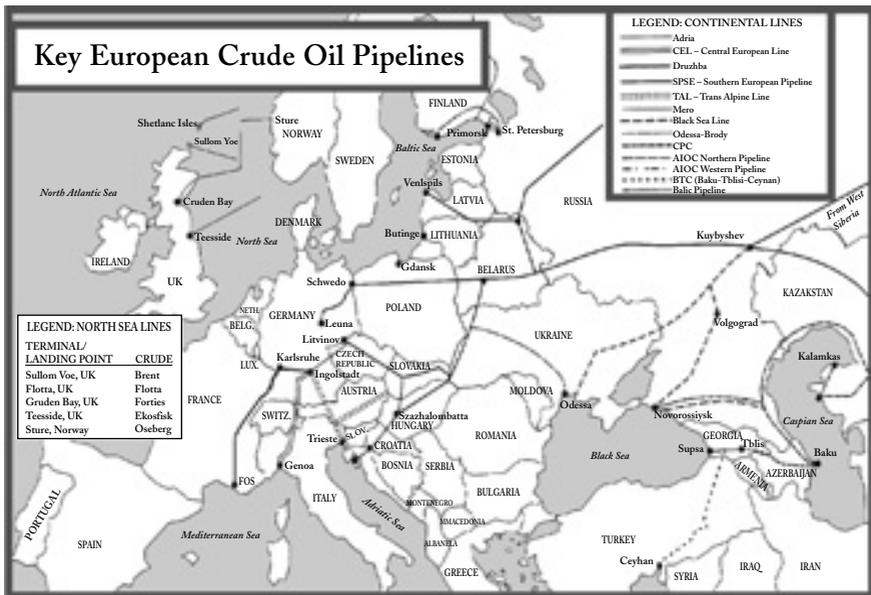
É por isso que há uma luta geopolítica em curso para assegurar outras alternativas que visam evitar a Rússia e o Irão e onde a Europa e EUA têm interesses convergentes. Uma dessas alternativas é o *pipeline* BTC (Baku to Ceyhan) que pode transportar petróleo do Cáspio e da Ásia Central, através de Baku, capital do Azerbaijão, até ao porto turco de Ceyhan no Mediterrâneo Oriental, passando pela Geórgia. Este *pipeline* tem cerca de 1.750 Km de extensão e custou cerca de 3.5 mil milhões de dólares. O seu traçado é um autêntico tratado de geopolítica pois evita a Rússia e o Irão e passa por países "politicamente" mais próximos do Ocidente. O projecto foi apoiado

35 Energy Intelligence Research, "The International Crude Oil Market Handbook", 2006".

pelos EUA e pela Europa e abre uma via importante para o escoamento do petróleo para o Ocidente.

Do ponto de vista da Europa é importante apostar nos projectos de *pipelines* que visam evitar o Bósforo e assegurar ligações com o Mediterrâneo. Os projectos de *pipelines* Burgas-Alexandropoulos, o projecto Nabucco encabeçado pela companhia austríaca OMV e o pipeline Samsung-Ceyhan, que atravessa a Turquia, podem ser importantes *assets* estratégicos para facilitar o escoamento do petróleo para a Europa e evitar o Bósforo.

De facto a Europa não deve ficar refém do sistema de *pipelines* russos, embora estes sejam um elemento essencial do abastecimento energético europeu. A Fig. 12 mostra as rotas dos principais pipelines que abastecem a Europa Oriental e Central e que provêm da Rússia. Todo este sistema é operado pela companhia russa estatal Transneft. Esta tem o maior sistema de *pipelines* do mundo com cerca de 45.000 Km de extensão. Este sistema é ainda operado com o estilo de gestão e comando da era soviética e não responde às necessidades das economias modernas.



Fonte: EIR Energy Intelligence Research

Fig. 12 - Rotas dos Pipelines na Europa Oriental, Central e Turquia

A componente central do sistema de *pipelines* russo que abastece a Europa é conhecido por Druzhba (ou linha da Amizade) e serve toda a Europa Oriental e Central. Estende-se do centro de refinação de Kuybyshev, localizado na região do Volga e Urais, até à Rússia Ocidental e à Bielorrússia, onde se divide em 3 ramais: um que corre para norte, para o porto báltico de exportação de Ventspils; o segundo que vai para Ocidente, para a Alemanha e Polónia incluindo o porto de exportação de Gdansk; e o terceiro que vai para sul para a Hungria, Eslováquia e República Checa.

