

SEGURANÇA ENERGÉTICA E ECONOMIA DO GÁS

ANTÓNIO PAULO DUARTE A HUMANIDADE DEMIÚRGICA SOB O SIGNO DO ANIQUILAMENTO: UMA REFLEXÃO HOLÍSTICA SOBRE O CONCEITO DE ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA ENERGÉTICA
MARIA RAQUEL FREIRE ENERGIA NAS RELAÇÕES UE-RÚSSIA: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO DE SEGURANÇA ONTOLÓGICA
CARLA PATRÍCIO FERNANDES SEGURANÇA ENERGÉTICA: PARA QUEM, POR QUEM E DE QUE AMEAÇAS?
EDUARDO CAETANO DE SOUSA O GÁS NATURAL NOS CONFRONTOS DA GEOPOLÍTICA GLOBAL
PEDRO CAMACHO E CARLA FERNANDES UM OLHAR SOBRE A COOPERAÇÃO ENERGÉTICA UE-RÚSSIA: DESAFIOS NUMA NOVA ERA GLOBAL DA ENERGIA
TERESA FERREIRA RODRIGUES A *GAS RUSSIAN ISSUE*? SEGURANÇA ENERGÉTICA E UM MODELO PARA O FUTURO DA EUROPA

SEGURANÇA ENERGÉTICA E ECONOMIA DO GÁS

ANTÓNIO PAULO DUARTE A HUMANIDADE DEMIÚRGICA SOB O SIGNO DO ANIQUILAMENTO: UMA REFLEXÃO HOLÍSTICA SOBRE O CONCEITO DE ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA ENERGÉTICA
MARIA RAQUEL FREIRE ENERGIA NAS RELAÇÕES UE-RÚSSIA: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO DE SEGURANÇA ONTOLÓGICA
CARLA PATRÍCIO FERNANDES SEGURANÇA ENERGÉTICA: PARA QUEM, POR QUEM E DE QUE AMEAÇAS?
EDUARDO CAETANO DE SOUSA O GÁS NATURAL NOS CONFRONTOS DA GEOPOLÍTICA GLOBAL
PEDRO CAMACHO E CARLA FERNANDES UM OLHAR SOBRE A COOPERAÇÃO ENERGÉTICA UE-RÚSSIA: DESAFIOS NUMA NOVA ERA GLOBAL DA ENERGIA
TERESA FERREIRA RODRIGUES A *GAS RUSSIAN ISSUE*? SEGURANÇA ENERGÉTICA E UM MODELO PARA O FUTURO DA EUROPA

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral – P.V.P. 8,50 €

Conselho de Redação

Diretora

Isabel Ferreira Nunes

Editor

Luís Cunha

Assistente Editorial

António Baranita

Conselho Editorial

Ana Santos Pinto, António Horta Fernandes, António Paulo Duarte, Armando Marques Guedes, Bruno Cardoso Reis, Carlos Branco, Daniel Pinéu, Francisco Proença Garcia, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Manuel Ennes Ferreira, Maria do Céu Pinto, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Paulo Jorge Canelas de Castro, Paulo Viegas Nunes, Raquel Freire, Sandra Balão, Teresa Ferreira Rodrigues, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vítor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, António Silva Ribeiro, Carlos Gaspar, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, Luís Valença Pinto, Luís Moita, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Nuno Severiano Teixeira.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, George Modelski, Josef Joffé, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler.

Núcleo de Edições

António Baranita

Colaboração

Luísa Nunes

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração e Assinaturas

Consultar final da revista

Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

Pentaedro, Lda.

Praceta da República, 13 • 2620-162 Póvoa de Santo Adrião – Portugal

Tel.: 218 494 141/43

Fax.: 218 492 061

E-mail: pentaedro@mail.telepac.pt

ISSN 0870-757X

Publicação Eletrónica ISSN 2183-9662

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 750 exemplares

Anotado na ERC

Registada na Latindex – Sistema Regional de Informação em Linha para Revistas Científicas da América Latina, Caraíbas, Espanha e Portugal; MIAR, RedAlyC e JSTOR.

Disponível no RCAAP – Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Editorial	5
------------------	---

Segurança Energética e Economia do Gás

A Humanidade Demiúrgica sob o Signo do Aniquilamento: uma Reflexão Holística sobre o Conceito de Estratégia de Segurança Energética <i>António Paulo Duarte</i>	9
Energia nas Relações UE-Rússia: um Estudo Exploratório de Segurança Ontológica <i>Maria Raquel Freire</i>	49
Segurança Energética: Para Quem, Por Quem e De Que Ameaças? <i>Carla Patrício Fernandes</i>	73
O Gás Natural nos Confrontos da Geopolítica Global <i>Eduardo Caetano de Sousa</i>	101
Um Olhar sobre a Cooperação Energética UE-Rússia: Desafios numa Nova Era Global da Energia <i>Pedro Camacho e Carla Fernandes</i>	125
<i>A Gas Russian Issue?</i> Segurança Energética e um Modelo para o Futuro da Europa <i>Teresa Ferreira Rodrigues</i>	147

Extra Dossiê

Tribunais Penais Internacionais: os Direitos da Mulher nos Conflitos Armados <i>Henrique Peyroteo Portela Guedes</i>	171
A Estratégia de Combate à Radicalização no Extremismo Islâmico na Grã-Bretanha (2006-2015) <i>Francisco Jorge Gonçalves</i>	189

A complexa equação que se estabelece entre a procura energética, a disponibilidade de recursos estratégicos e as tentativas de regulação do aprovisionamento dos mercados está na origem, quer do desenvolvimento de várias iniciativas cooperativas, quer de múltiplas tensões e crises regionais, que fundamentam a relevância de um dossiê temático subordinado ao tema da Segurança Energética. Este número analisa várias dimensões relativas a esta problemática desde a possibilidade de se estruturar mais eficazmente os interesses dos Estados, em torno de estratégias de segurança energética; às consequências da autonomia e dependência energética sobre as perceções ontológicas no plano da segurança; ao tema das tensões e oportunidades resultantes das dinâmicas da regulação e integração de mercados, da produção, da procura e do fornecimento energético. Este número contempla ainda dois contributos extra dossiê, um sobre a violência de género e os conflitos armados e outro relativo à cooperação entre governos e grupos islamitas moderados no combate à radicalização violenta.

António Paulo Duarte analisa a relação conceptual entre energia e segurança, tendo como plano de articulação analítico o domínio da estratégia, examinando o enquadramento do que poderá identificar-se como uma estratégia de segurança energética. O autor observa a presença de uma dicotomia existencial entre as necessidades em matéria energética, essencial ao desenvolvimento de Estados e sociedades e as vulnerabilidades decorrentes dessa mesma dependência. Maria Raquel Freire analisa duas vertentes de evolução transformativa da segurança energética, a primeira releva do valor económico da energia e a segunda do seu impacto geopolítico e securitário, examinando a forma como estas duas dimensões têm condicionado políticas e práticas. Raquel Freire examina as consequências que a perceção de (in)segurança ontológica tem tido na utilização de recursos energéticos e nas dinâmicas de mercado a eles associados. Carla Fernandes reflete sobre o conceito de segurança energética considerando a presença de novos níveis e de novas unidades de análise, centrais à compreensão de “a quem” a segurança energética se destina, “por quem” é garantida e “quais” as ameaças que se procura mitigar. Eduardo Caetano de Sousa examina o valor específico de uma fonte de energia, como o gás natural, no contexto das tensões geopolíticas globais e do necessário equilíbrio entre segurança energética dos Estados e os modelos de sustentabilidade energética existentes. Para o efeito recorre a um estudo de caso sobre o valor estratégico do aprovisionamento por via do sistema de gasodutos, presentes no espaço europeu e a forma como estes podem potenciar situações de competição geopolítica entre atores hegemónicos. Pedro Camacho e Carla Fernandes estudam o papel da problemática energética e das relações de interdependência geradas, potenciadoras da cooperação e institucionalização do diálogo entre a União Europeia e a Rússia, prospetivando as oportunidades de aprofundamento dessa cooperação. Teresa Rodrigues reflete sobre o modelo de sustentabilidade energética da União Europeia

e sobre a tensão existente entre a tentativa de aprofundamento da integração do mercado de energia na Europa e a diversidade de interesses, dos Estados-membros da União Europeia, em relação a essa dependência energética.

Dois artigos extra dossiê abordam temas distintos e relevantes no quadro da agenda de segurança internacional. Henrique Portela Guedes aborda os direitos das mulheres no âmbito dos conflitos armados e a questão da criminalização e penalização de atos de violência sexual, por parte de instâncias internacionais. Francisco Jorge Gonçalves examina criticamente as opções de cooperação entre o executivo britânico e grupos islamitas não violentos, no combate à radicalização violenta, para o período compreendido entre 2006 e 2015. O autor recorre a uma análise comparada entre as medidas adotadas ao longo de duas legislaturas: a do Governo Trabalhista e do Governo de coligação.

Isabel Ferreira Nunes

Segurança Energética e Economia do Gás

A Humanidade Demiúrgica sob o Signo do Aniquilamento: uma Reflexão Holística sobre o Conceito de Estratégia de Segurança Energética*

António Paulo Duarte

Assessor e Investigador do Instituto da Defesa Nacional (IDN). Investigador Integrado do Instituto de História Contemporânea (IHC), da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova (FCSH/UNL). Doutor em História Institucional e Política Contemporânea pela FCSH/UNL (2005) e Mestre em Estratégia pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (1997)

Resumo

O presente texto procura pensar de forma sistémica a relação da energia com a segurança, através da estratégia, aclarando o que significa cada um dos termos, para fazer uma aproximação concetual e holística. Assim, os três pontos da nossa análise lidam com as ideias ou os conceitos de energia, segurança e estratégia. A revolução energética, ao permitir ao homem dominar as fontes fundamentais da vida, a biologia, a física nuclear, a inteligência, entre outras, deu um enorme impulso ao bem-estar humano, sem inicialmente se ter apercebido de que este domínio engendrava igualmente uma dinâmica abismal que a deixava extraordinariamente vulnerável, no limite à mercê do aniquilamento da própria humanidade. Essa consciência impôs-lhe a criação de estratégias de segurança energética cada vez mais amplas e multidimensionais.

Palavras-chave: Humanidade Demiúrgica, Aniquilamento, Energia, Segurança, Estratégia.

Abstract

A Holistic View on the Concept of Energy Security Strategy

This text will try to think in a systemic way the relationship between energy and security. It will seek to clarify the meaning of each term to make a conceptual and holistic definition of what can effectively be understood as an energy security strategy. Thus, the three points of our analysis will deal with energy, safety and strategy ideas or concepts. The energy revolution is a demiurgic humanity that, by seizing the sources of life, gave a huge boost to human well-being, without initially realizing that it also engendered an abysmal dynamic that left it extraordinarily vulnerable. This awareness has led to the creation of increasingly broad and multidimensional energy security strategies.

Keywords: *Demiurgic Humanity, Annihilation, Energy, Security, Strategy.*

* Investigação efetuada no âmbito do projeto *The Geopolitics of Gas and the Future of Euro-Russian Relations-Geo4GER* (FCT – PTDC/IVC-CPO/1295/2014) FCSH-NOVA/IDN/IPRI-NOVA. Projeto financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT). Março de 2016-julho de 2018. Website: <http://geo4ger.wixsite.com>

Introdução

Benjamim Sovacool (2011, pp. 3-6), na sua dissecação do conceito de segurança energética, inventariou cerca de 45 definições sobre o termo, todas incorporando muitos elementos comuns, que poderiam ser descritos pelas seguintes palavras: abastecimento, acessibilidade, fiabilidade, disponibilidade, sustentabilidade, ambiente, eficiência, diversificação, governação, gestão, mercado, economia, segurança, conexão, resiliência entre outras. A multiplicidade de termos que podem integrar o conceito de segurança energética é um espelho da complexidade que envolve este tema, e serve como bom ponto de partida para refletir sobre as questões concetuais. Ora, as questões de segurança energética surgem hoje, na documentação institucional, associadas a três conceitos basilares: estratégia, segurança e energia.

Com efeito, e tendo em conta o foco dos estudos que se seguem a este capítulo, quer a União Europeia, quer a Rússia têm avançado com estratégias de segurança energética, espelhando a relevância que a questão energética tem para cada uma destas entidades políticas. De facto, a securitização das matérias de segurança é uma resposta à “segurança para quem?” (Cherp e Jewell, 2014, p. 419).

As estratégias de segurança energética buscam superar vulnerabilidades, no que se refere à energia necessária para que cada coletividade se desenvolva, propondo métodos para as ultrapassar. A União Europeia publicou, em 2014, a sua *European Energy Security Strategy* (Estratégia Europeia de Segurança Energética) (European Commission, 2014). De igual modo, desde 2003 que a Rússia tem vindo a publicar sucessivas estratégias de segurança energética – “Estratégia Energética 2012” (2003), “Estratégia Energética da Rússia para o período até 2030” 2010 e mais recentemente, “Estratégia Energética da Rússia para o período até 2035” (2017)¹. Acresce ademais, que mesmo as estratégias ditas nacionais, em muitos casos, contêm pelo menos uma parte, dedicada à segurança energética. É o caso da Estratégia Nacional de Segurança da Rússia de dezembro de 2015, nos seus números 60 e 61, por exemplo (Russian Federation President, 2015).

A estratégia, a segurança e a energia definem, sublinha-se, as questões de segurança energética. Cada um dos conceitos contém uma identidade própria e uma genealogia específica. Todavia, no que se refere às matérias de securitização da energia, estas aparecem interligada e até fundidas numa única e ampla lógica. O que é que lhe impõe essa interligação? O que os faz fundirem-se no que respeita às questões de segurança e de segurança energética?

A estrategização da energia é uma resultante da dependência que desta têm as sociedades modernas, originando-se assim uma vulnerabilidade basilar. Tal como

1 Para uma visão geral sobre estas estratégias ver Campos (2018).

o ser humano, que não pode viver sem assimilar energia, também as sociedades humanas têm de assegurar um fluxo permanente de recursos energéticos para subsistir e desenvolver-se. A definição mais clássica de segurança energética exprime essa verdade: a capacidade de cada sociedade assegurar um fluxo contínuo de recursos energéticos a custos admissíveis.² Esta situação configura um imenso paradoxo, considerando que é a exponenciação massiva da transformação da energia, medida em astronómicas quantidades de queima de combustíveis fósseis, no essencial, que permitiu um colossal desenvolvimento do nível de vida das sociedades modernas, a partir fundamentalmente da segunda metade do século XIX na Europa e América do Norte e na segunda metade do século XX na Ásia Oriental, engendrando em consequência um progressivo aumento das vulnerabilidades humanas, primeiro com os riscos associados à capacidade de garantir o ininterrupto abastecimento dos recursos necessário à transformação da energia – e que caracteriza no essencial os primeiros conceitos de segurança energética – e em seguida, o espectro das alterações climáticas com a ameaça que estas representam para a própria humanidade. A esta ameaça mais sentida atualmente, dever-se-ia acrescentar aquela que por quase cerca de cinquenta anos representou esse outro prenúncio abismal resultante da manipulação da energia nuclear na forma de armas nucleares.

A transformação da energia através da manipulação dos combustíveis fósseis – ou da fusão nuclear –, deu à humanidade poderes demiúrgicos de transformação da natureza de forma radical; todavia, a incompreensão inicial e a dificuldade em mudar de paradigma, considerando os benefícios colossais que as sociedades industriais aportaram à existência humana, contribuíram para o avolumar de riscos associados à dificuldade da humanidade em gerir a sua capacidade demiúrgica. A dimensão nuclear assim como a inteligência artificial são outros espelhos da dinâmica demiúrgica da humanidade, assim como das ameaças e riscos que lhe estão associados. A humanidade demiúrgica aportou com o seu imenso sucesso riscos consideráveis à existência humana, e isso significa que hoje a energia é um problema de segurança nacional a ser tratado pelas estratégias de segurança nacional e de segurança energética.

O presente texto procurará pensar de forma sistémica a relação da energia com a segurança, através da estratégia, aclarando o que significa cada um dos termos, para em segundo momento, fazer uma aproximação concetual e holística ao que se poderá definir efetivamente como uma estratégia de segurança energética. Assim, os três pontos da nossa análise lidam com as ideias ou os conceitos de energia, segurança e estratégia. Esta sequenciação não é de todo arbitrária, mas procura, na

2 É o conceito basilar de segurança energética expresso pela Agência Internacional de Energia. Veja-se IEA (s/d).

lógica argumentativa do texto, partir da base para o objetivo; ora, a base é a energia, a dimensão vital, sem a qual, as sociedades arriscam a submergir na anemia – ou paradoxalmente, a ser atiradas para o abismo – e nesse sentido, a energia, enquanto debilidade ou exponenciação, é uma vulnerabilidade existencial, porquanto a energia é fundamento da sustentabilidade social, e nesse senso, adquire uma dimensão estratégica, exigindo uma resposta que colmate as debilidades e potencia as virtualidades que asseguram o abastecimento ininterrupto dos recursos energéticos para que qualquer coletividade possa progredir.

Em cada um deles procurar-se-á traçar de forma breve a sua relevância, genealogia e evolução com o fito de aclarar realmente o que cada um deveria efetivamente significar. Na última parte do artigo, desenvolver-se-á então a interligação entre os três termos e, a partir desta fusão, sobre o que se deveria entender por uma estratégia de segurança energética.

A leitura que se propõe ao leitor é, nesse sentido, holística, e opta por um pensamento a que se poderá chamar de multidimensional, acarreado para a compreensão da realidade uma amplidão de temas que se vão interconectando numa estrutura final sistêmica. Na verdade, como observam muitos dos autores que se dedicam a estudar as questões de segurança energética, estas deverão ser dissecadas multidisciplinarmente e multidimensionalmente (Baumann, 2008; Sovaccol, 2010, p. 6-7).

1. A Questão da Energia

O termo energia advém do grego “energia”, que significa “operação, atividade”, de *energos*, “ativo, trabalhador”, formada por *en*, “em”, mais *ergon*, “trabalho, ação”. A ideia de energia está, como se vê, intimamente ligada à noção de trabalho e de ação. Dispor de energia é ser capaz de agir e dispor de capacidade de laborar, o que significa que desde o início há uma íntima relação e uma interação muito significativa entre a energia e aquilo a que hoje se denomina de economia. Isto remete para a ideia de que as sociedades têm de dispor de energia para alimentar e expandir a sua potencialidade produtiva. Não obstante, segunda a moderna física, e de acordo com a primeira lei da termodinâmica, a “conservação da energia” é uma constante do universo (Vasconcelos, 2019, p. 51), pelo que o homem apenas transfere e transforma a energia, nunca a produz, a não ser no estrito sentido em que para a transferir têm de fabricar instrumentos para o poder fazer (Vasconcelos, 2019, p. 67). A energia é assim, no essencial um fluxo, que possibilita elevar as possibilidades humanas.

Com efeito, sem o contínuo fluxo de energia, de acordo com a perspectiva termodinâmica, nenhum indivíduo poderia sobreviver (Smil, 2004, p. 549). Por isso, o primeiro recurso energético de que a humanidade dispôs foi da sua própria energia física, a sua própria energia somática, podendo assim manipular as suas próprias

capacidades. Com o tempo o homem adquiriu a capacidade de adicionar à sua própria energia física outras fontes de energia: o fogo, a energia de outros animais, o vento, etc. Não obstante, e apesar da adição destas capacidades energéticas, por um longo período, a principal fonte de energia de que a humanidade dispunha era a sua própria força física: as outras fontes de energia funcionavam apenas como um complemento a esta (Smil, 2004, p. 551).

Assim, até à denominada Revolução Industrial, as sociedades viviam basicamente do trabalho intensivo da humanidade e este era a fonte fundamental da produção da energia necessária para que as atividades humanas se desenrolassem. Assegurar a energia necessária a cada sociedade significava, realmente, ter a mais ampla disponibilidade de mão-de-obra, para gerar um elevado ritmo e uma ingente intensidade de trabalho. Esta realidade significava duas coisas concretas: primeiro, sendo as fontes de energia, no essencial, a energia somática dos homens, onde houvesse homens, havia energia; segundo, o essencial para assegurar uma sólida intensidade de energia laboral era dispor de homens; ora, esta apareceu muitas das vezes sobre a forma de trabalho servo ou escravo e tal impunha, isso sim, como hoje, uma certa externalização das sociedades em busca de mão-de-obra, através de guerras de conquista e de apropriação de labor humano, ou seja, de assegurar uma escala de massa humana para manter a necessária intensidade laboral. Não deixa de ser sintomático que a atividade guerreira parece emergir da sedentarização e seja correlativa com o aparecimento da escravatura. A necessidade de mão-de-obra justificaria a coação armada com o propósito de capturar indivíduos que sustentassem a atividade laboral e a economia (Patou-Mathis, 2013, pp. 67 e 153).

A Revolução Industrial mudou radicalmente o paradigma. A transição energética resultou de uma nova forma de mobilizar fontes de energia natural com desenvolvimento de máquinas capazes de as manipular, de uma forma de tal modo intensiva que exponenciou o ciclo de transformação da energia e engendrou a multiplicação da produção de bens – emergiu a maquinofatura. O fenómeno não começou na Inglaterra, mas na Holanda no século XVII, com o uso da turfa para produzir energia. O uso do carvão começa no século XVIII com o primeiro motor a vapor de Thomas Newcomen, que só arranca, em definitivo, com os aperfeiçoamentos que James Watts lhe fez. As máquinas começaram a substituir os homens como força de trabalho e como produtoras de energia. As primeiras máquinas industriais multiplicaram ciclicamente a intensidade e o ritmo de trabalho, ou seja, o processo de transformação de energia acelerou-se a ritmos cada vez mais velozes engendrando uma imensa produção de bens materiais (e não só). A máquina de Watts conseguia ter uma potência energética 25 vezes superior à de um cavalo, que por sua vez, tinha uma capacidade 8 vezes superior à de um homem. Por volta de 1900, os motores de alta pressão a vapor tinham uma capacidade 10 vezes superior à do de Watts (Smil, 2004, pp. 551 e 554-555).

O imenso volume de produção gerado pela denominada Revolução Industrial deve-se a uma nova forma de usar fontes de energia de há muito conhecidas, mas de uma maneira nova. O motor a vapor permitia transformar energia química (calor) em energia mecânica (movimento) (Bithas e Kalimeris, 2016, p. 7). Começara a era dos combustíveis fósseis – carvão, petróleo e mais recentemente, do gás. Em detrimento da dependência dos homens para produzir trabalho, as sociedades passaram a sujeitar-se ao ritmo e à potência de máquinas cada vez mais potentes, aceleradoras da transformação da energia. A produção de energia e de bens avolumou-se ciclicamente. No neolítico, um grupo de recolectores despendia cerca de 5 watts de energia, um grande animal doméstico em laboração, 300 watts, e um moinho de água romano, pouco mais de 2 quilowatts. As turbinas a vapor atingiram picos de 1,5 gigawatts. As sociedades modernas mobilizam 15.000.000 de vezes mais energia que os recolectores do neolítico e 99% dessa capacidade foi desenvolvida no século XX (Smil, 2004, p. 557).

As sociedades pré-industriais viviam sob um ciclo natural. Fouquet fala de uma era de “Economia da Energia Orgânica” (Fouquet, 2011, *apud* Bithas e Kalimeris, 2016, p. 6). A energia humana ou animal estava limitada pela relação entre a resistência física e o esforço despendido. A multidão dependia da capacidade em ser nutrida de energia (através da alimentação), o que por sua vez estava condicionada pelas possibilidades orgânicas do território, de acordo com os princípios concetualizados por Thomas Malthus no século XIX, que observou corretamente que a população crescia geometricamente e a produção alimentar aritmeticamente, gerando a médio prazo um desequilíbrio fatal para a expansão populacional, fenómeno arquetipicamente encontrado nas sociedades arcaicas orgânicas³.

Com as máquinas a laborar, tudo mudou, iniciava-se uma era onde predominava a tecnologia, ou seja, o espírito científico, em suma a cultura. Uma humanidade demiúrgica, capaz de penetrar no âmago da vida e de a modificar de forma massiva, sobrelevando em definitivo a cultura sobre a natureza, resultado da ciclópica aceleração da transformação da energia. A produção ininterrupta e em escala titanica foi-se multiplicando, ultrapassando os sucessivos limites que a natureza impunha, mas as máquinas acabaram por introduzir um novo problema na equação energética, os recursos que asseguravam a continuidade da sua laboração. Esta evolução espelhava o impacto da energia na cultura. A inovação tecnológica na energia, que em si resulta de inovações mentais, não muda apenas a disponibilidade de energia de que a sociedade dispõe, modifica-lhe também as dinâmicas materiais e em consequência o paradigma cultural sobre a qual ela se alicerça (Vasconcelos,

3 Sobre este assunto ver *Malthusianisme*, Encyclopédie Larousse en Ligne, disponível em <https://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/malthusianisme/67810> [consultado em 7 de outubro de 2019].

2019, pp. 92-93). É que a pluralidade de formas de energia não é uma dádiva da natureza, mas uma expressão da criatividade humana (Vasconcelos, 2019, p. 93). E assim, que tal como a sedentarização criou o guerreiro e o escravo, desenvolvendo soluções para a produção material e cultural dessas sociedades, mobilizando fundamentalmente energia humana, a sociedade moderna adaptou-se ao consumo massivo, desenvolvido pela laboração de maquinofaturas cada vez mais poderosas. Criou-se assim a sociedade de massas modernas, urbana e alicerçada no consumo em massa e na mobilização de ciclópicas quantidades de energia.

No primeiro momento, todavia, não havia muita preocupação com a sustentação da produção ininterrupta, porquanto as fontes de energia de que dependiam estas máquinas para continuarem a laborar, estavam lado a lado no mesmo domínio territorial. Os primeiros países industriais dispunham de grandes jazigos de carvão, o primeiro combustível fóssil de utilização massiva, com os quais asseguraram as fontes de energia necessária para alimentar a laboração das suas máquinas industriais. A ascensão britânica está indissociavelmente ligada à produção de carvão (Boniface, 2017, p. 175).

Com a adoção do petróleo, como principal fonte de energia, nas sociedades industrializadas, no início do século XX, e que se encontra igualmente relacionado com as novas formas de mobilidade automóvel (e aeronáutica), espelhando a íntima relação entre as dinâmicas energéticas e culturais, tudo mudou. As fontes de energia e os grandes produtores de bens industriais encontravam-se agora afastados uns dos outros. Ora, a dependência que os produtores de bens maquinofaturados tinham das fontes de energia, que podiam alimentar a sua capacidade produtiva ininterruptamente, demonstrar-se-ia desde o início como uma grande vulnerabilidade. E se esses territórios deixassem de assegurar o fornecimento das matérias-primas energéticas? Ou se de algum modo, a linha de comunicação entre os produtores das matérias-primas energéticas e os seus consumidores fosse rompida ou encerrada? Essa vulnerabilidade levaria a Grã-Bretanha a enviar uma expedição naval para Bassorá imediatamente após a eclosão da Primeira Guerra Mundial na Europa, e largos meses antes da entrada do Império Otomano na contenda ao lado das potências centrais, com vista precisamente a proteger os poços petrolíferos iranianos (Hughes e Philpott, 2005, p 32). Este ato era um reflexo do que acontecia quando uma potência industrial dependia de recursos externos para garantir o seu abastecimento energético.

O distanciamento entre as fontes de energia e a produção de bens em escala massiva que delas dependia engendrou uma situação de insegurança. Esta situação foi uma das grandes vulnerabilidades estratégicas da Alemanha na Segunda Guerra Mundial, a completa dependência de petróleo oriundo do exterior – não de carvão, de que era grande produtora – e a relevância estratégica que tinha para o *III Reich* os poços de petróleo de Ploesti na Roménia, assim como o imperativo de aniquilar

a União Soviética e assegurar com a ocupação desse vasto espaço o seu abastecimento estratégico em matérias-primas fundamentais, incluindo-se nessas as energéticas (Kershaw, 2000, pp. 332 e 343).

Não obstante, esse distanciamento não foi uma questão a considerar, enquanto as principais potências europeias senhorearam o mundo. Tudo mudou com a descolonização e a afirmação internacional dos Estados extraeuropeus. Os processos de descolonização datam dos anos cinquenta e sessenta do século XX. As duas crises petrolíferas acontecem nos anos setenta, em 1973 e 1979, dando início à primeira era de insegurança energética, fruto da imensa dependência que as economias industriais tinham do petróleo importado do Médio Oriente, quando confrontados com o uso pelos países árabes, dessa dependência como “arma política”. Em consequência da primeira crise do petróleo, em 1973, seria fundada, em 1974, a Agência Internacional de Energia (AIE), ainda fundamentalmente focada na questão do abastecimento petrolífero do Ocidente. A segunda era de incerteza energética começa com o 11 de setembro de 2001 e a questão do terrorismo de origem islâmica, com a emergência de novos e pantagruélicos consumidores de energia, as emergentes potências China e Índia e, em geral, o imenso salto de desenvolvimento que atravessa toda a Ásia Oriental, a que se junta a perduração da instabilidade geopolítica do Médio Oriente (Fernandes, 2017, pp. 63-64).

O que parece relevante, todavia, nesta história, é evidenciar a correlação entre a diferenciação entre produtores e consumidores e a agudização da problemática da vulnerabilidade energética. Essa vulnerabilidade nascia da dependência que os grandes produtores de bens industriais tinham das matérias-primas energéticas, fundamentalmente o petróleo na década de 70 e 80, oriundos de espaços exteriores independentes e com vontade própria. A correlação entre a dependência dos consumidores e a independência dos produtores antevia potenciais dinâmicas conflituais e engendrava nos primeiros a necessidade de salvaguardar a sua segurança, ou seja, o fluxo ininterrupto de matérias-primas energéticas que substanciassem o dinamismo económico das suas sociedades. A relação da dependência com a vulnerabilidade contém implicitamente a natureza vital que está a esta dinâmica associada e que no peculiar caso da energia resulta de esta ser essencial à propagação da própria vida, através do trabalho, da produção e do desenvolvimento social, económico e também individual. Partura-se assim a ideia de segurança energética. A vulnerabilidade (um constrangimento existencial) – seja só a ideia ou uma realidade efetiva – e o sentimento de insegurança que produz é o catalisador da necessidade e da edificação da segurança. Sobre esta ideia, mais aprofundada, veja-se infra, o capítulo 2.

Com efeito, para Rúben Eiras, hoje o mundo, no que toca ao petróleo e ao gás, pode ser dividido em diversas regiões, no que tem de relevante, o desfazamento entre os que consomem massivamente energia e os que a produzem massivamente: os gran-

des produtores são o *heartland* russo e o *shatterbelt* norte-africano e do Médio Oriente, zonas do “velho petróleo”, a que se associam duas novas regiões de grande produção – a América do Norte com as produções xistosas ou betuminosas de gás e petróleo e o Brasil com a produção petrolífera em ultras e super ultras profundidades oceânicas. Quanto aos grandes consumidores – com a exceção dos Estados Unidos da América, e que na verdade sempre foi uma exceção, visto este país ter sido sempre o grande produtor de hidrocarbonetos – situam-se na Europa e a Ásia Oriental (Eiras, 2014, pp. 118-121). Este quadro geopolítico engendra situações de vulnerabilidade mútua – a tensão entre quem oferece (a oferta) e quem procura (a demanda).

Mas a esta vulnerabilidade, já de si relevante, dada a dependência que as sociedades contemporâneas têm da transformação acelerada de energia para a sua própria vitalidade, outra situação, ainda mais temível, se veio a verificar no consumo de energia e pelos efeitos derivados que toda essa capacidade produz na vida humana. A aceleração da transformação da energia não levou a humanidade demiúrgica que dela despontava a perceber inicialmente o seu impacto no ecossistema planetário. Ela via os benefícios da aceleração da produção de todos os tipos de bens e o crescimento exponencial das cidades, alimentado pela explosão demográfica, como uma expressão de um progresso ininterrupto. Esta leitura do mundo tinha expressão nas ideologias progressistas do século XIX, o liberalismo, o socialismo, mais tarde o marxismo e outras, sem que todavia houvesse a percepção de que a aceleração da transformação energética afetava profundamente o equilíbrio do ecossistema planetário – para uma perspetiva geral sobre a leitura oitocentista do progresso (Lange, 2011).

A revolução industrial ou outras afins, efetivamente, ao ampliarem incomensuravelmente a produção e o consumo, geraram uma pressão sobre o planeta, ao mesmo tempo que exponenciavam os efeitos de estufa, pela multiplicação do CO₂ na atmosfera, resultantes da queima de combustíveis fósseis. As quatro componentes do clima – a atmosfera, a hidrosfera, a criosfera e a biosfera – estão todas sob intensa pressão, em resultado do exponencial avolumar da produção e do consumo – combustíveis fósseis, água, exploração agrícola e mineração, etc. O imenso desenvolvimento humano com todas as melhorias nas condições de vida humana, quer ao nível dos bens de consumo disponíveis, quer em termos da saúde ou da educação, para citar alguns dos mais relevantes, por sua vez geraram um avolumar exponencial da população humana, que saltou de cerca de 1.000.000.000 em 1800 para 6.000.000.000 em 2000 e talvez 10.000.000.000 em 2100, e que consome muito mais que os seus antepassados (Emmott, 2013, pp. 19-32). Esta humanidade demiúrgica criou assim um imenso problema para si própria e um problema de aguda crise resultante do avolumar de bem-estar geral, que ironicamente a aproxima da ameaça de extinção. Com efeito, há uma relação intimíssima entre alterações climáticas

e energia (Vasconcelos, 2018, pp. 34-37; Tomás, 2018, p. 7), e nem todos os problemas ambientais advêm estritamente da energia – o colossal crescimento demográfico humano impõe uma fortíssima pressão sobre os recursos planetários também, mas esta deriva das virtualidades abertas pela aceleração da transformação de energia – esta é peça central na resolução da questão das alterações climáticas.

Em consequência deste imenso desafio impõe-se hoje a busca de fontes de energia alternativas aos combustíveis fósseis, e quer a questão climática, quer o seu corolário, a busca de fontes não combustíveis de energia, são outros dos elementos que engendraram a segunda era da incerteza, tal qual acontece com todas as mudanças radicais de paradigma, ocasionando situações e sentimentos de vulnerabilidade. Alguns autores falam de uma era de transição energética (WEF, 2018), com a progressiva substituição dos combustíveis fósseis por energias renováveis e muito mais limpas. Um processo de descarbonização da economia, no quadro do desenvolvimento de um novo paradigma de segurança energética (Nutall e Manz, 2008). Nem todos acham que esta promessa seja realizável, pelo menos no tempo de que se disporia para travar processos radicais e catastróficos da mudança climática (Emmott, 2013, pp. 151-165). Seja como for, esta transição parece já ter começado. Hoje em dia, as fontes de energia que sustentam as economias modernas já não se reduzem só ao petróleo.

Desde a década de 80 que em muitos países houve uma transição do petróleo para o gás – uma fonte de energia fóssil bem menos ameaçadora para o clima que aquele outro –, assim como a inserção no denominado *mix* energético de energias renováveis, em geral, ainda de uma forma incipiente, passando nos países europeus de cerca de 5% de toda a energia primária em 1995 para cerca de 13% em 2016 (European Commission, 2018, p. 22). As estratégias de diversificação energética implementadas desde a década de 80 em muitos dos países industrializados desenvolveram-se em torno de duas dinâmicas: diversificação dos fornecedores e diversificação da produção energética com a introdução do gás e o desenvolvimento das energias renováveis, principalmente a eólica e a solar. Todavia, é preciso reconhecê-lo, o impacto das renováveis no *mix* energético ainda é balbuciante, pese algumas grandes potencialidades. Filipe Duarte Santos (2010, p. 43) refere que a energia radiativa solar é 7.700 vezes superior ao consumo anual global de energia primária, se aquela pudesse ser capturada (transformada) e posta ao serviço da humanidade. Por sua vez Stephen Emmott (2013, pp. 156-157) fala do enorme potencial da fotossíntese como fonte energética: “aprender com as plantas em aproveitar e converter a energia do sol”. Na realidade, e no que respeita a energia com uma forte redução da pegada carbónica, estamos ainda no campo das promessas.

Há, contudo, determinadas evoluções que espelham uma mudança na relação da humanidade com a descarbonização da energia. Ironicamente, uma das primeiras é a progressiva passagem do uso do petróleo para o gás, uma fonte de energia

muito menos carbónica que a primeira. E este processo tem vindo a acelerar em muitos países, baseado no desenvolvimento de um *mix* energético com uma forte componente em energias com uma pegada carbónica menos evidente – gás, renováveis eólicas e solares, nuclear em alguns casos –, numa maior intensidade energética, ou seja, na eficiência na manipulação da energia e na eletrificação massiva, principalmente na mobilidade rodoviária – em 2040, a China, por exemplo, pretende que cerca de 25% dos automóveis a circular sejam elétricos (IEA, 2017). De facto, a China, tem vindo a desenvolver uma forte aposta no gás, nas renováveis, eólica e solar, e parece haver um forte desenvolvimento da indústria chinesa do gás de xisto (IEA, 2017; Damien Ma, 2015). É de destacar igualmente a evolução das políticas europeias, baseadas na eficiência energética, na eletrificação e nas renováveis e na integração do mercado europeu na área da energia (European Commission, 2014; Comissão Europeia, 2015).

Em suma, sem energia, como se pode deduzir do próprio conceito, não há trabalho, não há produção, não existem condições para o propagar da vida, dependentes vitalmente de dinâmicas energéticas. O desenvolvimento industrial e a natureza da divisão internacional do trabalho produziram um progressivo distanciamento entre os grandes consumidores e os ingentes produtores de energia, gerando uma primeira vulnerabilidade no sistema energético global que afeta simultaneamente, mas de forma distinta, uns e outros – a quebra da demanda ou a quebra da oferta. O ciclópico consumo de energia e a exponenciação da produção de todo o tipo de bens, gerou um desequilíbrio no ecossistema do planeta, engendrou o aquecimento global, com potenciais efeitos catastróficos nos equilíbrios dinâmicos da Terra – no horizonte a possibilidade, mesmo de extinção da humanidade (Kolbert, 2014) – e a necessidade de uma mudança radical de paradigma energético, tendo como consequência a gestação de uma segunda vulnerabilidade no sistema energético – a imperiosidade da mudança e os seus efeitos.

Como observou o politólogo e geopolítico francês Pascal Boniface, a materialidade existencial da vida torna a questão energética uma problemática essencial das relações internacionais e das dinâmicas estratégicas. O acesso a produtos alimentares, a matérias-primas energéticas e a materiais raros é essencial à sustentabilidade das sociedades de alta tecnologia e em consequência, estrategicamente fundamentais para todas as grandes e pequenas potências (Boniface, 2017, p. 176). A energia é assim um problema de segurança, considerando a sua relevância existencial e dadas as dinâmicas de vulnerabilidade que induz.

2. O Carácter da Segurança

Não há uma conceção homogénea de segurança, nem existe hoje um conceito que se possa considerar definitivo e consolidado do que é a segurança. A segurança é,

nesse sentido, um conceito em permanente impugnação, prosseguindo o debate sobre a sua significação e, mais relevante, a sua própria substância. Dependendo do ponto de vista, o conceito ganha cores distintas e matizes diversos.

Loureiro do Santos refere que se podem encontrar pelo menos duas ideias gerais relativas à segurança. Uma, presente nos países anglo-saxónicos, usando termos como *National Security*, ou simplesmente, *security*, e que integram na sua aceção, em simultâneo, o objetivo final da segurança a atingir e as medidas para o alcançar (Santos, 2000, p. 82). Esta visão parece inferir-se no *Dictionary of Military and Associated Terms*, que define a segurança nacional como “um termo coletivo que abrange tanto a defesa nacional quanto as relações externas dos Estados Unidos, e que tem como objetivo obter: a) uma vantagem militar ou de defesa sobre qualquer nação estrangeira ou grupo de nações estrangeiras; b) criar relações externas favoráveis à posição do Estado; c) uma postura de defesa capaz de resistir com sucesso a ações internas ou externas, abertas ou secretas hostis e/ou destrutivas” (U. S. Department of Defense, 2019, p. 154). Como se pode observar, a ideia de segurança tal qual exposta num documento institucional da governação dos Estados Unidos da América, evidencia o quanto o conceito contempla não só os propósitos como as medidas para os alcançar.

A segunda, defendida por alguns estrategos portugueses, como Loureiro do Santos, concetualiza segurança e segurança nacional como a “(...) condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e em Liberdade, assegurando a soberania, independência, a unidade e a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas” (Cardoso, 1981, p. 23; Santos, 2000, p. 81). Em suma, segurança é essencialmente um desiderato a alcançar (e nesse sentido, um meio de o conseguir), a manter e a preservar (um fito alcançado).

Independentemente de qual seja o conceito de segurança perfilhado, ambos contêm um sentido último relacionado com a obstaculização da conflitualidade e da guerra e a perduração da independência e da prosperidade nacional e individual de cada um dos seus cidadãos.

A segurança visa assegurar a dissuasão e a capacidade de ripostar a situações de risco e ameaça postos por entidades exteriores à coletividade política. Contém em si a ideia de defesa, mais do que de ataque, a ideia de preservação mais do que a expansão. Esta perspetiva é fundamental para se poder entender de como a partir da ideia de segurança se edifica a conceção de segurança cooperativa e coletiva. Com efeito, sem se negar a possibilidade de a ação de segurança implicar medidas coativas, considerando, contudo, que o propósito da segurança visa defender e preservar, no essencial – e tal tanto pode ser um fito como o conjunto de ações e de

medidas que o atingem –, ela pode pensar estes objetivos em comunidade com outras entidades políticas, inclusivamente, aquelas que potencialmente poderiam ser vistas e lidas como adversárias. Se me preservo, possa ajudar a preservar o outro, se me defendo, possa ajudar a defender o outro. É sobre estas dinâmicas, dialéticas que se elaborarão neste capítulo, a ideia de segurança.

A palavra segurança tem origem no latim e significa “sem aflições/angústias/inquietações”; a etimologia sugere o sentido de “ocupar-se de si mesmo” (se+cura) (sine+cura): sem cuidados (Matos, 2005; Houaiss, 2003, VI, p. 3283). Mas “a filosofia clássica greco-romana ignorou o conceito de segurança. Para os clássicos ela era uma inevitável consequência da organização política: a *pólis* era pacífica *ad intram* e da paz resultava a segurança. O Império Romano é o sonho de levar ao orbe a paz da urbe. O sonho falha: os clássicos sabem estar condenados à insegurança vinda do exterior; a *stasis*, a crise interna, talvez fosse evitável, mas a guerra, a crise externa, era inevitável” (Matos, 2005, p. 3).

Da leitura da visão clássica sobre a “segurança” pode inferir-se uma perspetiva política dicotómica em que se opõem a paz à guerra, e que caracteriza o pensamento antigo. Este pensamento, na verdade, confunde paz com segurança – é mais lógico dizer que este conceito não existia para a Antiguidade Clássica e para a Idade Média no sentido que a contemporaneidade lhe dá⁴ –, em que, como referia um autor para a Idade Média, mas que se pode perfeitamente aplicar à Antiguidade Clássica, para usar uma terminologia tradicional, há uma distinção clara entre guerra e paz e em que a guerra era um estado excecional que ameaçava a ordem natural (Fernandes, 2011, pp. 137-138), em que, no fundo, a uma ordem se opõe uma desordem, em que se habita uma dicotomia entre um eu-ordem face a um outro-desordem. A ideia de segurança, como hoje se conhece é impossível, a ordem de um é inexequível com a ordem do outro – e como num espelho, a desordem que o outro representa para si é a desordem que este patenteia para outro –, gerando uma dinâmica conflitual em que só a violência tem valor de mercado, porquanto num território onde a antinomia vital é unívoca e a partilha entre todos se torna

4 E provavelmente também para Clausewitz. Michael Howard é autor de uma curta biografia de Clausewitz. O índice onomástico da obra refere o termo guerra 12 vezes e o termo estratégia 17 vezes, mas nem sequer menciona o termo segurança (Howard, 1983, p. 79). Raymond Aron, um dos maiores exegetas da obra de Clausewitz, correlaciona a dualidade da guerra com dialética conceptual do mestre prussiano, marca axial da sua leitura do mundo e da guerra. A obra de Clausewitz é, na óptica aroniana, marcada por um conjunto de termos pares dialéticos que delineiam a guerra: os meios e os fins; a moral e o físico, a defesa e o ataque; a história e a teoria, as guerras de duas espécies e a relação entre a política e a guerra – ver Aron (1976), principalmente as pp. 160-280 e 314-341. O termo segurança está completamente ausente e não surge, para o hermeneuta de Clausewitz, como tendo algum valor hermenêutico na leitura da sua obra.

impossível, só se preserva aquele que se autonomiza pela coação daquele que se lhe opõe de alguma forma, e este processo nutre, viceja e engorda a guerra.

É por isso, muito provavelmente, que o sonho de levar a paz da urbe ao orbe, na realidade engendrou apenas um estado de guerra endêmico, e que tem no aforismo de Vegécio o seu corolário lógico: “quem desejar a paz deve preparar-se para a guerra, para alcançar a vitória” (Vegécio, 2006, p. 80). Extraordinário aforismo que, na sua totalidade, contém os três termos que até à Primeira Guerra Mundial balizariam a mecânica da guerra – paz, guerra, vitória – e que definiriam o modo como se dirimiam os conflitos intercomunitários e intracomunitários (infra). A paz só existe na vitória pelo aniquilamento do inimigo na guerra. Não deixava, assim, este autor de lembrar noutra passagem da sua obra, que o inimigo só se “sujeita através do medo das armas” (Vegécio, 2006, p. 39). Talvez por isso Roma e o exército romano sempre definiriam a “fronteira” do Império no Médio Oriente e na Ásia em termos de poder e ação militar, nunca como linha de defesa, sempre se vendo a si próprios, pese a sua longa presença na região, como uma força conquistadora e de ocupação (Isaac, 1993). Como se parece deduzir das palavras do autor, uma força em estado de guerra permanente, para a qual qualquer ideia de preservação da paz – que o não fosse pela força das armas e pela violência da vitória – e muito menos de segurança seria alienígena.

Ora, a palavra “segurança”, no sentido contemporâneo, ao separar o duo guerra-paz, abre possibilidade a uma outra forma de ler as complexas relações entre as coletividades humanas. A própria palavra contém em si virtualidades que, contudo, só muito recentemente adquiriram valor estratégico. Ironicamente, ela nasce no rescaldo de uma era em que a dicotomia outro-guerra-desordem/eu-paz-ordem produzira uma guerra que à altura, pela sua dimensão catastrófica, ficou conhecida como a Grande Guerra. Não deixa de ser relevante que uma das questões com que se digladiavam os Estados-maiores previamente à eclosão da guerra fosse o momento ideal, para cada um, de provocar a conflagração. Num contexto em que a dualidade da realidade internacional se balizava entre a guerra e a paz, sendo esta, a melhor que se podia ter através de um duelo de armas muito favorável a quem o iniciasse, e em que os riscos sobre todos se adensavam, a única resposta possível passava pelo adágio romano de a paz sair da guerra.