Os recentes cortes de abastecimento da Rússia à Ucrânia e Bielorrússia vieram suscitar muitas questões sobre a fiabilidade da Rússia como fornecedor. Deve notar-se que há uma interdependência muito grande hoje entre a Rússia produtora de petróleo e gás e a Europa consumidora. E esta interdependência devia ser um importante factor de estabilidade e vai continuar a jogar um papel chave no futuro porque a Europa depende cada vez mais da Rússia para a energia e a Rússia depende da Europa para assegurar um fluxo regular de receitas que é vital para o funcionamento do país.

O problema reside noutra dimensão: o da segurança energética da Europa do futuro que não pode ficar totalmente dependente da Rússia. É por isso que a Europa deve construir outras alternativas com os seguintes componentes:

- Explorar o potencial do Norte de África, nomeadamente as ligações com a Argélia, a Líbia e o Egipto. No caso do gás, a Europa importa hoje por ano 214 mil milhões de metros cúbicos (bcm). Dentro de duas décadas, em 2030, a Europa importará 488 bcm de gás do exterior, mais do dobro do nível actual. É essencial assegurar no futuro que exista aí uma contribuição importante do Norte de África, do Médio Oriente e da América Latina, para contrabalançar o peso da Rússia.
- Explorar as ligações da Europa Oriental (Grécia e Bulgária) com a Turquia e através destes países com o Cáspio e a Ásia Central. Projectos como o BTC, Nabucco e Alexandropoulos podem ser importantes porque ligam a Europa a uma importante região produtora de petróleo e gás e diminuem a dependência da Rússia.
- Explorar a aliança com a Noruega, país europeu que dispõe ainda de reservas importantes de petróleo e gás e que tem um potencial por explorar no Círculo Polar Ártico. A aposta na tecnologia e inovação, em conjunto com a Noruega, pode levar a Europa a beneficiar do aproveitamento do potencial de uma região produtiva que é estável, fiável e pode propiciar um contrapeso importante às dependências existentes.

- Apostar em força na Bacia Atlântica: é necessário criar um eixo energético poderoso na Bacia Atlântica e a Europa pode, quer no mundo do petróleo, quer no do gás e LNG, potenciar as ligações que hoje são ténues mas que podem fazer crescer a contribuição da África Ocidental, de Angola à Nigéria e à Guiné-Equatorial, e do Brasil, Trinidad e Tobago à Venezuela e México, para dar um enquadramento importante ao potencial energético da Bacia Atlântica.

6. O Mercado Energético Europeu

Quando a tragédia do Katrina se abateu sobre os Estados Unidos falhou tudo: o Governo federal falhou, o Governo local falhou, o Serviço de Protecção Civil falhou. Só houve uma coisa que não falhou: o mercado. Dois dias depois da tragédia, quando a confusão e a anarquia se tinham instalado, o mercado respondeu de forma notável e as estações de gasolina tinham combustível para fornecer aos seus clientes. Esta é uma lição importante: um mercado aberto, competitivo e transparente, é uma garantia de segurança e de estabilidade, mesmo nas piores situações. Por isso a defesa de um mercado energético aberto e competitivo na Europa, é hoje também uma questão de segurança energética.

Muitos dos dramas da Europa advêm do facto de o mercado energético integrado ser uma ficção. E, no entanto, a Europa com os seus 500 milhões de consumidores, é o segundo mercado de energia do mundo logo a seguir à América do Norte. Se a Europa falar a uma só voz terá um poder tremendo na génese de soluções para os seus problemas enfrentando a mudança para um modelo energético novo, mais descentralizado, menos dependente dos combustíveis fósseis e mais amigo do ambiente. O problema é que a Europa é um anão político e falha na liderança e na inexistência de vontade política colectiva. Hoje a Europa é mais um “somatório de fraquezas” como diz o Embaixador Marcello Mathias³⁶, do que um catalizador de forças e isso deve mudar.

A assumpção de uma política europeia de energia pode voltar a mobilizar a Europa porque esta sempre funcionou a partir de grandes ideias e de grandes projectos. E é preciso não esquecer que na génese da Europa, em 1956, existiram dois acordos para a energia: o Mercado do Carvão e do Aço e o Tratado Euratom para a energia nuclear. Portanto, a energia está inscrita na matriz genética da Europa moderna e hoje, mais do

36 Marcello Mathias, “*Diário de Paris 2001-2003*”, Editora Oceanos, Novembro de 2006.

que nunca, é importante mobilizar o Continente para falar a uma só voz pois isso abrirá caminho para a solução de muitos dos seus problemas.