Como concordam Snyder (2014) e Levy e Snyder (2014), a guerra era a solução para um sistema de equilíbrio cristalizado e para a indivisibilidade da dimensão vital que estava em jogo, não uma parte, mas o todo do próprio eu, dir-se-á numa fórmula abstrata: tratava-se com efeito de estar em jogo a sobrevivência ou perecimento da nação e da sua identidade. Esta leitura da realidade em que a oposição entre a paz e a guerra se correlaciona com a antítese perecimento ou sobrevivência da nação, é bem expressa na perspetiva que nos apresenta Clark da postura de quase todos os Estados, grandes ou pequenos, na de crise de julho de 1914: todos

observem as suas possibilidades numa dinâmica absolutizante de uma ação decisiva balizada entre a vitória ou a extinção. Para Viena, a contenção face ao assassinato de Sarajevo, só convocaria uma maior determinação do oponente na obra de destruição (Clark, 2013, p. 397), dando a toda a dinâmica uma profunda dimensão existencial, algo semelhante ocorre com franceses, russos e britânicos, cada um agrilhado pela aliança que tinham com o outro parceiro, à qual não podiam falhar sob o risco de a desagregação do laço os deixar numa situação de extrema vulnerabilidade face ao oponente, a inquebrantável aliança entre a Rússia e a França era, no quadro da crise, vista como vital para ambas as nações (Clark, 2013, p. 444). E a progressivamente maior intimidade da Entente Cordiale entre a Grã-Bretanha e a França impulsionou por sua vez aquela para a beligerância ao lado da França e da Rússia (Clark, 2013, pp. 544-547) para em simultâneo apaziguar o Império Russo e conter o *II Reich*. Para Belgrado, a determinação da Áustria-Hungria só convocava o espectro de desaparecimento, pelo que, fosse qual fosse a situação, “se a guerra era inevitável, nós (os sérvios) lutaríamos” (Clark, 2013, p. 460). Ao longo de mais de cento e cinquenta páginas Clark (2013, pp. 391-554) evidencia o quanto a lógica existencial balizada entre as dicotomias guerra-morte/paz-vida impulsionaram os diversos atores coevos para a Grande Guerra. Exatamente como na Antiguidade, a impossibilidade de pensar um sistema de segurança coletivo externo às entidades políticas, e a redução da leitura do sistema internacional a uma lógica balizada entre a guerra e a paz, fazia com que face a ameaças existenciais, a resposta tivesse de ser a guerra e a coação violenta sobre o oponente: no fundo, tal como no mundo antigo, três termos apenas tinham valor de mercado nestas conjunturas – guerra, paz, vitória.

Stanley Payne diz que a Primeira Guerra Mundial produziu duas revoluções nas relações internacionais: encorajou, por um lado, uma guerra de classes internacional e a revolução mundial e, por outro lado, o universalismo democrático de Woodrow Wilson, realçando a democracia política, a autodeterminação nacional e a segurança coletiva assentes numa ordem liberal (Payne, 2011, p. 24). Ambas as revoluções refletiam as profundas revulsões políticas e sociais que a Primeira Guerra Mundial provocara.

Não obstante, uma exprímia, na sua dinâmica consideravelmente mais apocalíptica, uma relativa continuidade com o passado histórico mais recente, a sobrevivência da oposição entre uma ordem-paz e uma desordem-guerra, só dirimível por uma ação bélica total, e que tão bem se evidencia na obra do general Erich Ludendorff, a *Guerra Total* (1941) com a sua ideia de que face à ameaça vital que representa a guerra para a existência da nação, só uma radical ação bélica total que elimina toda a oposição pode salvaguardar aquela. Ludendorff não diz que a guerra se liberta da política, mas de que a ação política deve ter em consideração a lógica da guerra total, como guerra de extermínio e subordinar toda a sua ação à preservação da

comunidade política, último propósito da contenda absoluta em que está envolvida (Ludendorff, 1914, pp. 26-36). Há em Luddendorf um notável paradoxo lógico, sendo a subordinação da política à guerra o meio de preservação da própria política, da própria comunidade política, de “conservação da vida de um povo”. É isso que faz da guerra total uma guerra moralmente movida, na lógica do general alemão, a luta pela vida substancia uma dinâmica intrinsecamente ética.

A natureza de uma narrativa que se constrói em redor da dicotomia guerra-destruição-aniquilamento/paz-sobrevivência-vitalidade, paradoxalmente, em face da enormidade dos inimigos que supostamente desafiam o mais fundo do ser – a sua identidade nacional, coletiva e individual –, viceja e nutre uma forma de guerra que conduz inevitavelmente à lógica do extermínio do adversário e do que ele representa. Há aqui um elemento demiúrgico interessante. O mundo pensado sistemicamente demandaria uma solução sistêmica que, no quadro desta dicotomia, impugna o aniquilamento absoluto do oponente. Como refere Ernest Nolte, há um nexo causal entre a crise provocada pela Grande Guerra, a ascensão do nazismo e do comunismo no antigo Império Russo, convocando cada uma, na sua interação com as outras soluções radicais e drásticas de resolução política, um processo de purificação ideológico-messiânico, biologista ou de classe, conforme se fala do hitlerismo ou do estalinismo (Nolte, 2017, pp. 13-47). Era a convocação de uma guerra total, não só na mobilização de recursos, mas na busca do extermínio do inimigo.

Joachim Fest observa a propensão apocalíptica de desafio do destino expressa na ideologia nazi, no próprio Hitler e nos seus acólitos mais diretos, como expressão de uma vontade niilista que levou à luta até ao fim e justificou a derrota catastrófica da Alemanha (Fest, 2003, pp. 152-164). A despeito de, por talvez demasiado óbvias razões, os autores observarem esta linha de desafio do destino apocalíptica como uma orientação puramente niilista, propõe-se aqui outra leitura da lógica nazi, mais como uma dicotomização dialética de polos radicalmente opostos que se chocam, em que o abismo tanto se consome na destruição absoluta dos seus inimigos, quanto na sua própria, caso o porvir só possa existir como um mito, resultante da cartaginização do resultado da contenda. Segundo Ian Kershaw a assunção do abismo niilista da derrota – o aniquilamento heróico como símbolo para o futuro – foi-se impondo conforme se evidenciava a impossibilidade de vencer a guerra de extermínio imposta aos seus principais inimigos, o bolchevismo soviético e o judaísmo internacional (Kershaw, 2000, pp. 339-391, 459-497 e principalmente, pp. 789-798).

A outra revolução no sistema internacional, pelo contrário, introduzia uma extraordinária novidade na história da conflitualidade intra-humana, travejada num conjunto de princípios éticos, com uma longa linhagem no pensamento político dos Estados Unidos da América, e que deveriam servir de base as relações internacionais e às interações entre os Estados e que tinham por máximas a liberdade e a

dignidade humana, em vez de os jogos de poder geopolíticos (Kissinger, 1994, pp. 31-33). Como conceito de segurança coletiva Woodrow Wilson rasgava a dicotomia guerra-paz e introduzia na realidade conflitual um conceito morigerador da guerra, o conceito de segurança, através da ideia de segurança coletiva. O presidente dos Estados Unidos da América partiu do princípio de que a entrada do seu país na conflagração visava impor uma nova forma de desenvolver as relações internacionais, que passava pela criação de uma grande assembleia política internacional permanente de resolução dos diferendos intraestatais e de garantia da paz, abrindo assim as portas ao conceito de segurança e ao de segurança coletiva. A função desta assembleia internacional – que acabaria por ser a futura Sociedade das Nações, incubadora da atual Organização das Nações Unidas – seria a paz que se cimentaria através de uma arquitetura comum de segurança coletiva (Henig, 2010, pp. 7-29). Ao estado de guerra e ao estado de paz, conceitos arquetípicos dos discursos legais clássicos e modernos, adicionava-se o estado da segurança, que mitigava o risco da eclosão de um conflito bélico.

A segurança coletiva organizava-se em redor da negociação e da conciliação, por um lado, e da réplica a um perturbador internacional, por parte da comunidade de Estados coligada, por outro (Henig, 2010, pp. 43-49). A segurança coletiva era e é um mecanismo de garantia da segurança de todas as entidades políticas que participam na vida internacional, uma fiança para a sua existência e para a sua perdurabilidade e, que em consequência, deve facilitar a preservação da paz. Ela assentaria nas garantias de autodeterminação e de representatividade democrática – baseada na escolha livre dos cidadãos – dos governos de cada país, assim como na soberania de todos os Estados, internacionalmente reconhecidos, por que baseados nas premissas anteriores. Estas duas condições eram correlacionáveis. A autodeterminação dos povos, que para Woodrow Wilson representava mais do que a independência étnica – política, sendo igualmente sinónimo de governação representativa e democrática, basearia a paz naquilo a que os liberais do século XIX viam como a sua trave mestra, a vontade coletiva da população, que pensavam eles, seria naturalmente hostil à instrumentalização pelo Estado da guerra (Rousseau e Walker, 2010, pp. 21-24).

A segurança coletiva basear-se-ia igualmente na cooperação internacional e na ação combinada de todos os Estados com vista à manutenção da paz e à resolução pacífica dos conflitos. A Sociedade das Nações seria o fórum de resolução de diferendos e de garantia coletiva da paz: a segurança ligava-se assim à paz (Cravinho, 2006, pp. 95-100). A segurança coletiva alicerçava-se igualmente numa leitura sistémica e até mesmo holística das relações internacionais, mas partia de um princípio distinto, na exata medida em que pressupunha a ideia do sistema com base na ação coletiva e comum de todas as nações. Na medida em que a segurança coletiva procurava obviar à guerra e dirimir coletivamente os conflitos pela negociação e o

trato, o sistema de segurança despontava como um espaço de conciliação, em que todos os agentes participariam, alicerçado na segurança comum e que a todos servisse, afiançando assim a perpetuidade da paz. A paz adviria, não do triunfo absoluto de um sobre todos os outros e o aniquilamento destes – como aconteceria através da Guerra Total –, mas sobre uma associação coletiva de todos que vissem a sua segurança por todos afiançada.

O conceito de segurança brota e reverdece do propósito de obviar a guerra, solucionando de forma pacífica todos os conflitos internacionais. A segurança não resulta da vitória bélica, em lide campal, mas da promoção da paz. O propósito da segurança é o apaziguamento e a paz. A segurança promove a paz ao criar um estado intermédio entre a guerra e a paz, um intermediário concetual e situacional que promove a procura da negociação e o consenso antes do desencadear das hostilidades.

A Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria interpelaram, todavia, o princípio da segurança coletiva: as guerras mundiais não tinham sido impedidas pela segurança coletiva, como fora pensado em 1918-1919. Não obstante, o conceito de segurança não se evaporou. Bem pelo contrário, emergiu como o conceito chave das relações internacionais no que respeitava às questões relacionadas com conflitos armados e com a defesa nacional. Mas seu enfoque retornou aos instrumentos mais clássicos e dentro da lógica da garantia da preservação do Estado. Os instrumentos fundamentais para a sua consecução são o poderio militar e a diplomacia. A segurança coletiva depende, antes de mais, da capacidade dos Estados em dispor destes instrumentos para assegurar a segurança. Dois conceitos espelham esta evolução. Em 1947, pelo *National Security Act*, os Estados Unidos incubavam a sua primeira estratégia de segurança nacional, como que a aquilatar a relevância do termo para a sua preservação. Com efeito, diz um autor, só com a Segunda Guerra Mundial, o termo segurança nacional se tornou parte integrante da linguagem estratégica estadunidense (Bartolotto, 2004, p. 2). A lógica da segurança, mesmo que manipulando os clássicos elementos do poderio militar e da diplomacia, já não servia fundamentalmente para fazer a guerra, mas para preservar pela paz a segurança, como se pode inferir pelos conceitos apresentados no início deste texto, de onde o termo guerra está ausente.

A dissuasão é outro espelho da segurança, ao alicerçar-se na capacidade de resposta de um dos lados à ação do outro, convocando-a a constranger-se e a preservar assim a paz possível. Em determinados casos, segurança coletiva e alianças tornaram-se sinónimos. Com a experiência da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria, os instrumentos clássicos ganharam novo relevo para a ideia de segurança, mas o seu fito já não era a vitória, mas sim a paz. Antes de mais nada, o poderio bélico das grandes potências deveria assegurar a dissuasão, e por esta, a paz – fenómeno ainda mais relevante, dado o comércio de explosões nucleares questionar o

sentido de qualquer vitória: a “mutual assured destruction”, *mad* (louco) no acrónimo inglês. A segurança deveria dissuadir e mitigar a ameaça, baixando a sua probabilidade, amainando a sua densidade, constringindo os seus efeitos destrutivos. Não deixa de ser assim talvez relevante que um politólogo norte-americano possa pensar que as armas nucleares na realidade são propiciadoras da paz, ao inibirem a vontade de alguém em provocar um conflito armado: “os países tornam-se mais cautelosos e modestos” (Waltz, 2011, p. 134). Como decorre do conceito de santuarização, os países armam-se com armas nucleares antes de mais para se preservar – ou preservar no essencial as suas lideranças.

Em suma, a despeito do classicismo estratégico fundamentado na força bélica e na diplomacia ter retornado, o seu propósito já não era o de provocar a guerra, mas o de a prevenir, não convocar o combate, mas obviar a luta armada, em suma, a manutenção da segurança, fiança da paz. O conceito de segurança funcionava como o ferrolho da guerra. Enquanto se garantisse a segurança de cada um dos lados, a guerra era evitável. A segurança buscava o equilíbrio. Sendo a guerra consequência do poder, a segurança, pelo balanceamento de forças e a morigeração nele latente, asseguraria a paz (Baldwin, 2011, pp. 26-27).

Não obstante, a própria lógica da segurança, ou do discurso da segurança, pode clamar pela violência pura – *i. e.*, a força destrutiva –, se a sua narrativa se armadilhar da desmesura que já caracterizou a guerra total, *i. e.*, a eliminação radical do inimigo e a paz messiânica ulterior. A natureza abarcante das modernas estratégias de segurança nacional pretende responder a uma ampla conjugação de ameaças, que vão das movidas pela hostilidade humana às derivadas de fenómenos naturais, através de estratégias que visam eliminar, preferivelmente, os incubadores de periculosidade potenciais, e pode, em sequência, engendrar a quimera da proteção total (Duarte, 2010, pp. 136-146). Ora, esta lógica narrativa e concetual arrisca-se a transformar todo e qualquer perigo em uma ameaça a ser resolvida pelo mecanismo de resposta clássico da segurança, provocando o risco potencial de uma réplica de carácter bélico, a invocar, efetivamente, não a dissuasão e a moderação, mas a guerra, e até a guerra total (o extermínio total do inimigo), em detrimento da paz.

Observe-se, todavia, que a quimera da segurança total, ao expor o adversário como pura desordem, passa a habitar na dicotomia ordem-desordem, na oposição entre o eu-ordem e o outro-desordem, propiciando uma estrita lógica coativa e em consequência, uma dinâmica belígera pantagruélica. Nesse sentido, talvez se deva olhar com mais profundidade para o discurso sobre a democracia que hoje domina a racionalidade política no ocidente. A democracia, supostamente assegura a pluralidade de ideias e a liberdade de expressão. Em boa medida isso é, em parte, verdade, mas como refere Vlassopoulos (2010, pp. 35-39), os clássicos conseguiam debater as virtualidades dos diversos regimes – monarquia, aristocracia e democracia – em pé de igualdade, reconhecendo em cada um deles vantagens e desvantagens.

gens, enquanto para muitos dos ocidentais contemporâneos só um regime tem legitimidade política, a democracia, porquanto só ele exprime a vontade absolutamente livre do indivíduo – se é que isso existe de facto? Não será isso outra forma, à sua maneira, de totalitarismo, a convocar quimeras belicistas?

Intrínseco a todo o discurso em redor da segurança está uma questão – a vulnerabilidade, com o seu corolário, a fragilidade existencial – e um problema, o outro, a relação com um outro, assim como uma resposta, a emancipação, emancipação que pode ser tanto de um como dos dois lados, espelhando o potencial muito abrangente do conceito, entre a coação e a cooperação – em suma a partilha, a participação de todos, a comunhão coletiva⁵.

“Uma teoria de segurança derivada da teoria crítica concebe a segurança como um processo de emancipação. (...). A emancipação concerne à libertação do povo, dos grupos e dos indivíduos, de constrangimentos físicos, sociais, económicos ou políticos, que os impedem de livremente escolherem o que desejam fazer” (Bilgin, Booth, e Jones, 1998, p. 153). Também para Ole Weaver “a segurança é a busca de libertação relativamente à ameaça e resulta da interação entre as vulnerabilidades de uma unidade e as ameaças que a mesma enfrenta” (citado em Brandão, 2002, p. 46). Bruno Cardoso Reis observava igualmente, muito recentemente, que há uma íntima relação entre segurança e emancipação, “a capacidade de viver livremente sem violência ou ameaça dela” (Reis, 2019, p. 12).

Central à questão da emancipação está a resposta à vulnerabilidade. Vulnerabilidade e emancipação estão no núcleo da relação de um com um o outro, ou melhor, da relação entre dois “eus/outros”. Com efeito, como bem observa Ana Paula Brandão, não se pode deixar de pensar a segurança no quadro da interdependência entre os atores, numa lógica englobalizante, multissetorial e multinível (2002, pp. 42-46), que se inscrevem como já observou na própria matriz originária do uso do termo nas relações internacionais. E como se observa igualmente, a dimensão cooperativa e coletiva evidenciam a íntima relação das questões de segurança com a interação entre dois “eus/outros”. Ora, a estratégia alicerça-se na interação entre o eu e o outro, tendo como questão a resposta à vulnerabilidade da existência vital.

5 Parece-me que a palavra comunhão será central a uma comunidade a vir. Só uma efetiva dinâmica de responsabilidade, que no seu sentido único e exclusivo e mais profundo é sempre responsabilidade para com o outro, para ser realmente real, perdoe-se-nos o pleonasma, e que brota do mais profundo do amor, pode, por conseguinte, criar partilha e comunidade, tornando fazível uma verdadeira paz. Esta, como a comunidade, que lhe é basilar, tem de habitar na participação e na partilha, só assim podendo viver e usufruir da palavra, em suma, só na comunhão efetiva se pode fundar uma verdadeira comunidade.

3. A Natureza da Estratégia

O conceito de estratégia, ao contrário do termo *estratego*, vindo da Grécia Clássica, é recente, recuando o seu uso, no máximo, aos princípios do século XVIII, só se vulgarizando esta palavra, em diversas línguas europeias, para os fins desse século (Coutau-Bégarie, 1999, pp. 59-60). A introdução desta palavra no discurso militar, campo de onde emerge, correlaciona-se com o desenvolvimento de verdadeiros exércitos nacionais, que ampliam ingentemente os efetivos e passam a operar com diversos corpos autónomos que se combinam para travar a(s) batalha(s) decisiva(s). A parturição de uma etapa intermédia entre o comando político ou político-militar e o combate (com que lida a tática) é um dos elementos que explicam o nascimento da estratégia. Até ao século XVIII, em geral, o comando militar – ou político-militar para se ser mais correto, considerando que quando a liderança não pertencia ao chefe-de-Estado, incumbia a alguém a quem o primeiro diretamente delegara os seus poderes e em consequência, detinha o poder político-militar – conduzia e liderava a ação tática diretamente. Com o desenvolvimento dos exércitos de massas, e com a divisão das forças em campanha em diversos corpos, que podiam até conduzir operações distintas mas combinadas, tornou-se imperativo estabelecer uma etapa intermédia entre a ação tática e a racionalidade política: criou-se a estratégia (Duarte, 2011, p. 68; Duarte, 2013, pp. 50-51). A estratégia nasceu como uma ponte entre a política e o propósito da guerra (Gray, 2010), que a tática deve alcançar ao sobrepujar o inimigo no combate. Da complexidade do duelo bélico brotou a estratégia.

Mas a elaboração de uma racionalidade estratégica, de um pensamento estratégico desenvolveu-se em tensão sobre duas trajetórias que lhe subjazem, uma mais abrangente que a outra, e que hoje, dependendo da escola, a constituem. Por um lado, há o modelo para o qual a estratégia é “a arte e a ciência de desenvolver e empregar instrumentos do poder nacional de modo sincronizado e integrado para alcançar objetivos de teatro, nacionais e ou multinacionais” (U. S. Department of Defense, 2001, p. 514), ou “a prudente ideia ou conjunto de ideias para empregar os instrumentos do poder nacional de maneira sincronizada e integrada para alcançar objetivos no teatro de campanha, nacionais e/ou multinacionais” (U. S. Department of Defense, 2019, p. 208). Este modelo, ainda que de uma forma mais elaborada pode ser encontrado igualmente em Abel Cabral Couto, um estrategista sénior da escola estratégica portuguesa: “a ciência e arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar os objetivos, e gerar, estruturar e utilizar os recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objetivos num ambiente admitido como conflitual ou competitivo (ambiente agónico)” (Couto, 2004, p. 215). O que subjaz a este primeiro modelo é a relação íntima entre a estratégia enquanto ação, enquanto práxis – a subordinação do pensamento à ação ou a sobredetermi-

nação da ação sobre a teoria, como se esta daquele tivesse que partir – e a entidade que a subordina, a nação e a política, ou na perspectiva mais lata de Couto, uma organização que possa desenvolver estratégias, e o autor, claro está, pensa no poder económico e nas grandes organizações económicas, que na verdade, seja referido, pela sua influência na sociedade, são também organizações políticas. A estratégia, neste sentido, seria uma forma de pensar o agir, a partir do próprio agir, em suma, uma práxis, que visa sobrepujar a oponência que entidades nacionais, estatais e outras formas de organização enfrentam.

Todavia, subjaz a esta racionalidade uma outra, que a ultrapassa, sem que dela não deixe de fazer uma muito relevante parte. É que pensar e agir sobre um antagonista implica elaborar uma leitura abrangente e englobante da realidade, sistémica e como hoje se afirma, holística. Toda a racionalidade estratégica desde a sua origem está de algum modo ancorada num pensamento integrador e abrangente, que se foi expandindo a novas realidades conforme os atores em digladição foram alargando as áreas de ação com as quais dirimiam a sua conflitualidade hostil. O alargamento das áreas em que a conflitualidade hostil e a guerra – como seu sempre possível corolário – agiam, implicou a dilatação da estratégia, que se foi subdividindo em campos de atuação específicos. Como observou Edward Mead Earle (*apud* Ekbladh, 2011, pp. 117-18 e 124) nos anos 30, a “nação em armas” era um conceito de amplo amplexo, que impunha o desenvolvimento de uma “grande estratégia”, que integrasse a componente militar e diplomática e coordenasse os diversos ramos das forças armadas e do governo, nomeadamente no campo da mobilização moral e do levantamento económico. Seja através do conceito de “grande estratégia”, desenvolvido pelos diversos países de matriz anglo-saxónica, seja por via do conceito de “estratégia integral” ou geral, implementado pela escola francesa e pela escola portuguesa, a estratégia é, como diz, John Lewis Gaddis, uma “disciplina ecológica”, que tem a habilidade de ver todas as partes de um problema e relacionando cada uma com as outras, considerando o objetivo, saber agir concertadamente, sobrepujando a oposição que o desafia, para o alcançar (Gaddis, 2009, pp. 9 e 16). Ou como afirma um Atlas de Estratégia, a segurança global implica uma estratégia integral, um engajamento integrado e coordenado com múltiplas valências (Tetraís, 2008, p. 31).

Esta forma de pensar fez a estratégia tornar-se também o modo de ler a competição agónica, a conflitualidade e a guerra de uma forma científica que ultrapassa a mera práxis e a torna um pensamento teórico-filosófico sobre aqueles objetos de estudo. Tal não significa negar a ação ou desprezar a prática, bem pelo contrário, trata-se de fazer convergir as duas dinâmicas, inter-relacionando-as e integrando-as, cada uma suportando a outra.

A estratégia edificou-se igualmente, por via da sua práxis, como uma ciência de pensar a conflitualidade intra-humana – e os seus corolários, a conflitualidade

armada e a guerra. A estratégia é uma ciência para a ação, mas a ação precisa de reflexão e a teoria transforma um saber instintivo em saber científico observava Coutau-Bégarie (2009, pp. 17-18). Nesse sentido, diz Pezarat Correia, com Clausewitz – mas na realidade como todo o primeiro pensamento estratégico – o estudo da guerra deixa de pensar esta de uma forma escatológica, cataclísmica, transcendente ou sobrenatural ou naturalista – para os quais a guerra ou advinha de um castigo divino ou de uma natureza propensa à violência – para o estudar de forma científica, sistematicamente com os instrumentos da filosofia, ao originá-la na política e na vontade racional do homem, tornando-a um objeto social (Correia, 2017, pp. 28-38).

Este salto concetual de uma ciência praxística a uma ciência teórica, todavia, não deixa de ser crucial para informar a prática estratégica de uma forma muito mais abrangente e integrada, na verdade, com vista a dar-lhe robustas ferramentas com que agir sobre a realidade, porquanto o fito da ação estratégica, e para isso serve o estudo profundo da realidade agónica, procura remoldar sempre o advir; como afirma Colin Gray, visa dotar o estrategista de inteligência para confeccionar a realidade a seu favor, “manipulando duas moedas, num processo quase alquímico, o efeito militar e o efeito político” – considerando políticas as dimensões económicas, sociais, diplomáticas, etc. –, para produzir o efeito estratégico, que conduzirá ao propósito político delineado (Gray, 2010, p. 7), conrindo ao estrategista, diz Coutau-Bégarie (2001, p. 787), uma paleta larga de meios e modos de ação. Por outras palavras, a estratégia atua sobre o devir, procura moldar o futuro, pensando-o prospectivamente, auferindo para isso de uma vasta paleta de instrumentos com que reconfigurar o que se almeja para o amanhã. Este modo de agir, estruturante do devir, impõe-lhe um conhecimento amplo, abrangente e integral do real e das suas possibilidades, o sobrepujamento das vulnerabilidades próprias e o aproveitamento das alheias, a edificação de capacidades que assegurem os objetivos pretendidos a médio e a longo prazo.

Modelar a realidade, alicerçada no conhecimento científico e tecnológico, comporta assim a dimensão demiúrgica, que se viu, caracteriza a humanidade hodierna. Esta racionalidade está contida em todas as definições de estratégia (ver infra): mobilizar a ação (e os recursos que lhe são adjacentes), o próprio conceito já aporta a ideia de futuro, visando alcançar determinados objetivos, superando a oposição (ou seja, reconfigurando o que há a advir), o que evidencia a sua natureza demiúrgica – capacitar o homem para não habitar segundo a natureza, mas segundo a cultura, forcejando aqueloutra a servir os seus objetivos. Para isso a estratégia encontra um grande obstáculo, não a natureza, pese a sua própria dinâmica, que em determinadas alturas pode ser muito problemática, mas a cultura, o oponente de toda a estratégia é outra estratégia de outro ator humano. O jogo demiúrgico alça-se neste quadro a níveis de complexidade extraordinariamente intensos.

Com efeito, o objeto da estratégia não é um conjunto de unidades, mas um oponente recalitrante (Brodie, 1965, p. 5). A dimensão oponencial e a lógica conflitual são elementos axiais da estratégia (Hoffman, 2014, p. 479). O outro surge como dilema e como inimigo por que “o que vive, choca, tem dentes e arestas é espesso” (Bessa-Luís, 2012, p. 28). A estratégia trata assim da conflitualidade hostil num ambiente oponencial, paroxístico e intensamente agónico, e em que dois oponentes se digladiam, procurando em simultâneo coagir e resistir à coação, visando propósitos antagónicos.

Raramente se tem feito notar que toda a arte da guerra, tal qual todas os saberes dela dimanados, como a estratégia e a tática, se alicerçam no conhecimento. São um ato cultural, por paradoxal que pareça e, em muitos casos, peças fundamentais da cultura em muitas civilizações, algo que nos deveria fazer pensar melhor sobre a natureza da guerra. Esta verdade, quase que dir-se-ia irredutível, e tantas vezes de forma inconsciente expressa nas mais variadas artes, da literatura ao cinema, por razões obviamente ideológicas e por preconceitos culturais, tem sido quase sempre ocultada. E, todavia, se há saber que tem implicado um elevado grau de estudo e de aprofundamento do conhecimento tem sido a arte da guerra, quer no que se refere ao seu estudo teórico, quer, por clarividentes razões, quanto à sua prática. Já dizia Sun Tzu (2006, p. 65) que o chefe de Estado tinha de dedicar-se aprofundadamente ao estudo da arte da guerra sob pena de sofrer terríveis consequências se nele não se aplicasse seriamente. A estratégia, como realça Coutau-Bégarie (1999, pp. 73-4) tem como primeira característica ser uma “dialética de inteligências. A profundidade do estudo resulta de o estrategista defrontar outro estrategista, dinâmico e complexo, que o questiona e manobra para lhe condicionar a sua liberdade de ação”.

Todo o excuro sobre a ideia de estratégia até aqui elaborado tem, dir-se-ia como efetiva substância ontológica, o propósito de evidenciar que no cerne do pensar estrategicamente e do elaborar estratégico está a relação com o outro, não enquanto mera ideia abstrata, mas um outro ou outros concretos, substantivamente existentes e reais. Com efeito, a estratégia não age sobre coisas ou ideias, no estrito sentido, mas sobre outros reais, concretos e vivos, possuidores de coisas e habitados por ideias próprias. A esta ideia ainda mais se complexifica quando pensarmos que a estratégia, na realidade, são duas ou mais estratégias que colidem e se encontram umas com as outras no processo em que cada agente pensa estrategicamente e desenvolve uma ação estratégica com o fito de constranger a estratégia do outro (e vive versa), constrangimento esse que tanto pode ser produzido pela coação como pela cooperação ou a partilha, dependendo da capacidade que cada um tem de moldar o comportamento do oponente. A estratégia visa agir sobre os comportamentos humanos, em suma, tem por objeto da ação os indivíduos na sua inteireza. O conhecimento do outro é por isso um vetor fundamental para o efetivo desenrolar de uma estratégia. Parece, todavia, que nem sempre esta dimensão do outro tem

sido valorizada na elaboração de uma estratégia. Nuno Lemos Pires dá-nos um indício de que na cultura estratégica anglo-saxónica, o alcançar de objetivos e os métodos para os atingir – as modalidades de ação estratégica reduzem-se aos termos “ways, means and ends” –, esgotam a ideia de estratégia, como se observou anteriormente. É visível, assim se julga, que, no quadro de documentos institucionais, nos Estados Unidos da América a estratégia se configura como um pensamento e uma ação que se estrutura em redor de objetivos, de meios e de caminhos, sem ter em consideração a presença do outro nessa equação, a não ser de forma indireta, quando algo ou alguém se opõem aquilo que se almeja. Pelo contrário, para escolas de estratégia exteriores ao mundo anglo-saxão, a ideia do outro, do outro a sobrepujar, é um dos elementos essenciais da ação estratégica (Pires, 2018, pp. 68-9). Como observou Abel Cabral Couto (2017) a questão do outro é axial à estratégia, porquanto no âmago tem a questão da sobrevivência do ser (ou por outras palavras, da possibilidade vital de alguém poder vir a ser). A estratégia, já se examinou, é um jogo de oponentes. Opera em terreno que oferece resistência que advém, mais do que o terreno físico, do oponente. É um duelo que se configura como uma dialética, em que opera, como bem viu Clausewitz (1994, p. 89), a paixão, a imaginação e a criatividade, a razão (a ponderação).

Um filósofo observa que o outro, o verdadeiramente outro, só pode ser um transcendente outro, o que está para lá de todas as categorias reconhecidas, e que desponta como outro pela sua negatividade, todavia esta sendo essencial à alteridade e ao reconhecimento do que está para lá de si (Han, 2018). O outro com que se confronta o estrategista, aquele que se configura como estando para lá de todas as categorias conhecidas, que desafia toda a mundovisão que arquiteta a realidade em que um se reconhece, esse outro tem uma figura, a figura do inimigo. O inimigo é por excelência o transcendentemente outro, aquele que parece estar para lá de todas as possibilidades de entendimento, e que só o desenvolvimento de uma certa ciência pode permitir compreender: só se vence compreendendo tanto o jogo do adversário, quanto o meu, como já tinha assinalado Sun Tzu – aquele que não se conhece nem a si, nem ao inimigo sucumbirá face a este, mas o que se conhece a si e ao inimigo, abaterá sempre o seu antagonista (Sun Tzu, 2006, p. 84). Todavia, o (re)conhecer do inimigo é uma porta aberta para uma mudança radical na lógica da interação estratégica. A estratégia é um instrumento de dois gumes ou de duas faces, e ambas passam pelo (re)conhecimento do inimigo: aniquilação ou comunhão são as duas faces da estratégia (Duarte, 2013, p. 58): porque moldar o futuro tanto pode acontecer sobrepujando o inimigo quanto cooperando com o adversário para um devir desejado pelos oponentes.

E esta distinção passa, na contemporaneidade, também pela lógica da segurança: se procura como outro partilhar a segurança, segurando ambos, ou se visa segurar-se a si eliminando o outro. Todavia, uma ressalva é necessária. Neste processo, o outro

tem sempre uma palavra, tal qual na guerra, o pensamento e ação do oponente tem de ser tida em consideração para qualquer dos caminhos que se persegue.

Com efeito, o (re)conhecimento do inimigo enquanto outro é uma construção da contemporaneidade. O reconhecimento do inimigo enquanto outro só pode emergir quando a guerra se humaniza e se reconhece ao adversário um estatuto similar àquele que o combate, quando, como observou Correia (2017, pp 28-32), a guerra é lida como um ato da vontade e da racionalidade humana, um fenómeno social, e não uma oposição entre ordem e desordem e que estatui o inimigo como alguém no exterior de qualquer ordem política e eivado de potencial malignidade. O reconhecimento do inimigo só pode parturir-se com uma lógica da interação inerente à que foi teorizada por Clausewitz com o conceito de guerra absoluta, baseada na dialética entre dois oponentes que se digladiam em termos simétricos do ponto de vista da sua entidade humana. Clausewitz refere que a guerra é uma ação recíproca, que em teoria deve levar aos extremos, é o primeiro caso de interação, e o primeiro extremo; uma colisão de forças vivas, de novo uma interação, de modo a que enquanto o oponente agir, nenhum dos agentes tem o controlo, e cada um pode ditar ao outro a sua vontade, é a segunda interação e o segundo extremo; o que implica o uso da força, de toda a força e de toda a vontade que cada um tem, e em consequência, a competição força ambos a encaminhar-se para o extremo, é o terceiro caso de interação e o terceiro extremo (Clausewitz, 1994, pp. 76-77). Toda a guerra absoluta, a guerra segundo a sua própria identidade é, portanto, uma interação, uma ação recíproca, e em consequência, um permanente jogo de contraposições entre dois oponentes (Clausewitz, 1994, p. 77), dois “eus”, que veem o seu opositor como um outro, o verdadeiramente transcendente outro, considerando que este espelha uma leitura do mundo fora do quadro categorial de cada um, mas em que cada um reconhece ao outro a sua dimensão humana vital – na exata medida em que a lógica da guerra absoluta habita na simetria entre os dois oponentes e na vontade, paixão e racionalidade que lhes é inerente, tornando-os criaturas humanas.

É a interação, ou seja, o jogo de reciprocidade e de contraposição entre duas forças vivas, dotadas de vontade, que encaminha a guerra para a famosa fórmula. A guerra é a continuação da política com outros meios à mistura, a guerra é um instrumento da política, a continuação de inter-relação política com outros meios (Clausewitz, 1994, p. 87). A estratégia brota da guerra absoluta, ergue-se do jogo interacional, da dinâmica da reciprocidade, alicerçado na dialética de inteligências e de vontades, desponta o (re)conhecimento do inimigo como outro, o transcendentemente outro, que assumidas a sua categoria de personalidade pública, só pode ser um ator político, inserido num quadro comunitário próprio e procurando objetivos específicos a si. “Um processo onde há dois lados, cada um prosseguindo objetivos e interesses próprios” afirma Milos Vojinovic (2013, p. 428), ao criticar a

leitura de Christopher Clark, sobre a eclosão da Primeira Guerra Mundial, opondo uma civilizada e sofisticada Áustria-Hungria a uma atrasada e bárbara Sérvia, ironicamente uma ótica que tende a despertar, por via de uma oposição entre ordem e desordem, as dinâmicas beligeras. É a intrínseca politicidade do inimigo que, paradoxalmente, tanto permite à estratégia o derrubar, entendendo-lhe as manhas, condicionando assim a sua liberdade de ação, como com ele dialogar, descobrindo nexos de comunidade que evacuem o espetro da coação armada. Dependendo da dialética da interação, cada um dos oponentes, cada outridade, pode manusear a vasta paleta de possibilidades, que do aniquilamento à comunhão, constroem a metodologia da estratégia.

A estratégia visa assim, através da interação com o outro, moldar o oponente de forma a esvaziá-lo como vetor da vulnerabilidade de quem a procura configurar. Porém, sendo esse outro um ator com vontade e deliberação, tenderá a resistir a essa modelação, procurando por sua vez configurar quem o pretende modelar, produzindo uma interação entre coação e anti coação – na forma de guerra e de ascensão aos extremos – mas sendo a estratégia uma dialética de inteligências, como já foi observado, a busca de uma resolução do conflito pode adquirir outra fórmula que passa também pela interação – a de progressivamente se chegar a um entendimento sobre aquilo que pode ser visto como uma segurança comum. Nesse sentido, a estratégia tanto serve a segurança através da guerra ou da ameaça de guerra – constringendo, coagindo ou eliminado o outro como vetor de vulnerabilidade – como através do entendimento pela cooperação e pela coletivização da segurança de ambos os adversários. Para isso a estratégia desenvolve um pensamento e uma ação sequencial, que interagindo com um outro, promova para um dos atores ou para ambos – e esta dinâmica depende da lógica conflitual da interação entre os controversos atores – a sua segurança, esvaziando as vulnerabilidades existentes, assegurando a sua emancipação, ou seja, possibilitando a um ou a ambos o poder ser vitalmente o que almejam ser.

Exige-se por último uma muito relevante observação. Na exata medida em que cada ator procurar moldar o outro, ele próprio se tem de obrigar a modelar-se a si próprio, com vista a extrair de si os meios e recursos necessários à modelagem, necessariamente extenuante, devido à resistência que o adversário lhe oporá. Toda uma linguagem criada no século XX em torno do potencial estratégico nacional e da mobilização nacional espelham esse processo. Ou como observa Hervé Coutau-Bégarie (2009, pp. 75-79), a decisão estratégica assenta sobre quatro dinâmicas, duas preparatórias – observar e orientar – e duas ativas – decidir e agir. Com efeito, para moldar o adversário tenho de criar meios e pensar ações. Para escapar ao aniquilamento tem de se explorar novos caminhos (Hanson, 2011, p. 181), e incorporar ideias e enfoques não convencionais, para o inimigo (Hanson, 2011, p. 180). Nesse sentido, a estratégia não visa só modelar o oponente, como moldar o próprio ator

que a produz, de acordo consigo próprio, com vista a dotar-se de capacidades para poder efetivamente configurar o adversário. Modelar o inimigo, o adversário, o oponente é moldar-se a si próprio, e também a partir daqui imensas virtualidades despontam para que essa modelação da realidade possa ir da coação à cooperação, reconfigurando o mundo, ou pela eliminação do outro ou pelo esvaziamento da vulnerabilidade segurando-se a si próprio e ao outro.

É neste sentido que tem lógica agora falar de estratégias de segurança energética.

4. Estratégias de Segurança Energética

Richard Youngs disse há algum tempo que a segurança energética tem sido lida por dois prismas: ou o dos mercados e instituições ou a da geopolítica (regiões e impérios). O autor refere que para alguns analistas, a estratégia de diversificação desenvolvida pelos países ocidentais engendrou uma grande plasticidade nos mercados energéticos fazendo com que a lógica do mercado sobredeterminasse todas as outras dinâmicas da energia. Esta ideia teria ocultado o papel e o poder das regiões e dos impérios na gestão do mercado energético – o ocidente seria culpado de complacência – e a relevância da geopolítica para a problemática da energia, nomeadamente no que se refere à militarização e securitização dessa problemática (Youngs, 2009, pp. 6-8). Para este texto interessa sobretudo a dicotomia entre mercados e geopolítica. Os mercados são essenciais na exata medida em que, em geral, há um desfasamento entre grandes consumidores e ingentes produtores. Uns demandam, outros ofertam, procurando cada um que o seja feito da forma mais vantajosa para si. Essa relação gera dinâmicas de vulnerabilidade que permeiam a relação de atritos potencialmente conflituais.

Introduz-se assim, como se vê, a questão estratégica. Estamos a falar de uma interação entre dois agentes, entre um eu e um outro eu, como que espelhos de uma relação, em que cada um age em relação a um outro, no contexto de busca de vantagens que sirvam os interesses, antes de mais, de cada um deles, com os riscos de um jogo de soma nula – sem que, todavia, isso tenha que assim ser. Esta dinâmica é exponenciada pelo facto de serem muitíssimos poucos os que dispõem de acesso às fontes de matérias-primas energéticas de forma massiva, pouco mais de uma dezena de países concentram em si mais de três quartos das reservas existentes ou provadas de hidrocarbonetos (Sovacool, 2011, pp. 21).

Esta interação só adquire, contudo, uma plena dimensão estratégica, porquanto a energia é vital para as sociedades humanas e condição *sine qua non* da sua existência e desenvolvimento. Como refere Fernandes (2017, p. 73), é uma questão também central para a laboração da economia: é a condição da possibilidade de transformação material. É na verdade, a condição material da própria vitalidade existencial. A estratégia responde exatamente a questões existenciais vitais, expostas pela intera-

ção entre agentes. Seria fácil resolver a questão energética se as fontes de energia estivessem à disposição de quem delas precisasse. Ora, como se observou, produtores e consumidores são, em geral, distintos. Um bem vital tem assim de ser adquirido, numa relação entre dois agentes concretos, pelo menos, e o que transforma esta inter-relação numa questão de segurança e numa dinâmica estratégica é, por um lado, a dimensão existencial do bem em causa – estamos a falar de sistemas de energia vitais que suportam funções sociais críticas (Cherp e Jewell, 2014, p. 416) – e a necessidade de gerir um relacionamento em que cada um dos atores age em relação a outro. Não é por acaso que uma autora refere como essencial no quadro da problemática energética, a diplomacia energética e a política externa energética (Fernandes, 2017, p. 71).

Não obstante, a própria divisão internacional do trabalho entre consumidores e produtores, assimétrica, em relação à posição de cada um, torna-se simétrica, no que se refere à necessidade que cada um terá de ter do outro: um ator procura, outro ator oferece. Na verdade, cada um precisa do outro, e assim, estamos face a um jogo vital em que a reciprocidade é basilar, uns pretendem vender a bom preço, outros adquirir a preços razoáveis, desenvolvendo um balanceamento simétrico entre produtores e consumidores (Fernandes, 2017, p. 73). Este balanceamento simétrico torna a questão da energia num “bem comum” na medida em que cada parte incorpore os interesses da outra parte (Fernandes, 2017, p. 67), o que como vimos é um vetor axial da ideia de segurança coletiva. Também Sovacool (2011, p. 33) reconhece que a energia tem a característica de ser um bem comum, com todas as características para ser uma política pública.

A comunidade de segurança existe considerando o interesse de todas as partes e as garantias para cada um de que os seus elementos mais vitais estão salvaguardados (supra). Ora, caso isso não seja viável, ou melhor, caso alguns dos atores percecionem a ação alheia como pondo em causa a sua dimensão vital, amplia-se o risco de uma ação coativa com o propósito de algum deles se proteger. Essencial à resolução de qualquer crise está a leitura que cada um faz do outro, campo por excelência, como já se observou, da estratégia (supra).

Ajunta-se a esta realidade já complexa, uma ainda mais fulcral para a sobrevivência da humanidade. A grande contradição desta era reside no facto paradoxal de que as enormes virtualidades que a energia aportou à existência humana significarem igualmente uma colossal ameaça à própria vida humana e ao desenvolvimento da civilização e da cultura. A energia foi um instrumento fundamental para a humanidade sobrepujar a natureza, dotando-se de capacidade de a manipular a níveis cada vez mais complexos, para os quais, todavia, a revolução energética foi imprescindível ao dar imensa potência às capacidades humanas. Nesse sentido, a revolução energética, sustentada na revolução científica e tecnológica, fundou uma humanidade demiúrgica. Contudo, como que respondendo a essa *hybris*, a natu-

reza, nesse próprio processo, criou dinâmicas que podem levar a humanidade ao abismo.

Não são só as alterações climáticas a espelhar esta evolução. Desde 1945, quando se pôde manipular os átomos (a fissão do átomo)⁶ para pôr ao serviço do homem a energia nuclear, que a humanidade percebeu pela primeira vez que poderia ser como um todo mortal. Os arsenais nucleares trouxeram para o tablado humano a possibilidade de aniquilação da humanidade. A morte deixou de ser individual para poder passar a ser da própria humanidade. Pode-se mesmo dizer que neste tempo – os últimos cem anos – se vive sob o “signo do aniquilamento”, como se as promessas de perenidade que a ciência moderna e a imensa capacidade tecnológica e científica que a humanidade engendrou tivessem de ser acompanhadas por uma situação e uma sensação de que tudo pode perecer igualmente a qualquer momento, no meio de uma colossal catástrofe. Neste sentido veja-se a teoria/mito da singularidade, com alguns autores a vaticinar que a inteligência artificial asseguraria a imortalidade ao ser humano, ironicamente, com teses que partem da possibilidade de uma nova humanidade sobressair dos escombros da extinção da primitiva, a atual.⁷ Com efeito, a ideia de aniquilamento da humanidade encontra-se exposta em múltiplos textos, falando alguns autores de estarmos a viver já a sexta extinção, antropogénica, porque uma extinção da vida natural e quiçá humana produzida pela própria humanidade (Kolbert, 2014). E não é de agora. Durante a Guerra Fria, a ameaça de um inverno nuclear e do fim da humanidade assoberbou as mentes humanas como um todo.⁸ Os prenúncios são hoje pelo menos tão assustadores como nesse período e neste quadro, a questão energética é axial, porquanto são as emissões de gás com efeitos de estufa produto dos recursos energéticos que queimamos que induzem às alterações climáticas e ao aquecimento global. Ora, também aqui, e de forma mais radical, a dimensão vital da energia é evidente. Mudan-

6 O princípio sobre o qual assenta a energia nuclear pode ser encontrado, por exemplo, em EIA (2019).

7 Ver Ganascia (2017), principalmente pp. 132-144, para uma leitura crítica sobre a ideia positiva da catástrofe na teoria da singularidade. Veja-se igualmente Oliveira (2019, pp. 96-97 e 104-7), para uma leitura mais positiva da teoria da singularidade.