E quais são esses problemas no domínio do mercado energético?

Em primeiro lugar o regresso dos protecționismos nacionais sobretudo em Espanha e França. Os protecționismos nacionais impedem o funcionamento aberto do mercado e matam a competitividade. A oposição do governo francês à OPA da italiana ENEL sobre a Suez e a sua intervenção para favorecer a aquisição da Suez pela Gaz de France é inaceitável. Vai ao arripio das regras de um mercado aberto e criou precedentes sérios para o futuro. O mesmo se deve dizer sobre a atitude do governo espanhol em relação à OPA da E.on sobre a Endesa. Quando os países europeus protecționistas compreenderem que a sua defesa dos monopólios nacionais é contraproducente e que o reforço dos monopólios distorce o mercado, talvez algo possa mudar. Mas até lá a via fácil escolhida pelos países protecționistas liquida a hipótese de caminharmos para um mercado integrado.

O segundo problema reside exactamente no facto do domínio dos monopólios sobre o mercado ser esmagador em muitos países europeus. Na Alemanha a E.on e a Ruhr dominam mais de 60% do mercado; em França a Gaz de France domina mais de 70% do mercado e é evidente que a dinâmica e a natureza dos monopólios vai no sentido do reforço do *statu quo*, da asfixia de qualquer novo competidor e da defesa acérrima de um mercado fechado e pouco competitivo paralisando todas as tentativas de liberalização e flexibilização. Como dizia o milionário australiano da imprensa Rupert Murdoch: “Um monopólio é uma coisa terrível até termos um”. A Europa da energia está prisioneira do domínio dos monopólios e por isso a liberalização do mercado energético, atulhado em barreiras sem fim, marca passo. O processo aberto pela Comissão Europeia contra algumas das maiores companhias europeias de energia acusando-as de “cartelização” e manipulação dos preços do mercado é um sintoma.

O terceiro problema é que a Directiva Europeia que estabelece com clareza o processo de liberalização e sobretudo a necessidade de *unbundling*, isto é da separação clara entre a produção e a distribuição do gás e electricidade, não tem sido aplicada. E, no entanto, o *unbundling* é um passo muito importante para abrir o mercado, atrair novos *players*, aumentar a competitividade e caminhar no sentido do benefício dos consumidores. Não é por acaso que na Europa fechada da energia, os consumidores são tão penalizados e têm em muitos países os preços mais elevados. A Comissão Europeia tem insistido e bem na necessidade de implementar o *unbundling* e várias soluções são possíveis. Uma delas é “obrigar” os monopólios a “cederem” o seu domínio das vias de distribuição e dos pipelines, nomeando uma companhia independente para geri-los,

“deixar” que eles detenham algumas *shares* de participação, mas sem permitir o seu envolvimento directo nas operações, pois é aí que eles impedem a entrada de novos *players* e asfixiam a competitividade.

Por último, a Europa não segue os bons exemplos como o do Reino Unido onde o mercado energético foi liberalizado há alguns anos e os reflexos positivos são palpáveis. O Reino Unido dispõe de um conjunto de *players* no seu mercado energético que são muito competitivos, tem preços que são dos mais baixos da Europa no gás e electricidade, tem uma capacidade de oferta muito dinâmica e é dos únicos países europeus onde, com o fim dos monopólios, os contratos de abastecimento de gás sofreram a maior diversificação, fruto da dinâmica do mercado. Enquanto na Alemanha a E.ON faz contratos de abastecimento de gás com a Gazprom e em França a GDF segue o mesmo caminho (o que significa aumentar ainda mais a dependência energética da Europa em relação à Rússia), no Reino Unido a diversificação é notável e a Rússia não passa de um dos múltiplos fornecedores, o que mostra com uma clareza impressionante que um mercado aberto e competitivo contribui para o aumento da segurança energética.

Em conclusão podemos dizer que a Europa tem um problema grave: não consegue fazer a construção do mercado único do gás e da electricidade. Para avançar tem de inspirar-se no princípio de Jean Monnet: quando há um problema que não se consegue resolver deve alargar-se o contexto. Há que definir e materializar a política europeia de segurança energética, diversificar as fontes de abastecimento, avançar com o mercado energético integrado, derrotar os egoísmos nacionais, fazer valer todas as sinergias e ser persistente.