8 Dois filmes da década de 80 do século XX, num período bastante acerbo da Guerra Fria, espelhavam esta inquietação. *The Day After*, 1983 [filme], Estados Unidos da América, realizado por Nicholas Meyer. Veja-se uma referência a este filme em IMBb, disponível em <https://www.imdb.com/title/tt0085404/>. E *Threads*, 1984 [filme], Grã-Bretanha, realizado por Mick Jackson. Veja-se uma referência a este filme em IMBb, disponível em https://www.imdb.com/title/tt0090163/?ref_=fn_al_tt_1.

Em ambos os filmes, uma guerra nuclear arrasava completamente a humanidade. Mas para o que interessa para este texto é que eles espelham o sentimento generalizado no Ocidente, á época, do que seria uma guerra nuclear e quais as consequências que se esperavam da Guerra Fria em curso.

ças gerais no equilíbrio ecossistêmico planetário podem ser, a partir de determinado momento, absolutamente cataclísmicas: desertificação dos territórios onde hoje se situam as grandes florestas tropicais, temperaturas de 50°, em média, em grande parte da Europa, anoxia e acidificação dos oceanos, subida do nível das águas dos oceanos, etc. (Lynas, 2007, pp. 117-123 e 208-210).⁹

Está-se agora, em condições, de expor a interligação profundíssima entre energia, segurança e estratégia: sendo a energia um elemento vital para as sociedades, esta tem um carácter existencial que justifica a sua securitização e a sua estrategização, tendo em conta, que num quadro de desfasamento entre consumidores e produtores, se desenvolve uma interação axial entre dois agentes, cada um relacionando-se com um outro, no contexto de desafios existenciais e de riscos associados a percepções erróneas que justifiquem ações coativas. Acresce a esta dinâmica, já complexa, os riscos associados às transformações climáticas induzidas pelo consumo de energia e que igualmente exigem uma relação entre os vários atores, todos eles procurando assegurar que o combate às alterações climáticas não interrogam o seu desenvolvimento, outro elemento vital numa equação em que interagem vários agentes, cada um com interesses específicos.

A dimensão vital da energia, em todos os sentidos aqui expostos, e a complexa relação dos agentes que nela intervêm, induz à multidimensionalidade da segurança energética. Na verdade, na energia intervêm múltiplos atores, tornando esta questão um verdadeiro desafio emaranhado, que obriga a desenvolver estratégias complexas. A dimensão vital contemporânea da energia advém, quer da sua relevância para o desenvolvimento económico e social, quer pelo impacto que esta tem no clima, no aquecimento global, nas alterações climáticas e na sustentabilidade da existência da humanidade. Estes são desafios adicionais a que uma estratégia de segurança energética tem de responder.

Com efeito, por um lado, na problemática energética intervêm muito atores. Há que ter em consideração o vasto conjunto de saberes a que se deve fazer apelo: económico (comércio e indústria); financeiro (financiamento e especulação financeira), científico e tecnológico (diversas engenharias – mecânica, informática, civil, naval, etc.; geógrafos; etc.), político (legislação e regulação); mediático (informação e opinião pública); estratégico (geopolítica, diplomacia, segurança e defesa). Isto sig-

9 Paradoxalmente, por sua vez, a ciência e a tecnologia pode engendrar um outro fenómeno tão radical quanto a própria extinção, a “desextinção”, considerando a capacidade que a biotecnologia poderá vir a ter de preencher os vazios necessários não só a conservação, mas também a reintrodução e reprodução do extinguido (Hoekstra, 2014). Em qualquer dos casos, há imensos riscos associados aos processos de manipulação biológica, o que releva a relevância de um pensamento estratégico na elaboração destes desenvolvimentos. E como parecerá óbvio, continua-se sobre determinado à lógica da humanidade demiúrgica e sobre o signo do aniquilamento.

nifica igualmente que o número de atores que influenciam a segurança energética é muito vasto (órgãos dos estados, empresários, jornalistas, cientistas, militares, etc.). Estamos a falar de uma área interdisciplinar e transdisciplinar. Baumann refere (2008) quatro áreas de saber e quatro conjuntos de atores intervenientes na segurança energética: 1) política; 2) económica; 3) geopolítica; 4) militar. Fernandes (2018, p. 69) refere por sua vez também quatro elementos a considerar numa estratégia de segurança energética: 1) segurança; 2) política externa; 3) política doméstica; 4) política económica. Sovacool fala das dimensões económica, ecológica e ambiental, social, geopolítica e militar (2011, pp. 14-17). As estratégias de segurança energética tendem a assimilar a leitura multidimensional e multifacetada da estratégia. Com efeito, observa Wisniewski (2014, p. 76) no que toca à segurança energética, a multidimensionalidade do setor energético (e seus efeitos globais e climáticos) implica a multidimensionalidade da segurança energética.

Tal acontece porquanto toda a dimensão vital e existencial da vida, onde se inclui, como se procurou demonstrar, a questão da energia, é um fenómeno totalizante. O que toca na sustentabilidade da vida tem de mobilizar toda a vida, todas as dimensões da vida, e tal qual, tende assim a tornar-se um problema de segurança, e em consequência a exigir uma resposta estratégica. E hoje, a relação entre energia e alterações climáticas implica efetivamente que se está a referir uma realidade existencial, tendo no horizonte a própria supervivência da humanidade.

Se esta situação não teria acontecido por um longo período da história, deriva de, realmente, por muito tempo, a endogeneização e em consequência a disponibilidade dos recursos energéticos não lhes conferir uma dimensão existencial e estratégica – eles estavam disponíveis e eram facilmente acessíveis. Ademais, a extração desses recursos não tinha grandes efeitos no equilíbrio ecossistémico planetário porquanto a sua potência energética era parca e pobre, espelhando-se na diminuta produtividade das sociedades humanas: pobreza combinava-se com uma economia fundamentalmente natural e com débeis impactos no sistema planetário; o que não quer dizer que não se pudessem produzir em ecossistemas mais localizados efeitos antropogénicos catastróficos.

A problemática energética enquanto realidade existencial tornou-se assim, como que um fenómeno integral, em que as relações de uns atores com os outros são essenciais. Impôs, tal qual é apanágio da estratégia, uma ação de largo espectro, com a manipulação de uma vasta paleta de meios e modos de ação, com vista a atingir o desiderato de cada um dos intervenientes no processo, em princípio, seguindo-se o princípio da reciprocidade, com ganhos mútuos para os diversos parceiros. Esta ampla paleta de meios e modos de ação possibilita criar pontes de entendimento entre os intervenientes, que assegurando mútuos ganhos para todos, permite que a energia flua com uma cada vez maior sustentabilidade para a Terra. Todavia, é importante realçar, que sendo vital, e podendo representar sempre um risco, erros de apreciação e leituras

enviesadas – que deveriam ser obviadas – podem fazer evoluir essa interação para paragens onde predominem, não os benefícios mútuos, mas a coação e a violência bélica. A questão energética, sendo um fenômeno integral, porquanto existencial, é também e por isso, um horizonte onde tanto pontua a vida como a morte. A cada um dos agentes, relacionando-se com o outro, cabe agir estrategicamente, ou seja, politicamente, mobilizando a paleta de meios e modos de ação, com os quais se possa almejar um justo intercâmbio; ou no limite, se tal não for garantido, a coação necessária para que cada um deles se possa sentir seguro.

Conclusão

A segurança energética é atualmente pensada em termos estratégicos. Três termos – estratégia, segurança e energia – que se fundem numa ação de grande amplexo com vista a garantir a sustentabilidade da energia necessária para que a respetiva sociedade de desenvolva e prospere. A unidade dos três termos resulta, no essencial, de uma intrínseca situação. Sem energia não há vida, e sem os fluxos energéticos necessários à sustentabilidade das sociedades, estas definharão e morrerão. A segurança energética é existencial. E é essa dimensão existencial, da qual deriva um sentimento de vulnerabilidade que torna a questão da sustentabilidade energética numa questão de segurança.

A segurança visa assegurar a perdurabilidade das sociedades através de medidas que a satisfaçam. Estar seguro, diz a etimologia da palavra, é estar sem problemas e sem cuidados. Garantir a segurança é providenciar para que as sociedades, no limite dos limites, estejam em paz: a emancipação como consequência da segurança resulta da paz, que por seu turno deriva das mútuas garantias que permitem a todos viver sem cuidados e problemas. A segurança pode ser provida por garantias mútuas que garantam a todos os intervenientes que não há ameaça à sua perdurabilidade. Todavia, ela também explícita que a insegurança justifica a coação em consequência de ameaças que sobre uma sociedade impendam. A dinâmica segurança-insegurança remete sempre para uma relação, uma relação com um outro, que tem de ser entendido como um transcendentemente outro, um outro fora de quadro categorial da sociedade que o defronta e que tem por esta de ser compreendido, para o bater se necessário, ou para com ele criar laços de relacionamento, e sequencialmente, de paz, preferivelmente.

Interessa aqui salientar assim que o conceito de segurança ao quebrar a antinomia guerra/desordem/derrota – paz/ordem/vitória, indutor do estado belígero permanente, tornando-se um ferrolho que permite uma relação que assegura aos diversos intervenientes a sua perdurabilidade, com base em mútuos benefícios, propiciando-se assim a obstaculização e a morigeração das dinâmicas de violência política.

A estratégia é um instrumento de interação primeiro, e de relacionamento, depois, com um outro. Trata-se em primeiro lugar de assegurar a liberdade de ação, para cada um dos jogadores, afirmando a resistência necessária que entrave a subjugação de um ao outro, o que explica a necessidade imprescindível de conhecimento do oponente, com vista a estar preparado de forma o mais eficaz possível para aparar os seus golpes; contudo, sequencialmente, este reconhecimento pode despontar como abertura para entender os argumentos do inimigo e criar pontes para o diálogo necessário à sobrepujação da violência pela paz. A estratégia deriva assim da interação inerente aquilo ao que Clausewitz definiu como “guerra absoluta”, à dinâmica de contraposições da ação recíproca e à intrínseca politicidade que advém de uma inter-relação entre dois “eus/outros”. A relação entre os dois jogadores, entre duas entidades-identidades, faz com que a estratégia tenha de mobilizar uma vasta paleta de meios e modos de ação para tornar proficiente a interação em que ambos estão envolvidos.

A energia é fluxo. A energia sempre foi fluxo. Advém da transformação. Essencial às sociedades, ela implica um relacionamento com um outro. Torna-se uma questão de segurança – vital – e uma questão de estratégia – relação/interação. Na realidade, no que respeita à dimensão societal, esta só adquire uma dimensão vital se, de algum modo, as fontes de energia não estiverem disponíveis para serem facilmente apropriadas. Isso aconteceu, em geral, enquanto as sociedades viviam uma “economia energética orgânica”, alicerçada essencialmente na mão-de-obra humana e em fontes de energia renováveis. Com o desenvolvimento industrial acelerado contemporâneo, essa realidade esfumou-se e dois fenómenos conjugados têm vindo a tornar a questão energética uma interrogação securitária: a dependência das sociedades modernas dos combustíveis fósseis e o problema climático do aquecimento global. Por um lado, o mundo dividiu-se, genericamente, em consumidores e em produtores de energia, gerando vulnerabilidades mútuas, entre os que querem adquirir e os que querem ofertar. Por outro lado, os gases de efeito de estufa podem engendrar, assim se julga, fenómenos climáticos catastróficos a médio ou a longo prazo.

Entra aqui a mais relevante de todas as dinâmicas para a contemporaneidade. A humanidade fez-se demiúrgica, penetrando profundamente nas fontes da vida e manipulando-os para a servir. Esta evolução tem na base a ciclópica transformação da energia na contemporaneidade que deu à humanidade capacidades e poderes incomensuráveis ainda hoje em dia. Mas sem que a humanidade se apercesse, também a deixou à beira do abismo, como se a manipulação da vida tivesse como preço a aproximação ao abismo da morte.

Se a dependência na equação energética já asseguraria a estrategização da energia, a natureza vital e abismal decorrente dos riscos associados à manipulação dos fluxos energéticos torna-a, imperativamente, um objeto que se tem de subordinar às

estratégias de segurança. A energia é um bem vital, do qual dependem existencialmente as sociedades, pelo que é uma questão de segurança, ou seja, de garantia de sustentabilidade, de desenvolvimento, da prosperidade e mais relevante ainda, da perdurabilidade das comunidades políticas. Como questão de segurança, em que entra a relação com os outros, as dinâmicas da segurança energética tornam-se problemas estratégicos, a serem dirimidos, ou pela negociação e diálogo, em que são acomodados os interesses de todos, ou pela coação, em que um procura subjugar o outro à sua vontade.

A questão energética transformou-se assim em estratégias de segurança energética.

Bibliografia

- Aron, R., 1976. *Penser la Guerre, Clausewitz*. Tome I, *L'âge Européen*. Paris: Éditions Gallimard.
- Baldwin, D., 2011. The Concept of Security. Em Christopher W. Hughes e Lai Yew Meng, eds., *Security Studies. A Reader*. Londres: Routledge, pp. 24-35.
- Bartolloto, J. K., 2004. *The Origin and Developmental Process of National Security Strategy*. Carlisle Barracks: U.S. Army War College. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a423358.pdf> [consultado em 2 de outubro de 2019].
- Baumann, F., 2008. Energy Security as a Multidimensional Concept. *C.A.P. Policy Analysis*, n° 1, pp. 4-14.
- Beaufre, A., 2004. *Introdução à Estratégia*. Lisboa: Sílabo.
- Bessa-Luís, A., 2012. *Breviário do Brasil*. Lisboa: Guimaraes Editores.
- Bilgin, P., Booth, K. e Jones, R. W., 1998. Security Studies: the next stage? *Nação e Defesa*, n.º 84, pp. 131-157.
- Bithas, K e Kalimeris, P., 2016. A Brief History of Energy Use in Human Societies (Chap. 2). Em Kostas Bithas e Panos Kalimeris, *Revisiting the Energy-Development Link*. Springer. Disponível em: <https://www.springer.com/cda/.../9783319207315-c2.pdf?...0...> [consultado em 13 de setembro de 2018].
- Boniface, P., 2017. *La Géopolitique: 43 Fiches thématiques et documentées pour comprendre l'actualité*. Paris: Eyrolles.
- Brandão, A. P., 2011. Vinte anos depois: mapeando o quadro teórico e a agenda de pesquisa dos Estudos de Segurança. Em Actas do I Congresso Internacional do OBSERVARE, *As Tendências Internacionais e a Posição de Portugal*, 16-18 de novembro, Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Disponível em OBSERVARE [website] http://observare.ual.pt/images/stories/conferencia%20images%20pdf/S1/Ana_Paula_Brandao.pdf [consultado em 26 de abril de 2013].
- Brandão, A. P., 2002. Segurança: um conceito contestado em debate. Em Adriano Moreira, ed., *Informações e Segurança: Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Prefácio, pp. 37-55.

- Brodie, B., 1965. *General André Beaufre on Strategy: a Review on Two Books* [pdf]. Santa Monica: The RAND Corporation. Disponível em RAND Corporation [website] <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P3157.pdf> [consultado em 29 de maio de 2015].
- Campos, A. C., 2018. *Russia's Energy Strategy: Challenges and Foreign Energy Policy*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Área de especialização em Globalização e Dinâmicas Regionais. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Policopiado.
- Cardoso, L., 1981. Defesa Nacional – Segurança Nacional. *Nação e Defesa*, n.º 17, pp. 9-24.
- Cherp, A., e Jewell, j., 2014. The concept of energy security: Beyond the four As. *Energy Policy*, 75, pp. 415-421. Disponível em: https://ac.els-cdn.com/S0301421514004960/1-s2.0-S0301421514004960-main.pdf?_tid=b1f29f42-9ebf-4455-96d1-d0068fab88d8&acdnat=1537283567_b57ced87fdcdca7a53039e1645ad55f6 [consultado em 15 de agosto de 2018].
- Clark, C., 2013. *The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914*. Nova Iorque: Harper Collins.
- Clausewitz, C., 1994. *On War*. Princeton: Princeton University Press.
- Comissão Europeia, 2015. *Para uma energia segura, a preços acessíveis e sustentável: pacote «União da energia»*. COM(2015) 80 final, PT, de 25 de fevereiro. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento. Disponível em Eur-Lex https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=legisum:1801_7 [consultado em 7 de outubro de 2019].
- Correia, P. P., 2017. *Guerra e Sociedade*. Lisboa: Edições 70.
- Coutau-Bégarie, H., 2009. *Conférences de Stratégie*. Paris: Institut de Stratégie Comparée.
- Coutau-Bégarie, H., 2000. La recherche stratégique en France. *Annuaire Français des Relations Internationales*, volume I. Disponível em: <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/coutau2000.pdf> [consultado em 10 de março de 2010]. Coutau-Bégarie, H., 1999. *Traité de Stratégie*, 2^{ème} édition. Paris: Economica.
- Couto, A. C., 2017. *Problemática Geral da Segurança: Uma Perspetiva*. Conferência proferida na Visita do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia da Escola Superior de Guerra do Brasil, Instituto da Defesa Nacional, 21 de setembro de 2017.
- Couto, A. C., 2015. Posfácio. Em António Horta Fernandes e Francisco Abreu, *Pensar a Estratégia: do político-militar ao empresarial*. Lisboa: Sílabo, pp. 215-230.
- Cravinho, J. G., 2006. *Visões do Mundo. As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. Lisboa: Imprensa de Ciência Sociais.
- Duarte, A. P., 2013. Estratégia: Origem e Fundamento. *Nação e Defesa*, n.º 136, pp. 34-65.
- Duarte, A. P., 2011. Em Prol de uma Cultura Estratégica. *Revista Portuguesa de Ciência Política*, n.º 0, pp. 67-70.

- Duarte, A. P., 2010. Estratégias de Segurança Nacional: os Livros Brancos da Grã-Bretanha e da França. *Nação e Defesa*, n.º 127, pp. 133-157.
- Eiras, R., 2014. Brasil: Potência do Petróleo Marítimo. *Nação e Defesa*, n.º 138, pp. 117-129.
- Ekbladh, D., 2011. Present at the Creation. Edward Mead Earle and the Depression Era Origins of Security Studies. *International Security*, 3(36), pp. 107-141.
- Emmott, S., 2013. *Dez Mil Milhões enfrentando o nosso futuro*. Lisboa: Temas e Debates/Círculo de Leitores.
- Enciclopédie Larousse en Ligne, s/d. Esclavage. *Enciclopédie Larousse en Ligne* [em linha]. Disponível em: <http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/esclavage/49330> [consultado em 18 de setembro de 2018].
- Enciclopédie Larousse en Ligne, s/d. Malthusianisme. *Enciclopédie Larousse en Ligne*. Disponível em: <https://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/malthusianisme/67810> [consultado em 7 de outubro de 2019].
- Energy Information Administration (EIA), 2019. Nuclear Explained. *U. S. Energy Information Administration (EIA)* [em linha], última atualização: 4 de outubro. Disponível em: <https://www.eia.gov/energyexplained/nuclear/> [consultado em 7 de outubro de 2019].
- European Commission, 2018. *EU Energy in Figures: Statistical Pocket Book 2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponível em: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/99fc30eb-c06d-11e8-9893-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-77059768> [consultado em 3 de outubro de 2019].
- European Commission, 2014. *European Energy Security Strategy*, COM(2014) 330 final. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Bruxelas, 28 de maio. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/publication/European_Energy_Security_Strategy_en.pdf [consultado em 21 de julho de 2017].
- Fernandes, A. H., 2011. *Acolher ou Vencer? A Guerra e a Estratégia na Atualidade (Homo Strategicus II)*. Lisboa: Esfera do Caos.
- Fernandes, C. P., 2017. A Contribution to the Analysis of Energy Security. Em Carla Patrício Fernandes e Teresa Ferreira Rodrigues, eds., *Geopolitics of Energy and Energy Security*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 61-78.
- Fest, J., 2003. *Les Derniers Jours de Hitler*. Paris: Perrin.
- Gaddis, J. L., 2009. *What is Grand Strategy?* Conference paper on “American Grand Strategy after War”. Triangle Institute for Security Studies, Duke University. Disponível em: <http://tiss-nc.org/wp-content/uploads/2015/01/KEYNOTE.Gaddis50thAniv2009.pdf> [consultado em 20 de maio de 2015].
- Ganascia, J.-G., 2017. *O Mito da Singularidade. Devemos temer a inteligência artificial?* Lisboa: Temas e Debates/Círculo dos Leitores.
- Gray, C. S., 2010. *The Strategy Bridge: Theory for Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Han, B.-C., 2018. *A Expulsão do Outro*. Lisboa: Relógio de Água.

- Hanson, V. D., 2011. *Guerra: El origem de todo*. Madrid: Turner.
- Henig, R., 2010. *The League of Nations*. Londres: Haus.
- Hoekstra, Jon, 2014. Networking Nature. How Technology Is Transforming Conservation. *Foreign Affairs*, 93(2), pp. 80-89.
- Hoffman, F. G., 2014. Grand Strategy: The Fundamental Considerations. *Orbis*, 58(4), pp. 472-485.
- Howard, M., 1983. *Clausewitz*. Oxford: Oxford University Press.
- Hughes, M. e Philpott, W. J., 2005. *The Palgrave Concise Historical Atlas of The First World War*. Basingstoke, Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- International Energy Agency (IEA), 2017. *World Energy Outlook 2017: China* [pdf], 8 de dezembro. Disponível em IEA [website] <https://www.iea.org/media/publications/weo/ChinaOutlooklaunch.pdf> [consultado em 24 de setembro de 2019].
- International Energy Agency (IEA), s/d. Energy Security. IEA [em linha]. Disponível em <https://www.iea.org/topics/energysecurity/> [consultado em 3 de setembro de 2018].
- Isaac, B., 1993. *The Limits of Empire. The Roman Army in the East*. Oxford: Clarendon Press.
- Kershaw, I., 2000. *Hitler, 1936-1945: Nemesis*. Londres: Allen Lane/Penguin Books.
- Kolbert, E., 2014. *The Sixth Extinction. An Unnatural History*. Londres: Bloomsbury.
- Ludendorff, E., 1941. *A Guerra Total*. Rio de Janeiro: Editorial Inquérito.
- Lynnas, M., 2007. *Seis Graus: O Nosso Futuro Num Planeta em Aquecimento*. Lisboa: Livraria Civilização.
- Matos, L. S., 2005. Segurança. Em *Dicionário de Filosofia Moral e Política*. Lisboa: Instituto de Filosofia da Linguagem, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa. Disponível em: <http://www.ifilnova.pt/file/uploads/20b80ffab42e5adbe998e8d35b6450a0.pdf> [consultado em 22 de abril de 2010].
- Meek Lange, M., 2011. Progress. Em Edward N. Zalta, ed., *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Spring 2011 Edition. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2011/entries/progress/> [consultado a 7 de outubro de 2019].
- Nolte, E., 2017. *Heidegger: Tra rivoluzione conservatrice e guerra civil in Europa*. Brescia: La Scuola.
- Nuttall, W. J. e Manz, D. L., 2008. A new energy security paradigm for the twenty-first century. *Technological Forecasting and Social Change*, 75(8), pp. 1247-1259.
- Oliveira, A., 2019. *Inteligência Artificial*. Lisboa: FFMS.
- Origem da Palavra, s/d. Energia. *Origem da Palavra* [em linha]. Disponível em: <http://origemdapalavra.com.br/pergunta/energia/> [consultado em 3 de setembro de 2018].

- Patou-Mathis, M., 2013. *Préhistoire de la violence et de la guerre*. Paris: Odile Jacob.
- Pires, N. L., 2018. A Estratégia de Coesão. Em António José Telo, João Vieira Borges e Nuno Lemos Pires, *Dar Uma Razão à Força e Uma Força à Razão*. Alcochete: Nexo Literário, pp. 61-128.
- Reis, B., 2019. *Pode Portugal ter uma estratégia?* Lisboa: FFMS.
- Rousseau, D. L. e Walker, T. C., 2010. Liberalism. Em Myriam Dunn Cavelty e Victor Mauer, eds., *The Routledge Handbook of Security Studies*. Londres: Routledge, pp. 21-33.
- Russian Federation President, 2015. *The Russian Federation's National Security Strategy* [pdf]. Approved by Russian Federation Presidential Edict 683, 31 de dezembro, full-text translation. Disponível em Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) [website] <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf> [consultado em 22 de abril de 2018].
- Santos, F. D., 2010. A Energia no Quadro das Insustentabilidades. Em António José Telo, António Martins da Cruz e António Vitorino, coord., *Pilares da Estratégia Nacional*. Lisboa: Prefácio/Instituto da Defesa Nacional, pp. 33-50.
- Santos, L., 2000. *Reflexões sobre Estratégia: Temas de Segurança e Defesa*. Mem Martins: Instituto de Altos Estudos Militares/Publicações Europa-América.
- Smil, V., 2004. World History and Energy. Em *Encyclopedia of Energy*, Volume 6. Elsevier Inc., pp. 549-560. Disponível em: <http://vaclavsmil.com/wp-content/uploads/docs/smil-article-2004world-history-energy.pdf> [consultado em 13 de setembro de 2018].
- Sovacool, B., 2011. Introduction. Defining, measuring and exploring energy security. Em Sovacool, B., ed., *The Routledge Handbook of energy security*. Londres: Routledge.
- Sun Tzu, 2006. *A Arte da Guerra*. Lisboa: Sílabo.
- Tetraís, B., dir., 2008. *Atlas Militaire et Stratégique. Menaces, conflits et forces armées dans le monde*. Paris: Éditions Autrement.
- Tomás, C., 2018. Estamos Condenados? O Prazo para Salvar a Terra Termina em 2030. *Dossiê Expresso*, 14 de dezembro.
- U. S. Department of Defense, 2019. *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, July. Washington: U.S. Department of Defense. Disponível em: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf>
- U. S. Department of Defense, 2001. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, 12 April. As Amended Through 9 June 2004. Washington: U.S. Department of Defense. Disponível em: https://www.cia.gov/library/abbottabad-compound/B9/B9875E9C2553D81D1D6E0523563F8D72_DoD_Dictionary_of_Military_Terms.pdf
- Vasconcelos, J., 2019. *A Energia em Portugal*. Lisboa: FFMS.
- Vegécio, 2006. *Tratado de Ciência Militar*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Vlassopoulos, K., 2010. *Politics: Antiquity and Its Legacy*. Nova Iorque: Tauris.

- Vojinovic, M., 2013. *Christopher Clark, The SleepWalkers – How Europe Went to War in 1914*. Londres: Harper. Reviewed by Milos Vojinovi. *Balkanica*, n.º XLIV, pp. 422-432.
- Waltz, K., 2011. Teoria Estrutural da Política Internacional. Entrevista com Kenneth Waltz por Bruno Cardoso Reis. *Relações Internacionais*, n.º 29, pp. 129-141.
- Wisniewski, T. W., 2014. The Concept of Energy Security – Overall Analysis Approach. *Research Paper of Wroclaw University Economics*, n.º 370, pp. 71-89. Disponível em: http://www.dbc.wroc.pl/Content/29243/Wisniewski_The_Concept_Of_Energy_Security_Overall_Analysis_2014.pdf [consultado em 10 de setembro de 2018].
- World Economic Forum (WEF), 2018. *Fostering Effective Energy Transition. A Fact-Based Framework to Support Decision-Making* [pdf], March, Insight Report. Disponível em WEF [website] http://www3.weforum.org/docs/WEF_Fostering_Effective_Energy_Transition_report_2018.pdf [consultado em 18 de setembro de 2018].
- Youngs, R., 2009. *Energy Security. Europe's New Foreign Policy Challenge*. Nova Iorque e Abingdon: Routledge.

Energia nas Relações UE-Rússia: um Estudo Exploratório de Segurança Ontológica*

Maria Raquel Freire

Professora Associada com Agregação na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), Investigadora do Centro de Estudos Sociais (CES-FEUC), Jean Monnet Chair e Coordenadora do Centro de Excelência Jean Monnet na Universidade de Coimbra e Professora Colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais na Universidade de Santa Catarina, Brasil. Doutorada em Relações Internacionais pela Universidade de Kent é atualmente a Diretora do Programa de Doutorado em Política Internacional e Resolução de Conflitos – International Politics and Conflict Resolution, CES-FEUC (FCT funded programme). É ainda membro do Conselho Executivo da Direção da European International Studies Association (EISA). Tem vasta obra publicada, distribuída por artigos em diversas revistas científicas de referência e é autora e coautora em diversos livros e capítulos de livros científicos.

Resumo

Este artigo analisa as relações entre a União Europeia (UE) e a Rússia em matéria de energia, com particular enfoque no gás natural, sob uma perspectiva de análise de segurança ontológica. Com base na evolução destas relações, com momentos de cooperação e competição, e com um registo de transformação de uma leitura economicista da energia para uma leitura geopolítica e securitária da mesma, o artigo visa perceber de que modo a perceção de segurança vem moldando políticas e práticas. Uma abordagem de (in)segurança ontológica permite perceber como os atores se auto-definem e têm vindo a lidar com incerteza e ansiedade causada pelo desacordo nesta matéria e a sua tradução em medidas concretas de retaliação em termos de preços, volume de abastecimentos, contratos comerciais, e identificação de alternativas – com impactos nacionais e transnacionais. O artigo argumenta que a perceção de insegurança ontológica na Rússia e na UE tem vindo a marcar esta relação, reforçando narrativas de afirmação de autonomia numa lógica interdependente assimétrica, que têm contribuído para maior ansiedade, e logo para continuidade nestas perceções de insegurança.

Abstract

Energy in EU-Russia Relations: an exploratory study

This article analyses energy relations between the European Union (EU) and Russia, with a particular focus on natural gas, from an ontological security perspective. Starting from the evolution of these relations, marked by cooperation and competition, and the transformation of an economic reading of energy to a geopolitical and security one, the article aims to understand how the perception of security has been shaping the policies and practices of these two actors. An ontological (in)security approach allows us to understand how actors define themselves (the self) and have been dealing with uncertainty and anxiety caused by disagreement in energy matters. It also allows to look at the translation of policies into concrete practices, such as retaliation measures in terms of prices, volume of supplies, trade contracts, and identification of alternatives – with national and transnational impacts. The article argues that the perception of ontological insecurity in Russia and the EU has been marking this relationship, reinforcing narratives of affirmation of autonomy in an asymmetrical interdependent logic, which have contributed to greater anxiety, and thus to continuity in these perceptions of insecurity.

* A presente publicação resulta do apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia portuguesa, ao abrigo do Projeto Estratégico (UID/SOC/50012/2019).

Introdução

Este artigo analisa as relações entre a União Europeia (UE) e a Rússia em matéria de energia, com particular enfoque no gás natural, sob uma perspectiva de análise de segurança ontológica. Com base na evolução destas relações, com momentos de cooperação e competição, e com um registo de transformação de uma leitura economicista da energia para uma leitura geopolítica e securitária da mesma, o artigo visa perceber de que modo a perceção de segurança vem moldando políticas e práticas. Uma abordagem de (in)segurança ontológica permite perceber como os atores se autodefinem e têm vindo a lidar com incerteza e ansiedade causada pelo desacordo nesta matéria e a sua tradução em medidas concretas de retaliação em termos de preços, volume de abastecimentos, contratos comerciais, e identificação de alternativas – com impactos nacionais e transnacionais. O artigo argumenta que a perceção de insegurança ontológica na Rússia e na UE tem vindo a marcar esta relação, reforçando narrativas de afirmação de autonomia numa lógica interdependente assimétrica, que têm contribuído para maior ansiedade, e logo para continuidade nestas perceções de insegurança.

O artigo começa por desenvolver o quadro teórico de análise que informa este estudo, centrado numa perspectiva de segurança ontológica, mapeia em seguida a evolução das relações em matéria energética entre a UE e a Rússia, e concretiza com uma breve análise do caso da Ucrânia, que ilustra a dinâmica de tensão e a perceção de insegurança ontológica que premeia estas relações. O texto conclui que o contexto de grande tensão e volatilidade onde a relação UE-Rússia em matéria energética se desenvolve, com a guerra na Ucrânia como pano de fundo, revela incerteza e ansiedade no coletivo, traduzidas em sentimentos de insegurança ontológica.

As narrativas autobiográficas em torno da energia na União Europeia e na Ucrânia procuram afirmar estes atores como promotores de segurança regional, projetando a mesma no nível interno e externo, e sublinhando a nível discursivo um estatuto de autonomia e adaptabilidade que permita leituras de reforço securitário do seu posicionamento. No entanto, a ansiedade que se mantém entre as partes reflete-se na perceção de insegurança ontológica a resultar em competição por maior influência, presença e capacidade negocial, num contexto disruptivo, que contribui para uma espiral de desconfiança e receio face ao “outro” que tem estado bem patente nas políticas e nas ações. De facto, a geopolitização da energia e a sua leitura securitária têm trazido novos desafios à gestão da relação energética ao ancorá-la muito além de questões especificamente económicas, onde uma leitura de segurança ontológica permite perceber como a dimensão de ansiedade e rutura autobiográfica associada à energia tem levado à alteração de narrativas numa lógica de reforço de diferenciais, que acaba por agudizar a distância entre as partes. Apesar de momen-

tos de cooperação, como a negociação dos Pacotes de Inverno demonstra, a insegurança ontológica está muito presente nestas relações. Por um lado, esta percepção força as partes a alterar as suas narrativas numa lógica de construção de segurança ontológica, abrindo espaço para políticas de diversificação e investimentos que permitam maior segurança e eventualmente novos modelos de integração e cooperação regional, mas por outro lado, a incapacidade de desenvolver um diálogo mais construtivo em matéria energética, face ao contexto securitizado em que o gás natural é discutido, bloqueando eventuais oportunidades de maior cooperação e dificultando as possibilidades de definição de um regime de segurança energética para a Europa alargada, parece prevalecer.

Segurança Ontológica: Quadro de Análise

A segurança/insegurança ontológica refere-se à ausência/existência de ansiedade e receio com impacto na autonomia de um ator (Laing citado em Kinnvall *et al.*, 2018, p. 251). Segurança ontológica pode ser entendida como a capacidade reflexiva de adaptar rotinas e sistemas de significado a novas situações, a fim de superar ansiedades e medos, o que pode levar a reajustes não apenas no próprio ator (*self*), mas também na narrativa de identidade que é articulada e se torna parte do processo de identificação de como nos queremos definir (Browning e Joenniemi, 2017). Trata-se então de um processo que nos permite melhor entender a capacidade de ajuste a mudanças, ou contextos de incerteza, traduzidos na dimensão discursiva e narrativa. Como não há um conceito de segurança europeia homogêneo, onde também não existe uma identidade única, a ideia de pluralidade é central às análises. No caso da segurança europeia em matéria de energia, do ponto de vista da UE e da Rússia, o discurso parece estar orientado para a fórmula “o outro como ameaça”, seguindo o entendimento de que a questão da energia coloca ameaças concretas ao bem-estar do coletivo.

Vários autores têm trabalhado segurança ontológica neste “nível coletivo” (Browning, 2018; Hansen, 2016; Kinnvall, 2006; Mitzen, 2006; Steele, 2008; Zarakol, 2010 e 2017), onde a autoidentificação é um ponto de referência central da forma como nos sentimos ameaçados ou ao invés reforçados na nossa própria identidade. As rotinas tornam-se parte deste processo de autoidentificação e as narrativas autobiográficas tornam-se legitimadoras do próprio ator na sua existência e continuidade – neste caso em particular, na forma como os atores se autodefinem enquanto promotores de segurança. Estas narrativas autobiográficas são definidas em documentos fundamentais, analisados mais adiante, como por exemplo, e entre outros, a Carta Europeia da Energia no caso da UE, ou a Estratégia Nacional de Energia até 2030 no caso da Rússia. Ao delinearem prioridades e definirem a identificação do ator com determinada prática, estes documentos vão criando a narrativa autobiográfica que

permite perceber orientações e prioridades, que com base nas políticas e ações implementadas se reforçam ou alteram. Numa perspectiva de segurança ontológica a manutenção da rotina e estabilidade prevalece, cumprindo os objetivos definidos e permitindo uma posição autodefinida como autónoma. Quando a rotina é quebrada e a incerteza e ansiedade pautam a leitura de determinado contexto, então estamos perante uma situação de insegurança ontológica. Esta leva os atores a procurarem reorientar estratégias para repor a narrativa ou levam mesmo a alteração desta e do posicionamento político, resultando num reposicionamento onde o *self* recupera o sentimento de segurança.

O percurso que a Ucrânia faz em termos da sua relação com a Rússia de um contexto de proximidade nas relações para um estado de guerra ilustra a mudança fundamental na narrativa de identidade de “proximidade” para “inimizade”. A ansiedade causada pela ação e narrativa política russa, com a anexação da Crimeia a materializá-la, forçou a adaptação ucraniana relativamente ao seu sistema de autoidentificação. A própria narrativa autobiográfica foi revertida, da imagem histórica comum com a Rússia, para uma nova narrativa de antagonismo e distanciamento face ao passado. A resistência política, como resultado da anexação da Crimeia, veio reforçar esta nova narrativa biográfica da Ucrânia em relação à Rússia, ao consolidar a narrativa nacional na Ucrânia, como sendo autónoma, diferenciada e independente da Rússia. Isto significa que “a segurança ontológica não é apenas uma questão de estabilidade, mas também de adaptabilidade, ou seja, abertura e capacidade para lidar com mudanças” (Browning e Joenniemi, 2017, p. 32).

No caso das relações entre a Rússia e a UE, a tendência parece ser de afastamento e de cristalização de narrativas autobiográficas diferenciadas, assente em visões distintas de segurança europeia e de como se posicionam como atores promotores de segurança, em particular neste caso relativamente a questões de energia. A energia ilustra este diferencial construído em torno de ansiedade e receio, que tem promovido alteração na narrativa discursiva de modo a repor segurança ontológica num contexto de insegurança, como analisaremos mais em detalhe no texto. Contudo, no processo de garantirmos segurança ontológica, estamos muitas vezes a criar insegurança ontológica para outros (Croft e Vaughan-Williams, 2017, p. 25). Neste sentido, podemos criar situações de reforço continuado de insegurança ontológica, o que parece estar muito presente no atual contexto das relações UE-Rússia e Ucrânia, traduzindo-se em medidas de retaliação, cortes de abastecimento, alteração de políticas de preços, entre outros. Acresce ainda que a construção da narrativa do ator, procurando reforçar comportamentos rotinizados e a continuidade biográfica, pode ser desafiada tanto internamente através de um processo autorreflexivo quanto por desafios externos. No caso da Ucrânia, por exemplo, a reconstrução narrativa pós-Crimeia de afirmação da identidade nacional ucraniana resultou tanto do processo autorreflexivo que reposiciona a matriz identitária, como da ame-

ação externa traduzida no posicionamento agressivo russo. O processo de mudança contínua do ator e do contexto em que este interage significa que o sentimento de segurança e insegurança ontológicas estará sempre presente na manutenção e na readaptação das rotinas.

Esta abordagem de segurança ontológica às relações em matéria de energia UE-Rússia permite um olhar diferenciado sob a forma como a concetualização de segurança e insegurança pode ser lida a partir de rotinas e narrativas autobiográficas, e como estas se vão adaptando ou mesmo reinventando de forma a responder a sentimentos de insegurança ontológica; como a autorreflexividade e dimensão contextual afetam a ansiedade do ator e a sua capacidade de resposta a incerteza e ameaças; e como a Ucrânia se torna foco de competição revelando ansiedade e insegurança ontológica na UE e na Rússia, bem como na própria Ucrânia, associada a receios de autodefinição identitária e posicionamento estratégico no contexto europeu. Como refere Ian Manners (citado em Kinnvall *et al.*, 2018, p. 251), uma abordagem de segurança ontológica permite olhar coletivos, como os Estados europeus e a UE, e perceber como estes sentem e experienciam alienação, ameaça, desespero, ou esperança e alegria. No caso da UE, segundo o autor, permite analisar questões relativas ao seu papel enquanto provedora de segurança, como comunidade de segurança, e/ou como projeto de paz onde vários mitos, símbolos, e imaginação são projetados. Seguindo este mesmo racional, no caso da Rússia podemos dizer que se procura perceber o seu papel enquanto provedora de segurança regional, o seu estatuto e reconhecimento enquanto grande potência no espaço europeu alargado, e para os quais também mitos, símbolos e imaginação contribuem. Como é que as narrativas sobre segurança energética impactam as relações internacionais e o contexto doméstico, e de que forma as biografias nacionais e dinâmicas de competição têm contribuído para sentimentos de insegurança ontológica são assim centrais à análise. Esta permite também melhor compreender as ansiedades geradas nestes atores e em países de trânsito, como por exemplo a Ucrânia, bem como as consequências da incapacidade de gerir estas mesmas ansiedades e insegurança, nomeadamente na replicação de inseguranças. Questões que as próximas secções analisam.

Relações UE-Rússia e (In)Segurança Energética¹

O mapa dos gasodutos e a forma como este foi sendo desenhado torna a relação UE-Rússia em matéria de energia incontornável, e dificulta a alteração deste mapa

1 A dimensão histórica na relação UE-Rússia e relativamente à Ucrânia, bem como a análise de aspetos legais nestas relações, assenta em estudos prévios, em particular Freire (2019, 2018 e 2012).

face a especificidades técnicas associadas às infraestruturas de abastecimento. De facto, é no período de Guerra Fria que a infraestrutura de abastecimentos se constrói e acaba por criar uma lógica de grande interdependência entre as então Comunidades Europeias e a União Soviética, com a energia a ultrapassar o racional securitário que dominava as relações de então (Hogselius, 2013, p. 6). Só em finais dos anos 1990 a construção de rotas alternativas começa a ter lugar, também em face de maiores necessidades. É o caso da construção do gasoduto Yamal-Europa que atravessa a Bielorrússia e a Polónia até à Alemanha. Em 2003 o Blue Stream através do Mar Negro até à Turquia inicia a sua atividade e leva a uma redução para cerca de metade do trânsito via Ucrânia, e em 2011 o Nord Stream é inaugurado, ligando diretamente a Rússia à Alemanha através do mar Báltico (Götz, 2018). O OPAL – Ostsee-Pipeline-Anbindungsleitung –, gasoduto ao longo da fronteira leste alemã que liga o Nord Stream à rede de fornecimento da Europa ocidental está também a funcionar na sua plena capacidade após um período de restrições, de acordo com fontes da Gazprom (Reuters, 2017). Novos projetos estão em desenvolvimento, como o Nord Stream 2 ou o TurkStream². Em termos prospetivos o desenvolvimento da exploração de recursos na Península de Yamal permitirá à Rússia aumentar a sua capacidade de produção e fornecimento. As expectativas são de que a produção atinja 360 mil milhões de metros cúbicos de gás, 1,6 mil milhões de toneladas de gás condensado e 300 milhões de toneladas de petróleo (Gazprom, 2018).

Esta situação permite à Rússia aumentar os abastecimentos de gás à Europa ocidental através desta via, possibilitando a Moscovo uma alternativa ao fornecimento via Ucrânia. A narrativa em torno da energia na Rússia tem sido construída de uma posição de poder, com a capacidade energética a oferecer segurança ontológica na medida em que contribui para a autodefinição do *self* enquanto ator de relevo e com capacidade de ação e interferência nos processos. Esta dinâmica consolida-se com Putin na presidência, mas o facto de a Rússia se tornar manifestamente dependente dos recursos energéticos em termos económicos vai por seu turno constituir-se como fator de ansiedade, dado o impacto imediato da volatilidade de preços no desempenho económico do país, e portanto, na própria leitura da Rússia enquanto ator promotor de segurança energética e com um papel substantivo nesta matéria na Europa alargada. Os documentos estratégicos russos identificam esta fragilidade. Como forma de minimizar a incerteza que advém destas circunstâncias e reforçar a sua segurança ontológica a Rússia procura por um lado diversificar os seus mercados, e por outro assegurar que os abastecimen-

2 Para maior detalhe sobre a evolução destes projetos ver páginas oficiais dos mesmos. Nord Stream 2 disponível em <https://www.nord-stream2.com/> e TurkStream disponível em <https://www.gazprom.com/projects/turk-stream/>

tos que providencia na sua área de vizinhança e em trânsito para a União Europeia lhe garantem margem de manobra para pressionar contra desenvolvimentos que considere menos favoráveis. Esta política por seu turno gera incerteza e ansiedade na área de vizinhança e na UE, onde a narrativa em torno da energia tem assente em larga medida num discurso de dependência/interdependência que ora permite leituras de maior cooperação ora de competição. A incerteza resultante e que aliada a políticas concretas tem levado a problemas de abastecimento, como por exemplo nas denominadas “guerras do gás”, reforça sentimentos de insegurança ontológica dado o cariz vital destes recursos.

A UE tem feito um esforço de melhoria da sua rede de abastecimento aumentando capacidade e melhorando as conexões, e permitindo que esta não seja apenas *price-taker*, conseguindo melhores opções nestes processos (Bellomo, 2017). Deste modo, a questão da insegurança energética tem sido abordada em termos políticos, mas também técnicos, de forma a permitir um diálogo mais equilibrado com a Rússia. Aliás, vários estudos demonstram que a dependência da UE do gás natural russo não é tão dramática como muitas vezes apresentada, e que a dependência russa do mercado europeu torna de facto esta relação menos assimétrica, dadas as necessidades muito claras de mercados e rendimentos assegurados da parte russa (Casier, 2011; Kratochvíl e Tichý, 2013). Os novos projetos em curso, nomeadamente o TurkStream e o Nord Stream 2, que permitirão à Gazprom exportar para todos os mercados europeus e para a Turquia, sem passar por território ucraniano, têm gerado alguma contestação quer no seio da União face à desunião que revela, com destaque para o papel da Alemanha no processo, quer relativamente ao que estes projetos implicam em relação à Ucrânia. Contudo, os especialistas chamam a atenção para o facto de no caso de a procura aumentar esta solução não ter capacidade de resposta, e logo, não se poder excluir completamente o trânsito de gás via Ucrânia (Pirani, 2018a; Götz, 2018). De salientar ainda que o facto de Moscovo eventualmente acabar com os fluxos de energia via Ucrânia lhe retiram capacidade negocial e de influência sobre o país, o que certamente pesará na decisão política (Korteweg, 2018, 5).