7. As Reservas Estratégicas

As Reservas Estratégicas de Petróleo (nos EUA são conhecidas como SPR isto é *Strategic Petroleum Reserves*), são hoje um pilar da segurança energética dos países ocidentais. Este instrumento nasceu logo a seguir ao choque petrolífero de 1973, sob a liderança dos EUA, do Presidente Nixon e do seu Secretário de Estado, Henry Kissinger. Os países ocidentais que tinham sofrido o embargo político dos países árabes concretizado na interrupção do abastecimento de petróleo, na sequência da guerra Israelo-Árabe, puseram em prática um conjunto de medidas para lidar com potenciais embargos e rupturas no futuro. Foi assim que foram criadas as “Reservas Estratégicas de Petróleo” e a “Agência Internacional de Energia”.

As Reservas Estratégicas foram criadas em 1976 e o seu mecanismo manteve-se praticamente inalterado até hoje. Podemos dizer que este mecanismo funcionou de forma notável para responder ao seu objectivo inicial: nunca mais existiram “embargos políticos” como o de 1973. As medidas então tomadas pelos países ocidentais mostram a clarividência das lideranças políticas de então e em particular do Presidente Nixon e do seu Secretário de Estado. Outra das suas medidas foi a de fixar “standards” para a indústria automóvel (a CAFE) que deu resultados notáveis, como vimos antes.

O problema é que estes mecanismos nunca foram repensados e hoje a situação internacional comporta novas ameaças e novos desafios. Por isso é necessário ajustar estes mecanismos, e em particular as Reservas Estratégicas, para podermos responder aos problemas do nosso tempo.

As Reservas Estratégicas têm hoje três fraquezas: o seu tamanho é desadequado às ameaças actuais; o mecanismo para a sua utilização é confuso e pouco claro; e estão confinadas apenas ao petróleo sendo que o gás deve ser parte integrante de uma política nova e mais abrangente.

Nos EUA as SPR foram utilizadas poucas vezes: na 1ª Guerra do Golfo e depois da tragédia dos furacões Katrina e Rita. A questão é que as Reservas Estratégicas dos países ocidentais (e da Europa em particular), podem ser utilizadas hoje de forma diferente para minimizar as ameaças existentes. Essas ameaças são a volatilidade dos preços, a especulação que cresce nos mercados de energia e a ausência do mecanismo essencial que durante muitos anos contribuiu para a regulação do mercado petrolífero: a existência de uma *spare capacity* ou capacidade excedentária de produção nos países produtores e em especial na Arábia Saudita. Este país actuou no passado como um *swing producer* que utilizava a sua capacidade excedentária para estabilizar o mercado quando existiam rupturas no abastecimento de certos países produtores. Foi o caso da Venezuela em Dezembro de 2002 quando a hierarquia da PDVSA (a companhia nacional de petróleos) entrou em rota de colisão com o Presidente Chávez, este despediu mais de 18.000 quadros superiores de um dia para o outro, a produção do país entrou em colapso com um declínio de 2 MB/D e a Arábia Saudita interveio, repôs a produção e os preços mantiveram-se estáveis no mercado. É isto que hoje não acontece porque uma combinação negativa de factores – o crescimento da procura mundial, a necessidade de responder a esse crescimento, a falta de investimento adequado na indústria petrolífera e a falta de vontade política para manter uma capacidade ociosa de produção – levaram à erosão do principal mecanismo de estabilização do mercado. Isto prende-se também

com um factor geopolítico importante: até que ponto a Arábia Saudita e a sua nova liderança não mudaram de política e estão hoje mais interessados em maximizar as receitas petrolíferas do que em actuar como estabilizadores do mercado? O que é certo é que a vontade revelada pelos países produtores e, em especial, pela Arábia Saudita no passado, em manterem uma capacidade excedentária de produção, tem-se desvanecido. Essa capacidade custa biliões de dólares e se há uma mudança política, como parece inferir-se de um conjunto de atitudes recentes, a pergunta é: quem vai pagar a nova *spare capacity*?

Neste quadro assume especial relevo a utilização pelos países ocidentais das Reservas Estratégicas de Petróleo e Gás de uma forma mais dinâmica e agressiva para fazerem face à volatilidade dos preços, protegerem as suas economias e os seus consumidores contra o efeito abrasivo dessa volatilidade e contra potenciais choques, servindo como um pilar da segurança energética. Neste sentido é importante reequacionar a magnitude dessas Reservas Estratégicas. Elas foram concebidas para suportar um embargo ou uma ruptura do abastecimento e duram cerca de 90 dias mas são desadequadas para enfrentarem as ameaças actuais. É importante redefinir o mecanismo para a sua utilização tornando-o mais claro e agressivo. É necessário reequacionar a sua localização, a sua proximidade dos grandes centros de consumo de cada país europeu e a sua operacionalidade em caso de urgência e necessidade.