As relações não têm sido fáceis, com a Rússia a definir a estratégia da UE de “anti-russa” (Feklyunina, 2008), fomentando uma política de divisão interna na UE, através da assinatura de acordos bilaterais, e usando pressão quer nos preços quer nos países de trânsito como forma de obter concessões e maior espaço de manobra. O Ocidente critica a Rússia por prosseguir uma abordagem de “dividir para governar”, particularmente visível nas suas relações com a UE, de pressionar os regimes no espaço pós-soviético, como a Ucrânia e a Geórgia, e de controlar as empresas no setor não permitindo maior abertura dos mercados. Esta política russa é entendida na UE como desafiadora e reforçando a imagem da Rússia como não confiável, suscitando perceções de insegurança ontológica no seio da UE (Freire, 2019). Por

seu turno, a Rússia entende que a sua política não se traduz no uso da energia como “arma” e que o aumento dos preços nos mercados mundiais responde diretamente aos seus interesses comerciais. O resultado tem sido uma espiral de desconfiança e incerteza que a guerra na Ucrânia veio agudizar, traduzindo insegurança ontológica no entendimento de que a rotina economicista da energia deu lugar a uma rutura securitária, seja numa perspectiva de produtor, de consumidor ou de país de trânsito, que questiona o papel autobiográfico destes atores como promotores de segurança.

Durante a presidência de Putin, a Rússia emergiu como o maior produtor mundial de gás natural, com uma produção total de 607,4 mil milhões de metros cúbicos (bcm) em 2007 e como o segundo maior produtor de petróleo depois da Arábia Saudita, com 9,98 milhões de barris por dia (bbl/d) de produção (Mankoff, 2009, p. 7). Dados de 2018 confirmam a Rússia como o terceiro produtor mundial de petróleo – a seguir aos Estados Unidos da América e Arábia Saudita – e o segundo de gás natural – a seguir aos Estados Unidos da América –, sendo que é o maior exportador mundial de gás e petróleo combinados (BP, 2019; Enerdata, 2019). Especialmente durante o segundo mandato da presidência de Vladimir Putin, a tendência de centralização de poder ganhou novos contornos, e a questão da energia foi assumida como um recurso fundamental à própria sobrevivência do Estado pelos ganhos económicos (Kudrin e Gurvich, 2015; Freire e Simão, 2015) e pela segurança que daí advém. Mas a Rússia torna-se também muito dependente dos recursos energéticos o que lhes confere um cariz económico, político e de segurança claro. Esta leitura vai acabar por se revelar nas políticas que a Rússia vai desenvolver para a sua vizinhança próxima, procurando manter capacidade de influência nas relações com estes países (Trenin, 2009; Newnham, 2011; Vladimirov e Stefanov, 2016), e donde a Ucrânia se vai tornar um caso paradigmático.

Vários acordos de partilha de produção (PSAs) e *joint ventures* com empresas estrangeiras foram cancelados, concessões e licenças de exploração de empresas privadas russas foram abolidas e houve mesmo casos de expropriações (Perovic, 2009, p. 9). Segundo Mankoff (2009, p. 9), a Royal Dutch Shell foi forçada a ceder a sua posição no projeto Sakhalin-2; a concessão da BP no campo de Kovykta foi comprada pela Gazprom após a BP ver a sua licença ameaçada pelo Kremlin; e um consórcio de proprietários estrangeiros vendeu a sua participação na exploração de Vankor, na Sibéria Oriental, para a Rosneft em 2003. Além de haver sérias restrições impostas a empresas estrangeiras que operam na Rússia, as empresas russas privadas também tiveram que se adaptar e respeitar as novas regras do Kremlin³. A eleição de

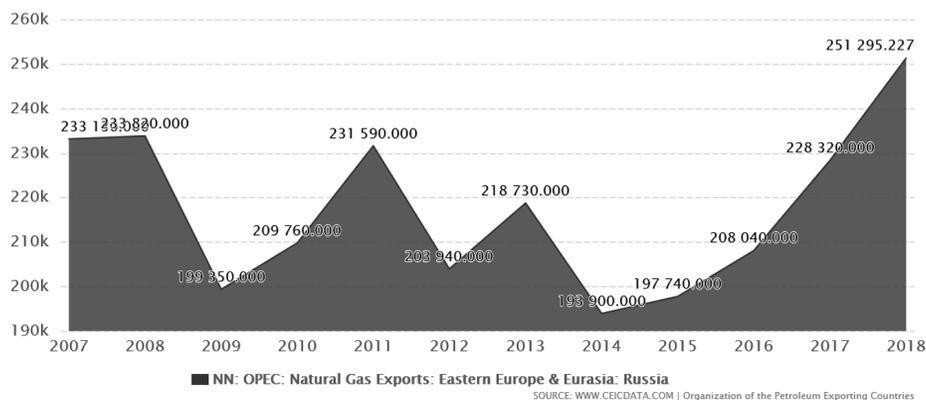
3 Ver por exemplo Newnham (2011).

Dmitry Medvedev como presidente da Rússia em março de 2008 significou continuidade nestas políticas, e o regresso de Vladimir Putin à presidência em 2012 reforçou esta linha.

A Estratégia Energética oficial da Rússia traduz estas alterações, adensando uma leitura geopolitizada e securitizada da energia, na medida em que refere que “a segurança energética é o elemento mais importante na segurança nacional da Rússia” indicando que o Estado deve assumir um papel ativo no setor a fim de proteger a Rússia contra ameaças internas e externas (Mankoff, 2009, p. 4). A leitura da questão no contexto de ameaça reforça a ideia de ansiedade que subjaz a este tema e promove insegurança ontológica. De facto, o documento “Estratégia Energética Russa até 2020” determina “formas de alcançar nova qualidade no complexo de combustível e energia, no crescimento da capacidade competitiva da produção e serviços no mercado mundial” e assume como diretrizes estratégicas “segurança energética, eficiência energética, eficiência orçamental e segurança energética ecológica” (Götz, 2005). A dimensão securitária vai sendo reforçada acompanhando uma tendência de geopolitização da energia, ou seja, o uso desta como forma de pressão ou incentivo em particular no espaço pós-soviético, mas com impacto no espaço europeu alargado.

Em novembro de 2009, o governo russo aprovou uma nova “Estratégia Nacional de Energia até 2030”, que substitui a anterior e procura responder a uma configuração diferente após a desaceleração económica de 2008. Prevê principalmente aumentar a produção de petróleo e gás e reduzir o consumo russo de energia através do investimento em técnicas de eficiência energética (MERF, 2010). Este novo documento é uma resposta a um contexto desfavorável resultante da crise financeira internacional de 2008 e que afetou fortemente os mercados de energia, reajustando a narrativa ao contexto. O documento vem reforçar os pressupostos da anterior Estratégia, mas acaba por sublinhar de forma mais enfática a dimensão de segurança associada a esta política. Além do mais, é reconhecida a necessidade de grandes investimentos para se alcançar maior segurança e eficiência, o que tem sido um enorme desafio. Segundo alguns, a modernização do setor implicaria investimentos na ordem dos 90 mil milhões de dólares americanos entre 2015 e 2035 (Kapustin e Grushevenko, 2018). O que o historial de exportações russas de gás natural demonstra é a existência continuada de momentos de ruptura, seja por crises mundiais seja por eventos como a guerra na Ucrânia, mas cuja implicação na economia e segurança do país é imediata. O gráfico 1 ilustra esta dinâmica, e como a dedicação orçamental necessária para a modernização do setor corresponde a um esforço económico enorme, num contexto de recuperação económica.

Gráfico 1



Fonte: CEIC, 2019.

Na consolidação das suas políticas em matéria energética, incluindo o mercado interno da energia (projeto iniciado em 2011), a UE foi reconhecendo a relevância das ligações internacionais e o facto de uma abordagem regional transnacional oferecer possibilidades de novos investimentos e novas parcerias (European Commission, 2014, pp. 14-16). A evolução da estratégia energética a nível da UE tem por objetivo a criação de uma União da Energia, no quadro da qual em maio de 2014 foi apresentada a Estratégia de Segurança Energética, e em outubro do mesmo ano foi acordado o Programa Quadro 2030 para o Clima e a Energia. O mercado interno da energia foi também em 2014 integrado neste projeto mais abrangente da União da Energia, com os relatórios de progresso a apontarem para avanços significativos num caminho ainda longo a percorrer⁴. Os projetos neste âmbito têm permitido a diversificação pretendida, por exemplo países como os Estados Unidos da América, Noruega e Qatar estão a abastecer a UE de gás natural liquefeito, apesar dos custos mais elevados em comparação ao gás russo. Contudo, os avanços no projeto Nord Stream 2 apontam também para o investimento russo que continua a ser feito no mercado da Europa ocidental (Politico, 2017). Os posicionamentos internos distintos entre os Estados-membros têm dificultado a coesão necessária à União da Energia, sendo o caso do Nord Stream 2 uma boa ilustração do modo como políticas unilaterais, apesar de preverem um objetivo mais alargado, neste caso o reforço do abastecimento de gás natural russo à UE, minarem consensos e a construção de uma verdadeira União em torno de todos os Estados-membros.⁵

4 Ver European Commission Energy Union and Climate (2018).

5 Para maior detalhe sobre questões internas à UE nesta matéria ver, por exemplo, Ringel e Knodt (2018).

A transição do *business as usual* para interpretações políticas e geopolíticas traduzidas nas “guerras do gás”, na “torneira como arma”, nos “petro-incentivos e petro-punições”, é ilustrativa de uma abordagem diferenciada. O contexto de desenvolvimento das relações UE-Rússia em matéria de energia acabou por revelar percursos diferenciados com interpretações distintas sobre segurança energética. Os processos de integração regional não se deram numa lógica de interdependência, mas antes de reforço de áreas de influência como forma de afirmar segurança ontológica face a entendimentos de que menor autonomia acarreta ansiedade, quebrando a rotina do *self* como decisor independente e com influência nestes processos. Assim, uma política de afirmação através de medidas de recompensa ou punição, tornou-se parte dos processos de auto-adaptação de modo a repor sentimentos de segurança ontológica face a ameaças decorrentes da própria dinâmica de segurança energética.

No entanto, ao quebrar a rotina de estabilidade no relacionamento produtor-trânsito-consumidor, envolta num contexto de desconfiança e onde medidas de retaliação adicionam ansiedade aos processos, a insegurança ontológica que daqui deriva acaba por se estender a todos os atores envolvidos nestes processos. Esta dinâmica levou a que os processos regionais assumissem uma lógica centrípeta autónoma, ou seja, UE-centrados ou Rússia-centrados (Freire, 2018), o que reforçou a insegurança ontológica em matéria energética. Esta lógica deriva não tanto de diferenciais normativos, mas antes do modo como estes atores se posicionam e percebem em termos de segurança energética. De facto, “a UE e a Rússia tentam estabelecer um regime regulatório internacional/regional que responda aos seus objetivos; procuram reduzir dependência externa através da diversificação das importações/exportações de energia; visam controlar recursos importantes como depósitos ou acesso aos consumidores finais; tentam reduzir os riscos e aumentar os ganhos; e usam o setor energético como fonte importante de taxas necessárias para cumprir com obrigações sociais e continuar com o desenvolvimento económico” (Kaveshnikov, 2010, pp. 601-602). Ou seja, em termos práticos os objetivos em matéria energética não são muito diferentes; o que realmente difere é a interpretação e percepção de segurança ou insegurança entre estes atores, decorrente das políticas que implementam para alcançar os objetivos definidos.

O caso da Ucrânia ilustra bem estas percepções de insegurança e a ansiedade que advém das crises da energia, quer para a Ucrânia enquanto país de trânsito e muito dependente das rendas do trânsito de energia, bem como de preços abaixo do mercado, quer para a UE e Rússia apesar de se encontrarem em diferentes posições nesta equação – a primeira essencialmente como consumidora e a segunda maioritariamente como produtora. Além do mais, a questão da energia vem também sendo crescentemente ligada à própria afirmação da Rússia (Sharples, 2013, p. 686) enquanto potência relevante na Europa alargada, denotando uma política de poder,

associada a preocupações de segurança. Esta postura torna-se evidente nos momentos das crises do gás, por exemplo, onde o exercício de poder procura forçar um curso mais favorável a Moscovo, não apenas nos ganhos económicos, mas mais ainda no seu posicionamento estratégico enquanto ator central e indispensável nas questões da energia, e na sua afirmação como promotora de segurança na Europa alargada.

A posição da Gazprom no mercado europeu-UE é dominante, expondo os países europeus a pressão económica e política de Moscovo que usa a fragilidade interna na falta de coesão para avançar com a União Energética a seu favor, através da assinatura de acordos bilaterais. A discussão do Nord Stream 2 vem adicionar a esta questão (Brattberg citado em Bellomo, 2017). De acordo com o vice-presidente para a União da Energia Šefčovič, “este projeto levanta questões políticas – incluindo segurança energética, respeito pela legislação europeia e pelas nossas estratégias energéticas – ao mais alto nível. Sei que os promotores do projeto o apresentam como puramente comercial, mas nunca vi um projeto comercial ser tão intensamente debatido por líderes ao mais alto nível na UE, em tantas ocasiões e ao longo de tanto tempo. Parece claro que este é um projeto especial” (Taylor, 2018). As opiniões divergem, mas a questão geopolítica tem sido sublinhada por aqueles que contrariam o gasoduto como projetando a influência russa sobre as decisões energéticas europeias, incluindo política de preços e acesso a mercados (Koranyi, 2018). No entanto, a crise na Ucrânia e a união que esta gerou no seio da UE face à Rússia permitiu avanços em matéria energética. Maroš Šef ovi avança com uma estratégia que visa segurança, sustentabilidade, preço justo e competitividade e é parte de uma política de transição para uma UE com recurso cada vez menor a carbono (European Commission, 2015). A par desta política, a Estratégia de Segurança Energética reflete uma preocupação clara da parte da UE com uma situação que entende de vulnerabilidade face à dependência em matéria energética da Rússia. Apresentada em maio de 2014, esta Estratégia baseia-se no entendimento de que a UE importa mais de metade da energia que consome, nomeadamente 90% de petróleo e 69% de gás natural, sendo que vários países dependem de apenas um fornecedor, com alguns a dependerem totalmente da Rússia. “Esta dependência deixa [estes países] vulneráveis a interrupções no fornecimento, causadas quer por disputas políticas ou comerciais, ou por falhas na infraestrutura. Por exemplo, em 2009, a disputa de gás entre a Rússia e a Ucrânia, país de trânsito, deixou vários países europeus com problemas de fornecimento” (European Commission, 2018). Um estudo recente do Comité de Política Externa do Parlamento Europeu faz uma leitura na mesma linha de que a compra de energia à Rússia, descrita como um Estado autoritário, está a promover o desenvolvimento de uma política defensiva e agressiva na Rússia cujas implicações para a UE não podem ser descuradas. Este estudo caracteriza a relação energética UE-Rússia como de dependência da parte da UE,

reforçando desse modo percepções de insegurança ontológica (Korteweg, 2018, p. 4), ao implicar que o papel da UE enquanto promotora de segurança pode ser fragilizado.

Em 1997 a UE apresentou a Carta Europeia da Energia (Conselho e Comissão Europeia, 1997) com o objetivo de harmonizar legislação e procedimentos no setor energético, em particular com a Rússia. Apesar de versar sobre investimento estrangeiro, comércio e liberalização, acesso a redes de transporte, entre outros, e de longas negociações, a Rússia assinou mas não ratificou o documento. A Carta inclui medidas de adaptação à legislação vigente na UE, o que é entendido na Rússia como limitador da sua capacidade de ação e influência (Korteweg, 2018, p. 6). Contudo, o problema não se restringe à relação com a Rússia, mas tem contornos internos difíceis. Os países da UE têm sido criticados por protegerem as suas empresas, quando face à competição russa eventualmente maior cooperação intraeuropeia permitisse maior margem negocial (Korteweg, 2018, p. 22). Como analisado, o racional é mais político e de segurança do que económico. Mas a complexidade é grande porque se por um lado há o risco de a UE enfrentar a “arma energética” russa ou a pressão da Gazprom nos mercados, por outro, a Gazprom nada tem a ganhar se a percepção na Europa for de que se trata de uma companhia hostil e que não oferece garantias de confiabilidade (Korteweg, 2018, p. 22). A espiral de insegurança ontológica que daqui resulta acaba por contribuir para mais insegurança nas medidas de resposta que são implementadas. Os receios que advêm da leitura da estratégia russa de aumento de poder e influência a nível doméstico, na sua área de vizinhança, e na UE através do gás, parece esquecer o outro lado da questão, que é a importância vital dos rendimentos que a Rússia auferir da venda do seu gás. O intricado destas relações na forma como traduz ajustes às narrativas associadas ao papel de promoção de segurança, a nível interno e internacional, acaba por criar ansiedade e sentimentos de incapacidade que reforçam a percepção de insegurança ontológica – o *self* não consegue cumprir com o que é expectável em matéria de segurança energética. A competição que daqui resulta tem vindo a reproduzir sentimentos de insegurança, que marcam claramente as narrativas. Quanto à ratificação da carta energética não é expectável que a Rússia o faça no curto ou médio-prazo (Korteweg, 2018, p. 29). Isto significa que as narrativas autobiográficas assentes numa relação de estabilidade interdependente em matéria energética têm vindo a dar lugar a reposicionamentos mais autocentrados que sublinham diferenciais e remetem para a continuidade de dinâmicas de insegurança ontológica.

O Caso da Ucrânia

Na perspetiva da UE a alteração no padrão energético levanta importantes questões de sustentabilidade da procura com impacto na segurança energética da União.

As políticas de diversificação da UE em relação aos recursos russos são conhecidas, mas a rede complexa de gasodutos e oleodutos que liga a UE e a Rússia desde os tempos de Guerra Fria permanece uma infraestrutura estrutural nos abastecimentos, sendo importante para a Rússia como país produtor e para a UE como essencialmente consumidor. A guerra na Ucrânia e os desenvolvimentos políticos no país no sentido de uma maior aproximação ao Ocidente, incluindo através da assinatura do Acordo de Associação e do Acordo de Comércio Livre Alargado e Aprofundado com a UE⁶ em 2014 levaram a Rússia a optar por uma política de punição da Ucrânia.

Em termos políticos a anexação da Crimeia e o apoio aos movimentos no leste da Ucrânia que resultaram em violência que permanece até aos nossos dias, são a face mais evidente. Mas a dimensão energética assumiu-se aqui também como um elemento fraturante. Como importante país de trânsito, a economia ucraniana tem nos seus gasodutos e oleodutos uma importante fonte de rendimento. Na altura em que a UE propõe a assinatura do Acordo de Associação com a Ucrânia, em novembro de 2013, a Gazprom ofereceu ao governo ucraniano um desconto de 33% por 1000 metros cúbicos, de \$402 para \$268.5. Após a anexação da Crimeia, em abril de 2014 estes descontos deixaram de ser aplicados e o preço aumentou em 80%, para \$485 por metro cúbico, o preço mais elevado em toda a Europa (Van de Graafa e Colgan, 2017, p. 61). A Ucrânia deixou de importar gás diretamente da Rússia em novembro de 2015, após a política de reversão energética que permite que a UE reexporte energia para a Ucrânia (Götz, 2018; Reuters, 2016). Devido a trabalhos de reparação no gasoduto Nord Stream, a Gazprom aumentou em julho de 2019 o trânsito de gás para a Europa via Ucrânia em cerca de um quarto, correspondendo a cerca de 300 milhões de metros cúbicos por dia. Mais de um terço das exportações russas passam ainda pela Ucrânia, apesar das reduções nos abastecimentos através dessa via (Reuters, 2019). Mas esta é uma situação excepcional. Segundo Korchemkin (2019), o “programa de otimização” que a Gazprom tem em curso vai reduzir substancialmente o abastecimento de gás à fronteira Rússia-Ucrânia. De acordo com o autor, após a conclusão do Nord Stream 2, a capacidade de exportar gás russo para a Europa será diminuída em 85 mil milhões de metros cúbicos ao ano, o que tornará a UE mais vulnerável face à Rússia.

A diminuição nos abastecimentos tem naturalmente consequências económicas para a própria Rússia, mas a sua afirmação enquanto ator central que pode optar por maiores fornecimentos ou redução nos mesmos confere-lhe uma sensação de segurança ontológica, enquanto reforçando a insegurança ontológica no quadro da

6 A Ucrânia assinou o Acordo de Associação com a UE em março de 2014. Sobre o texto do acordo ver The European Union (2014). O Acordo de Comércio Livre Alargado e Aprofundado é parte do mesmo documento.

UE e na Ucrânia, com capacidade de influência limitada nestas dinâmicas. A leitura de que estes novos projetos são parte da estratégia russa de enfraquecer a Ucrânia e tornar a UE mais dependente⁷ traduz a insegurança ontológica na União e Ucrânia face ao reforço da postura russa em matéria energética. Neste contexto, há interesse em que os acordos de trânsito de gás russo pela Ucrânia sejam renegociados até dezembro de 2019, altura em que expiram e cuja consequência poderá ser a interrupção dos fornecimentos, com impacto negativo para todas as partes. Os desenvolvimentos políticos mais recentes que permitiram a troca de prisioneiros entre a Ucrânia e a Rússia, e abriram espaço para retomar negociações no formato Normandia entre a Rússia, Ucrânia, França e Alemanha relativas ao leste da Ucrânia, ainda sem desenvolvimentos concretos, poderão facilitar o quadro de negociações sobre energia. Contudo, as disputas legais que envolvem a Rússia e a Ucrânia constituem neste contexto um obstáculo sério a desenvolvimentos positivos (Stratfor, 2019). No entanto, fontes oficiais da UE têm comentado que a postura nas negociações tem sido construtiva, e que se espera evitar uma nova guerra do gás, mas o processo ainda decorre e os cenários de não acordo estão a ser traçados de forma a evitar disrupções alargadas (Brzozowski, 2019).

As narrativas russas e ucranianas estão extremadas, com a Ucrânia a acusar a Rússia de usar a energia como “arma” numa relação marcada por insegurança ontológica, e Moscovo a responder que não tem qualquer interesse em não concluir um acordo, reforçando a narrativa cooperativa numa lógica assimétrica face a Kiev, e assim reforçando a sua própria segurança ontológica. Estamos perante um ciclo de reprodução de insegurança ontológica, pois se por um lado a não assinatura de novos acordos pode trazer uma imagem de reforço da posição russa, por outro lado a diminuição da presença da Gazprom nas exportações de gás para a União terá um impacto muito significativo na economia da empresa e na política de segurança energética russa. Para a Ucrânia a situação de ansiedade permanente revela insegurança ontológica, donde o processo negocial pode trazer alguma certeza, embora num contexto de fricção com Moscovo em particular derivado da guerra e instabilidade no Leste, o sentimento de insegurança ontológica permanecerá. Quanto à União Europeia, o efeito em espelho face à Rússia replica-se, ou seja, a sua insegurança ontológica é reforçada num contexto de negociação cooperativo, mas as incertezas e ansiedade associadas à relação energética com a Rússia permanecem.