No caso de Portugal estas questões são especialmente relevantes: 40% das Reservas Estratégicas do país localizam-se na Alemanha. Em caso de crise grave é pouco provável que sirvam os interesses de Portugal. Num quadro de gestão europeia integrada das Reservas Estratégicas é óbvio que as sinergias se podem maximizar, as localizações redistribuídas, os mecanismos de utilização repensados. No quadro de uma nova política de segurança energética, a gestão integrada e dinâmica das Reservas Estratégicas europeias, feita em consonância com os EUA, pode ser uma das respostas dos países ocidentais para protegerem as suas economias e mercados, reduzirem a influência da OPEP e reforçarem a sua posição geopolítica.

De facto, quando vemos o mercado energético mundial sem nenhum mecanismo de estabilização e sob influência crescente da OPEP, é preocupante. A OPEP actua como uma “persistente força anti-competitiva no mercado mundial” como disse Edward Morse e Amy Joffe³⁷, isto é desafia os princípios da liberalização e do comércio livre, actua

37 Edward Morse e Amy Myers Joffe, “OPEC in Confrontation with Globalization” em Jan Kalicki e David Goldwyn, “Energy and Security”, 2005.

como um cartel bem sucedido e manipula o mercado através da limitação do abastecimento. Neste sentido, e como a dependência da Europa face à OPEP tende a aumentar, é importante encontrar instrumentos adequados para fazer face a esta ameaça e contrabalançá-la. Uma nova arquitectura das Reservas Estratégicas e a sua adequação às ameaças actuais é uma resposta. Outra resposta é a mudança do modelo energético dos países ocidentais com a aposta nas energias renováveis, nos biocombustíveis, no potencial hidroeléctrico, na micro-geração maciça, no hidrogénio, no nuclear, na biomassa, visando diminuir a dependência da OPEP. Uma terceira resposta é a integração da China, da Índia e dos principais países emergentes, na Agência Internacional de Energia para procurar construir uma plataforma única dos consumidores e, ao mesmo tempo, integrar esses países na rede mundial de comércio, investimento e circulação das *commodities*.

Uma nota final sobre a segurança: face à complexidade da situação internacional há uma busca de um novo conceito de segurança onde a energia é um ponto nodal. Não é por acaso que em Março de 2006, o Presidente da Comissão do Senado dos EUA para as Relações Exteriores, Richard Lugar, fez aprovar um diploma que regula a política energética e a diplomacia americanas em situações de crise. O diploma diz que, por razões de Estado, os EUA devem ter uma “política energética que assegure a segurança do país através do acesso a fontes de energia limpas, disponíveis, fiáveis e sustentáveis”. No quadro estabelecido, o diploma deixa a porta aberta à criação de alianças estratégicas no domínio da energia e a pactos de cooperação no hemisfério ocidental tendo em vista a solução de problemas em situações de crise. É inegável que os EUA estão a dar passos para a redefinição da sua política de segurança energética no século XXI.

O problema é que um antigo Conselheiro dos Presidentes Reagan e Bush pai, James Pinkerton, retomou os conceitos do diploma para defender a criação de uma organização militar, tipo NATO, para a energia, uma espécie de contra-cartel formado pelos países consumidores ocidentais. O argumento é de que se a guerra é demasiado importante para ser deixada nas mãos dos militares, a energia é demasiado importante para ser deixada nas mãos do mercado. E diz: “se os EUA derem o primeiro passo, o resto do mundo virá atrás”. O problema é que este passo, somado aos factores desestabilizadores criados pelo terrorismo islâmico, pelo radicalismo de países produtores como o Irão ou a Venezuela, por grupos radicais como o do Delta do Níger, pela deterioração da situação no Iraque e pela política externa errónea do governo americano, arrisca-se a conduzir o mundo para o caos. A militarização da energia não é a solução.

Mas a utilização mais dinâmica das Reservas Estratégicas de Petróleo e Gás, a mudança do modelo energético dos países ocidentais, a integração de países emergentes na Agência Internacional de Energia, o projecto da criação de uma zona transatlântica de comércio livre proposta pela Chanceler Merkel, e onde o eixo energético da Bacia Atlântica pode potenciar todas as suas valências, são seguramente soluções e alicerçam em conjunto uma nova resposta estratégica aos problemas internacionais actuais.

8. A Ameaça Climática

Há uma ligação umbilical entre os três principais desafios do século XXI: o terrorismo, a segurança energética e a ameaça climática. É importante não esquecer o papel desta última quando falamos de segurança e energia. O Modelo Energético actual é um dos responsáveis pela degradação climática e portanto a sua mudança é crucial pois além de todas as vantagens antes expostas, essa mudança é o principal caminho para debelar a ameaça climática.

No fundo o que se passa no nosso planeta é que estamos a assistir à realização de uma das mais espantosas previsões da ciência. Em 1896 o químico sueco Arrhenius³⁸ notou que a concentração de dióxido de carbono (CO₂) na atmosfera contribuía para o aquecimento da Terra e previu que se ela duplicasse a temperatura podia aumentar 4°C. Esta previsão está de acordo com as dos mais modernos modelos climáticos. Antes da revolução industrial a concentração de CO₂ na atmosfera era de 280 partes por milhão (ppm) e hoje é de cerca de 400. Se continuar o ritmo actual de consumo de combustíveis fósseis é provável que se venha a atingir 560 ppm neste século e o aumento de temperatura previsto por Arrhenius pode acontecer com todas as consequências de instabilidade para a vida na Terra³⁹.

É importante dizer que as previsões dos modelos climáticos contêm muitas incertezas. O clima é um dos sistemas mais complexos que existem para ser modelado matematicamente. Alguns cientistas são cépticos sobre a possibilidade de estarmos a assistir a uma mudança estrutural do sistema climático e defendem que estas são

38 World Meteorological Organization, *"Climate into the 21st Century"*, editado por William Burroughs, Cambridge University Press, 2003.

39 World Meteorological Organization, *"Climate into the 21st Century"*, editado por William Burroughs, Cambridge University Press, 2003.

alterações pontuais como as que já existiram no passado. A opinião destes cientistas deve ser respeitada e debatida embora existam hoje evidências, como o sublinha o recente relatório do painel da ONU, que estamos em face de uma mudança estrutural com grande probabilidade desta ser induzida pelo homem.

O problema é que o debate tem-se centrado até hoje nas incertezas da ciência mas o relatório de Nicholas Stern⁴⁰, feito em 2006 para o governo inglês, mudou o foco da discussão e trouxe-a para o terreno da economia. Stern mostra que o custo da inacção pode ser dramático: o PIB global pode diminuir 20% nas próximas décadas se nada se fizer, o que significa lançar na pobreza vastas regiões do planeta. Ele mostra que, se actuarmos já, gastamos 1% do PIB global para salvar os outros 20%. Isto faz sentido do ponto de vista ambiental e é uma aposta económica atractiva.

Há portanto que integrar a luta contra a ameaça climática na nova política de segurança e energia dando atenção aos seguintes pontos:

- i. Reconhecer que até hoje fizemos muito pouco e é preciso novas políticas e novos planos de acção; apesar da “retórica” é preciso fazer muito para a Europa dar passos sólidos e descarbonizar a sua economia.
- ii. A redução das emissões só terá êxito se estiver ligada a mecanismos de mercado que a promovam. O sistema europeu de comercialização de emissões é um começo mas não basta: é preciso refiná-lo, apoiar-se numa maior transparência dos dados, dos preços e do mercado e ser estimulado por políticas públicas empenhadas. É preciso criar um mercado do ambiente aberto que vá da água à biomassa, aos resíduos, à reciclagem e aos esgotos. A redução de emissões não penaliza a economia, estimula-a e é viável do ponto de vista da análise custo/benefício.
- iii. É preciso actuar ao nível dos maiores centros poluidores, as centrais térmicas e eléctricas e o sistema de transportes. A conversão das centrais de carvão para gás, o aproveitamento do potencial hidroeléctrico, o reforço da utilização das energias renováveis, os programas de eficiência energética, a aposta na tecnologia e na inovação (sequestração do carbono e nanotecnologias), são imperativos. No sistema de transportes é importante a promoção dos carros híbridos e *flexi-fuel* e o estímulo à produção e uso dos biocombustíveis.

40 Nicholas Stern, “*The Economics of Climate Change*”, Cambridge University Press, 2006.

- iv. É preciso mobilizar os cidadãos. Vivemos hoje num mundo em que a economia é global e o governo é local. Esta contradição acentua a crescente irrelevância política das instituições que nasceram depois da II Guerra Mundial. Elas não funcionam e os governos também não. Temos um problema de governação global do planeta e temos de mudar a forma como produzimos e utilizamos a energia para sustentar a ameaça climática. É preciso reestruturar o funcionamento da economia e isso só se pode fazer com cidadãos mobilizados e esclarecidos.

9. Conclusões

A segurança energética é um dos grandes desafios do século XXI a par com o terrorismo e a ameaça climática. É necessário um novo quadro conceptual e uma nova estratégia para lidar com esses desafios.

Fica patente que um dos grandes problemas que existe na Europa, e quiçá noutros países, é um défice de liderança política para engendrar uma nova visão e um novo caminho. Quando olhamos para as medidas tomadas no dealbar do choque petrolífero de 1973 – a criação da Agência Internacional de Energia, a criação das Reservas Estratégicas de Petróleo, a lei sobre os *standards* da indústria automóvel nos EUA – há que reconhecer a clarividência e a visão dos líderes de então. Hoje não estamos tão seguros de que existe a mesma qualidade nas lideranças e muitos dos problemas do mundo começam aí. Como disse o príncipe dos poetas portugueses, Luís de Camões: “Um rei fraco torna fraca a forte gente”. Neste contexto é importante a renovação das lideranças políticas nos países ocidentais e o novo ciclo que se aproxima cria condições para uma redefinição profunda e objectiva da política de segurança energética. Este é o primeiro desafio a vencer.

No âmbito de uma nova arquitectura para a segurança energética é importante visitar o conceito e adequá-lo à situação actual, incorporar a multidimensionalidade das ameaças e dos desafios existentes e questionar o próprio Modelo Energético dominante. Este modelo é mau, pesado, pouco seguro. Há que identificar caminhos para a sua mudança com uma maior aposta nos recursos endógenos, nas energias renováveis, nos biocombustíveis, no hidrogénio, no potencial hidroeléctrico, na micro-geração, na biomassa e no nuclear.

É necessário extrair todas as lições da tragédia do Katrina. O modelo de segurança existente nasceu no dealbar do choque petrolífero de 1973 e destina-se a evitar rup-

turas no abastecimento dos países produtores. Este modelo não é adequado para lidar com os desafios actuais e deve ser revisto para responder a ameaças à rede de produção e distribuição de energia e à volatilidade dos preços.

A diversificação das fontes de abastecimento para evitar a dependência de caréis, monopólios e países que usam a energia como arma geopolítica, é importante. Neste sentido, o acesso da Europa a recursos energéticos é uma preocupação. A Europa depende hoje em 50% da energia vinda do exterior e dentro de 25 anos essa dependência subirá para 70%⁴¹. No caso do gás, a Europa está a criar uma dependência excessiva da Rússia e aposta pouco no desenvolvimento de alternativas para o seu abastecimento. É incompreensível o pouco peso que hoje tem o Norte de África, a África Ocidental, a Bacia Atlântica em geral. É fulcral para o futuro a vitalização de um eixo mediterrânico potenciando as ligações com a Argélia, a Líbia e o Egipto e um eixo atlântico potenciando as ligações com a Nigéria, a Guiné-Equatorial, Angola, Brasil, Trinidad e Tobago e Venezuela.

Neste quadro, Portugal tem um papel importante a desempenhar pois a Europa pode ter, a partir de 2011, falta de gás. A Europa vai ter de importar 240 mil milhões de metros cúbicos de gás e com as infra-estruturas actuais e os contratos existentes isso não vai ser possível. Haverá uma falta de gás de pelo menos 70 mil milhões de metros cúbicos o que equivale ao consumo actual da França e Espanha. Para fazer face a este problema, a Europa vai ter de construir, nos próximos anos, entre 10 a 12 novos terminais de gás natural liquefeito (LNG). Portugal, com a sua posição geográfica, é um candidato excelente a abrigar alguns desses terminais podendo oferecer à Europa uma rede atlântica que escoe a produção da Nigéria, Guiné-Equatorial, Angola, Trinidad e Tobago e a encaminhe para a Itália, França, Alemanha, Áustria, Hungria, Polónia e outros países que hoje dependem excessivamente do gás russo. Este é um projecto nacional e europeu que Portugal não pode perder: dele depende a segurança energética da Europa.

A Europa na sua luta pelo acesso a recursos energéticos tem de lidar com o poder crescente das companhias nacionais dos países produtores, a competição feroz da China e da Índia, os constrangimentos estruturais do mercado energético e o crescimento da onda de nacionalismo dos recursos. Acresce a isto o facto da principal região produtora da Europa – o Mar do Norte – estar em declínio. É importante potenciar

41 European Commission, “Estratégia Europeia para uma Energia Sustentável, Competitiva e Segura”, Bruxelas, Março de 2006.

todas as possíveis alianças dentro do Continente e em especial com a Noruega que tem recursos importantes no Ártico, mas sem esquecer a necessidade de estabilizar a relação com a Rússia e o Médio Oriente que são parceiros importantes da Europa e assegurar o desenvolvimento das ligações com a África, a Bacia Atlântica e a Ásia Central.

A intervenção unificada da Europa na luta geopolítica que se desenvolve em torno das rotas de escoamento do petróleo e gás do Cáspio e Ásia Central, é importante para diminuir a dependência da Rússia e assegurar rotas alternativas de abastecimento. O apoio aos projectos de *pipelines* que fazem *by-pass* ao Bósforo, quer através da Grécia e Bulgária, quer através da Turquia, é um importante elemento desta estratégia. O apoio e estímulo à construção de *pipelines* como o BTC que potencia a posição da Turquia, e evita a Rússia e o Irão, é outro elemento a explorar. A preocupação com o crescente congestionamento de rotas como a do Estreito de Ormuz e a antecipação de possíveis alternativas para o futuro, não deve ser descurada.

No quadro de um novo conceito de segurança energética não deve ser ignorado o papel que a criação de um mercado energético europeu integrado e liberalizado, pode ter como elemento estabilizador e regulador. Muitos problemas da Europa advêm do facto do mercado energético europeu integrado ser uma ficção. A experiência mostra que um mercado aberto e competitivo, transparente e dinâmico, limita o poder dos monopólios, cria novas alternativas para o abastecimento de energia, diminui a dependência de um único fornecedor, defende os consumidores e pratica preços mais competitivos. Este é um elemento-chave da segurança energética europeia e por isso é necessário lutar contra os protecționismos nacionais, acabar com o domínio dos monopólios, concretizar o *unbundling* e disseminar os bons exemplos como o do Reino Unido.

Uma nova política para as Reservas Estratégicas de Petróleo e Gás é essencial para transformá-los num pilar eficaz da segurança energética europeia. Uma nova concepção pode fazer delas um instrumento para lidar com as ameaças actuais, lutar contra a volatilidade e o choque dos preços, estabilizar os mercados e servir de contrapeso à OPEP. A inexistência hoje de *spare capacity* dos países produtores, que pode indiciar uma mudança de política da Arábia Saudita a favor da maximização das suas receitas petrolíferas, cria a necessidade de se encontrar uma resposta adequada dos países ocidentais para estes protegerem as suas economias e os seus cidadãos. Neste sentido, a mudança do modelo energético actual é em si própria uma resposta estratégica importante. A integração da China, Índia e outros países emergentes na

Agência Internacional de Energia é também um passo decisivo para se criar uma plataforma única dos consumidores e se construir uma rede mundial de comércio, investimento e circulação aberta de *commodities*.

É necessário explorar novos conceitos como o da aliança energética do hemisfério Ocidental ou a criação de um espaço transatlântico de comércio livre conforme proposto pela chanceler alemã. Mas ao mesmo tempo é necessário evitar tentações como a da militarização da energia e a criação de uma espécie de NATO para a energia, como querem alguns círculos americanos. Isto não só não resolve o problema como pode criar outros e mais complexos problemas.

Por fim, é necessário não ignorar a ameaça climática que está umbilicalmente ligada à segurança energética. Não haverá segurança no planeta se não se debelar a ameaça climática, o que significa que a mudança do Modelo Energético é hoje também uma questão de segurança e de sobrevivência.

Todos estes aspectos são importantes para o tratamento do problema e a sua solução. Ignorar as variáveis do problema, valorizar as questões menores para iludir as essenciais, limitar o alcance do que deve ser hoje uma verdadeira política de segurança energética, pode levar a situações como a que viveu o rei francês Luís XVI, porventura o mais "lúcido" dos políticos, já que registou no seu diário, no próprio dia em que a monarquia francesa foi derrubada: "Rien". O pior dos erros é de facto fingir que não se passa nada.