A alteração da política russa em relação à Ucrânia implicando redução nos fluxos altera as relações de forma estrutural implicando custos avultados para a economia ucraniana, com impacto claro na UE – quer em termos dos apoios desta à Ucrânia

7 Ver também Kuczyński (2018) e Pirani (2018c).

no âmbito dos novos acordos, quer em termos políticos, face à complexidade económica e social envolvida no desinvestimento russo. Contudo, um desinvestimento total russo da Ucrânia como país de trânsito poderá ter consequências geopolíticas desfavoráveis a Moscovo ao reduzir a sua capacidade de influência sobre as autoridades em Kiev (Korteweg, 2018, p. 5). A negociação dos “pacotes de inverno” no contexto da crise na Ucrânia por forma a evitar o suprimento dos abastecimentos que transitam via aquele país, mesmo num quadro de enorme tensão entre a UE e a Rússia demonstra como o diálogo se tem revelado importante nesta matéria. Por seu turno, as ações legais em curso envolvendo a Gazprom russa e a Naftogaz ucraniana, demonstram como a tensão está sempre presente nestas relações, tornando a questão do gás natural uma questão delicada na gestão da segurança energética europeia.

Os contratos energéticos entre a russa Gazprom e a ucraniana Naftogaz mantêm-se em vigor, mas têm sido violados por ambas as partes, o que já levou a decisões em sede judicial (Pirani, 2018a e 2018b)⁸. A Câmara de Comércio de Estocolmo tem estado a arbitrar as disputas que surgiram após a saída de Yanukovich do poder e a escalada de violência no leste da Ucrânia. O Tribunal Arbitral anunciou as suas decisões em fevereiro de 2018 incluindo nestas o facto de a Naftogaz ter pago entre abril de 2014 e novembro de 2015 taxas de importação demasiado elevadas; de que o volume de gás mínimo a ser pago pela Naftogaz – independentemente de ser vendido/consumido – deveria ser reduzido para um montante menor; de que a cláusula relativa à impossibilidade de revenda de gás russo pela Naftogaz seria inválida; de que o gás que abastece as áreas do leste da Ucrânia não pode ser cobrado à companhia ucraniana; de que a Gazprom não cumpriu com os valores mínimos de distribuição acordados e não pagou o valor relativo a este incumprimento contratual; e de que o pedido da Naftogaz para que novas tarifas introduzidas em 2016 fossem aplicadas foi rejeitado.

A Gazprom contestou estas decisões considerando-as “assimétricas” (Tass, 2018). Tomou ainda medidas concretas como por exemplo o cancelamento de exportação direta para a Ucrânia que estava prevista ser retomada após mais de dois anos de interrupção. Devolveu neste contexto pagamentos já feitos pela Naftogaz, que teve que assegurar outras alternativas para evitar cortes no fornecimento. A Gazprom argumentou que esta ação nada teve a ver com a decisão arbitral, mas antes com o facto de acordos que precisam ainda ser negociados estarem pendentes. Contudo, a questão política assume aqui contornos claros e parece difícil separar as decisões tomadas do contexto mais lato de enorme tensão entre os dois países. Apesar das disputas legais, o ministro russo da Energia, Alexander Novak assegurou a Comis-

8 Todas as referências aos acordos e disputas entre a Rússia e Ucrânia no caso Gazprom-Naftogaz, o processo judicial e as suas implicações têm por base Pirani (2018a e 2018b).

são Europeia de que o fornecimento “se mantém seguro como antes” e de que até que as decisões sejam conhecidas “não há qualquer risco relativo ao trânsito de gás pela Ucrânia” (Tass, 2018; Soldatkin e Zinets, 2018).

Enquanto que a Gazprom pretende diminuir ao máximo o trânsito do seu gás pelo território ucraniano, a UE entende que o uso destes gasodutos deve ser mantido. Os estudos revelam que o desvio dos abastecimentos russos não será total, uma vez que precisa da rede de gasodutos que atravessa o território ucraniano, mesmo que os projetos em negociação e construção entrem em pleno funcionamento, em particular o Nord Stream 2 e o TurkStream (Pirani, 2018a). Em relação ao primeiro, as dúvidas levantadas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Dinamarquês vão atrasar o projeto⁹; quanto ao segundo, é expectável que a construção da primeira linha que transporta gás da Rússia para o ocidente da Turquia fique completa em finais de 2019 (Pirani, 2018a). No entanto, estes projetos estão ensombrados por questões judiciais, não só junto do tribunal arbitral, mas também da investigação que a Direção Geral da Concorrência da UE está a fazer à prática de preços da Gazprom, bem como obstáculos legislativos e regulatórios aos projetos Nord Stream 2 e TurkStream, como referido acima.¹⁰ De facto, a Rússia tem encontrado dificuldades na concretização do projeto Nord Stream 2, dada a legislação que a UE aprovou e que se prende com a necessidade das importações de recursos energéticos terem de ser certificadas em matéria de segurança. Face ao histórico da Gazprom, que inclui cortes de abastecimento, este processo pode tornar-se moroso. Além do mais, a Dinamarca mantém a sua posição e o litígio com a Gazprom continua, embora a linha do gasoduto que passa por território dinamarquês seja curta e a sua construção possa ser terminada no prazo de cerca de um mês (Riley, 2019). Quer a UE quer a Rússia entendem que a sua relação em termos de energia é relevante, como consumidores, produtores e países de trânsito. A narrativa de responsabilização pela segurança energética, com uma dimensão interna clara e com contornos transnacionais tem sido, no entanto, questionada, criando um contexto de incerteza e de insegurança ontológica. O receio de que crises políticas possam levar a ação concreta nos abastecimentos tem incrementado uma política de diversificação de ambas as partes, procurando contrariar a percepção de insegurança. As crises do gás como em 2006 e 2009, e mais recentemente no contexto de tensão na Ucrânia em 2015 levantam dúvidas quanto à confiança na regularidade dos abastecimentos, especialmente em tempos de tensão política ou económica, por seu turno reforçando inseguranças. Parece que de facto a evolução da questão do gás tem levado a uma tendência para bloquear eventuais oportunidades de maior cooperação e dificultar as possibilidades de articulação de um possível regime de segurança

9 Para maior detalhe sobre as questões legais levantadas ver Götz (2018).

10 *Idem*.

energética para a Europa alargada, quebrando ciclos de ansiedade e abrindo espaço para maior confiança, certeza e segurança.

Insegurança Ontológica nas Relações Energéticas UE-Rússia: Notas Finais

Este artigo faz um exercício exploratório de análise das relações UE-Rússia em matéria de energia, especialmente gás natural, sob uma perspectiva de segurança ontológica. Desta análise exploratória fica claro que a percepção de insegurança ontológica na Rússia e na UE tem marcado a relação, imprimindo às narrativas de autonomia numa lógica interdependente assimétrica, um sentimento de ansiedade. A vontade de afirmação destes atores como promotores de segurança regional, projetando-a no nível interno e externo, revelou-se frágil face a um contexto onde a espiral de desconfiança e ansiedade domina as relações. A Ucrânia surge aqui como um elemento adicional de complexidade, demonstrando como a insegurança ontológica tem prevalecido. De facto, nenhum destes atores se sente reforçado em termos da sua segurança ontológica, pelo contrário, numa tentativa de reposição de narrativas consonantes às suas autobiografias, e em particular ao pressuposto papel de providenciar segurança que a UE e a Rússia incarnam, dinâmicas de insegurança ontológica têm prevalecido. A Ucrânia, enquanto país de trânsito em conflito aberto com a Rússia assume neste quadro um nível de insegurança ontológica mais evidente, face a um curso político que a Rússia desaprova, e à determinação de Moscovo de alterar projetos de abastecimento de forma a evitar rotas por território ucraniano. Apesar dos esforços da UE para equilibrar a questão dos abastecimentos energéticos ao país, os danos são enormes. A ansiedade face à Rússia domina a narrativa que se assume de oposição, procurando encontrar aí um espaço de redefinição identitária face a este “outro” que historicamente já foi muito próximo. Neste processo, onde a dimensão nacionalista ganhou força e pretende ser parte do reajuste narrativo do sentimento de insegurança ontológica de Kiev, a persistência do conflito no leste do país não permite dirimir ansiedade. As negociações em curso dos acordos energéticos que expiram a 31 de dezembro, apesar de consistirem numa dinâmica positiva, estão imbuídas de incerteza. Lógicas de adaptabilidade e autonomia estão longe de se concretizar em matéria de gás natural, e em particular no relacionamento com a Rússia, pressionando a sensação de insegurança ontológica na Ucrânia.

A competição e falta de confiança que se gerou, a par da guerra na Ucrânia e das consequências diretas que esta tem na relação UE-Rússia, não permite visualizar um cenário de cooperação avançada em matéria de energias fósseis entre as partes. Isto significa que todos perdem, uma vez que um regime de segurança energético na Europa alargada poderia melhor responder aos enormes desafios que vêm da Ásia e do Médio Oriente, com procura acrescida e dificuldades de assegurar forne-

cimentos, respetivamente, a dificultarem as escolhas. No entanto, e para já, as dinâmicas de interdependência entre a UE e a Rússia permanecem com uma grelha de gasodutos e oleodutos que as interliga de forma densa, exigindo entendimentos mínimos – um “casamento de conveniência”, como alguns lhe chamaram (Johnson, 2005) –, que permitam o cumprimento de fornecimentos, bem como dos rendimentos correspondentes. Contudo, este “casamento” tem sido marcado por incerteza e a insegurança ontológica que acarreta não contribui para maior segurança na Europa. As políticas de diversificação de abastecimentos e de novos investimentos que possam criar novos modelos de integração e cooperação regional não têm tido a capacidade de aproximar estes dois grandes atores – UE e Rússia –, com a percepção de insegurança ontológica que resulta da rivalidade e incerteza que permeia as relações a dificultar o potencial de criação de um regime de segurança energética para a Europa alargada.

Referências

- Bellomo, S., 2017. Judy Asks: Is Europe Too Dependent on Russian Energy? *Carnegie Europe* [em linha], 12 de julho. Disponível em: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/71507> [consultado em 20 de julho de 2018].
- BP, 2019. *BP Statistical Review 2019: Russia's energy market in 2018* [pdf]. Disponível em British Petroleum (BP) [website] <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-russia-insights.pdf> [consultado em 8 de outubro de 2019].
- Browning, C. S., 2018. Geostrategies, geopolitics and ontological security in the Eastern neighbourhood: The European Union and the ‘new Cold War’. *Political Geography*, 62, pp.106-115.
- Browning, C. S. e Joenniemi, P., 2017. Ontological security, self-articulation and the securitization of identity. *Cooperation and Conflict*, 52(1), pp.31-47.
- Brzozowski, A., 2019. EU, Russia confident about Ukraine gas transit deal, despite tense talks. *Euroactiv* [em linha], 14 de junho. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-russia-confident-about-ukraine-gas-transit-deal-despite-tense-talks/> [consultado em 8 de outubro de 2019].
- Casier, T., 2011. Russia's Energy Leverage over the EU: Myth or Reality? *Perspectives on European Politics and Society*, 12(4), pp.493-508.
- CEIC, 2019. Russia Natural Gas: Exports. *CEIC Data* [em linha]. Disponível em: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/russia/natural-gas-exports>
- Conselho e Comissão Europeia, 1997. *Carta Europeia da Energia*, Decisão 98/181/CE, CECA e Euratom do Conselho e da Comissão, de 23 de setembro de 1997, relativa à conclusão pelas Comunidades Europeias do Tratado da Carta da Energia e do Protocolo da Carta da Energia relativo à eficiência energética e aos aspectos ambientais associados. Disponível

- em EUR-Lex [website] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISUM%3A127028> [consultado em 20 de julho de 2018].
- Croft, S. e Vaughan-Williams, N., 2017. Fit for purpose? Fitting ontological security studies 'into' the discipline of International Relations: Towards a vernacular turn. *Cooperation and Conflict*, 52(1), pp.12-30.
- Enerdata, 2019. Global Energy Statistical Yearbook 2019. *Enerdata* [em linha]. Disponível em: <https://yearbook.enerdata.net/natural-gas/world-natural-gas-production-statistics.html> [consultado em 20 de julho de 2018].
- European Commission, 2018. Energy Security Strategy. *European Commission* [em linha]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/energy-security-strategy> [consultado em 20 de julho de 2018].
- European Commission, 2015. *A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*, COM/2015/080 final, 25 de fevereiro. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, Bruxelas. Disponível em EUR-Lex [website] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:80:FIN> [consultado em 20 de julho de 2018].
- European Commission, 2014. *Progress towards completing the Internal Energy Market*, COM(2014) 634 final, 13 de outubro. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruxelas. Disponível em European Economic and Social Committee (EESC) [website] <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/com2014634-final.pdf> [consultado em 20 de julho de 2018].
- European Commission Energy Union and Climate, 2018. Energy union and climate: Making energy more secure, affordable and sustainable. Disponível em European Commission [website] https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_en [consultado em 20 de julho de 2018].
- Feklyunina, V., 2008. The 'Great Diversification Game': Russia's Vision of the European Union's Energy Projects in the Shared Neighbourhood. *Journal of Contemporary European Research*, 4(2), pp.130-148.
- Freire, M. R., 2019. Russia Energy Relations: Geopoliticisation and the EU Perspective. Em Fernandes, C. e Rodrigues, T., eds., *The Future of Energy. Prospective Scenarios on EU-Russia Relations*. Nova Iorque: Nova Science Publishers.
- Freire, M. R., 2018. Socialization Practices and Dynamics of (In)Security in EU-Russia-Neighbours Energy Relations. Em Cucerescu, V. et al., eds., *The European Union and the Eastern Partnership: Security Challenges*. Chisinau, Cernauti and Tbilisi: ECSA Moldova.
- Freire, M. R., 2012. Russia's Energy Policies in Eurasia: Empowerment or Entrapment? Em Freire, M. e Kanet, R., eds., *Russia and Its Near Neighbours: Identity, Interests and Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Freire, M. R. e Simão, L., 2015. The Modernisation Agenda in Russian Foreign Policy. *European Politics and Society*, 16(1), pp.126-141.

- Gazprom, 2018. *Yamal megaproject*. [em linha]. Disponível em: <http://www.gazprom.com/about/production/projects/mega-yamal/> [consultado em 20 de julho de 2018].
- Götz, R., 2017. The Nord Stream 2 Dispute: Legal, Economic, Environmental and Political Arguments [pdf]. *Russian Analytical Digest*, No 221, 11 de junho, pp. 7-10. Disponível em Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich [website] <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD221.pdf> [consultado em 20 de julho de 2018].
- Götz, R., 2005. *Russia and the Energy Supply of Europe. The Russian Energy Strategy to 2020* (updated version). Working paper Research Unit Russia/CIS, FG 5 2005/06, October. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik/German Institute for International and Security Affairs
- Gusev, A. e Westphal, K., 2015. *Russian Energy Policies Revisited* [pdf]. SWP Research Paper, dezembro. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)/German Institute for International and Security Affairs. Disponível em SWP [website] https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2015RP08_gsv_wep.pdf [consultado em 20 de julho de 2018].
- Hansen, F. S., 2016. Russia's relations with the West: ontological security through conflict. *Contemporary Politics*, 22(3), pp. 359-375.
- Hogselius, P., 2013. *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Johnson, D., 2005. EU-Russian Energy Links: A Marriage of Convenience? *Government and Opposition*, 40(2), pp. 256-277.
- Kapustin, N. O. e Grushevenko, D. A., 2018. Exploring the implications of Russian Energy Strategy project for oil refining sector. *Energy Policy*, 117, pp. 198-207.
- Kaveshnikov, N., 2010. The Issue of Energy Security in Relations between Russia and the European Union. *European Security*, 19(4), pp. 585-605.
- Kinnvall, C., 2006. *Globalization and Religious Nationalism in India: The Search for Ontological Security*. Londres: Routledge.
- Kinnvall, C., Manners, I. e Mitzen, J., 2018. Introduction to 2018 special issue of *European Security*: "ontological (in)security in the European Union". *European Security*, 27(3), pp. 249-265.
- Koranyi, D., 2018. The Trojan Horse of Russian Gas. *Foreign Policy* [em linha], 9:24 AM, 15 de fevereiro. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2018/02/15/the-trojan-horse-of-russian-gas/> [consultado em 20 de julho de 2018].
- Korchemkin, M., 2019. With Gazprom's Nord Stream 2, Putin Is Getting Ready to Put the Screws on Europe. *Foreign Policy* [em linha], 6:24 PM, 7 de outubro. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/10/07/gazproms-nord-stream-2-will-help-putin-cut-off-natural-gas-supplies-to-europe/> [consultado em 8 de outubro de 2019].
- Korteweg, R., 2018. *Energy as a tool of foreign policy of authoritarian states, in particular Russia* [pdf]. Study requested by the AFET committee, European Parliament, 27 de abril. Policy

- Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union. Disponível em European Parliament's online database Think Tank: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603868/EXPO_STU\(2018\)603868_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603868/EXPO_STU(2018)603868_EN.pdf) [consultado em 20 de julho de 2018].
- Kratochvíl, P. e Tichý, L., 2013. EU and Russian Discourse on Energy Relations. *Energy Policy*, 56, pp. 391-406.
- Kuczyński, G., 2018. *Ukraine-Nord Stream 2: Struggle Over Gas Transit*. Special Report, 30 dezembro. Varsóvia: Warsaw Institute.
- Kudrin, A. e Gurchik, E., 2015. A new growth model for the Russian economy. *Russian Journal of Economics*, 1(1), pp. 30-54.
- Ministry of Energy of the Russian Federation (MERF), 2010. *Energy Strategy of Russia For the period up to 2030* [pdf]. Approved by Decree N° 1715-r of the Government of the Russian Federation dated 13 November 2009. Disponível em European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS) [website] https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/ES-2030_%28Eng%29.pdf
- Mitzen, J., 2006. Ontological security in world politics: State Identity and the Security Dilemma. *European Journal of International Relations*, 12(3), pp. 341-370.
- Newnham, R., 2011. Oil, carrots, and sticks: Russia's energy resources as a foreign policy tool. *Journal of Eurasian Studies*, 2(2), pp. 134-143.
- Pirani, S., 2018a. The Decline and Fall of the Russia-Ukraine Gas Trade [pdf]. *Russian Analytical Digest*, No 221, 11 de junho, pp. 2-5. Disponível em Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich [website] <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD221.pdf> [consultado em 20 de julho de 2018].
- Pirani, S., 2018b. *After the Gazprom-Naftogaz arbitration: commerce still entangled in politics* [pdf], Oxford Energy Insight 31, março. The Oxford Institute for Energy Studies/University of Oxford. Disponível em: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/03/After-the-Gazprom-Naftogaz-arbitration-commerce-still-entangled-with-politics-Insight-31.pdf> [consultado em 20 de julho de 2018].
- Pirani, S., 2018c. *Russian gas transit through Ukraine after 2019: the options*. Oxford Energy Insight 41, novembro. The Oxford Institute for Energy Studies/University of Oxford. Disponível em: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/11/Russian-gas-transit-through-Ukraine-after-2019-Insight-41.pdf> [consultado em 20 de julho de 2018].
- Politico, 2017. State of the (energy) union: How the EU's really doing so far. *Politico* [em linha]. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/state-of-the-energy-union-how-the-eus-really-doing-so-far/> [consultado em 20 de julho de 2018].
- Reuters, 2019. Russian gas transit via Ukraine jumps on Nord Stream maintenance. *Reuters* [em linha], 12:45 PM, 17 de julho. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-russia-transit/russian-gas-transit-via-ukraine-jumps-on-nord-stream-maintenance-idUSKCN1UC1DM> [consultado em 8 de outubro de 2019].

- Reuters, 2017. UPDATE 1-Opal pipeline operating at full capacity – Gazprom. *Reuters* [em linha], 6:08 PM, 9 de agosto. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/gazprom-pipeline-opal-idUSL5N1KV5RH> [consultado em 20 de julho de 2018].
- Reuters, 2016. EU mediates Russia, Ukraine gas dispute talks. *Reuters* [em linha], 1:20 PM, 9 de dezembro. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/ukraine-crisis-russia-gas/eu-mediates-russia-ukraine-gas-dispute-talks-idUSL5N1E4316> [consultado em 20 de julho de 2018].
- Riley, A., 2019. The Third European Gas Crisis: Putin Tests the EU's Mettle. *The American Interest* [em linha], 16 julho. Disponível em: <https://www.the-american-interest.com/2019/07/16/putin-tests-the-eus-mettle/> [consultado em 8 de outubro de 2019].
- Ringel, M. e Knodt, M., 2018. The governance of the European Energy Union: Efficiency, effectiveness and acceptance of the Winter Package 2016. *Energy Policy*, 112, pp. 209-220.
- Sharples, J. D., 2013. Russian approaches to energy security and climate change: Russian gas exports to the EU. *Environmental Politics*, 22(4), pp. 683-700.
- Soldatkin, V. e Zinets, N., 2018. Russia tells EU gas supplies via Ukraine under no immediate threat. *Reuters* [em linha], 11:18 AM, 3 de março. Disponível em: <https://uk.reuters.com/article/uk-russia-ukraine-gas/russias-gazprom-says-has-started-ending-gas-contracts-with-ukraine-idUKKCN1GF0BA> [consultado em 20 de julho de 2018].
- Steele, B., 2008. *Ontological Security in International Relations: Self-identity and the IR state*. Londres, Nova Iorque: Routledge.
- Stratfor, 2019. Russia and Ukraine Seek a Contentious New Gas Transit Deal. *Stratfor* [em linha], 9:00 GMT, 13 de setembro. Disponível em: <https://worldview.stratfor.com/article/russia-ukraine-natural-gas-transit-deal-eu-energy-cutoff> [consultado em 8 de outubro de 2019].
- Tass, 2018. Gas supplies to Europe remain as reliable as before – Russia's Energy Ministry. *Tass* [em linha]. Disponível em: <http://tass.com/economy/992651> [consultado em 20 de julho de 2018].
- Taylor, C., 2018. Exclusive interview Maros Šefčovič: Energy Union is “deepest transformation of energy systems since Industrial Revolution”. *Energy Post.eu* [em linha], 8 janeiro. Disponível em: <http://energypost.eu/interview-eu-commission-vp-maros-sefcovic-energy-union-deepest-transformation-of-energy-systems-since-industrial-revolution/> [consultado em 20 de julho de 2018].
- The European Union, 2014. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. *Official Journal of the European Union*, L 161, 29 de maio, pp. 3-2137. Disponível em European Commission [website] https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf
- Trenin, D., 2009. Russia's Spheres of Interest, not Influence. *The Washington Quarterly*, 32(4), pp. 3-22.
- Van de Graafa, T. e Colgan, J. D., 2017. Russian Gas Games or Well-oiled Conflict? Energy Security and the 2014 Ukraine Crisis. *Energy Research & Social Science*, 24, pp. 59-64.

Vladimirov, M. e Stefanov, R., 2016. The Kremlin's Economic Grip on Europe. *Foreign Policy* [em linha], 12:27 PM, 23 de dezembro. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2016/12/23/the-kremlins-economic-grip-on-europe/> [consultado em 20 de julho de 2018].

Zarakol, A., 2016. States and ontological security: A historical rethinking. *Cooperation and Conflict*, 52(1), pp. 48-68.

Zarakol, A., 2010. Ontological (in)security and state denial of historical crimes: Turkey and Japan. *International Relations*, 24, pp. 3-33.

Segurança Energética: Para Quem, Por Quem e De Que Ameaças?

Carla Patrício Fernandes

Professora Convidada da Faculdade Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL), Investigadora Integrada, Grupo de Estudos Prospetivos, do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-UNL) e Investigadora Coordenadora do projeto Geo4GER da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT). É igualmente Investigadora Associada no Centro de Investigação em Segurança e Defesa (CISD) do Instituto Universitário Militar e integra o Grupo de Estudos sobre Segurança Energética do Instituto da Defesa Nacional (IDN). Doutorada em Relações Internacionais pela FCSH-UNL e Mestre em Estudos Chineses pela Universidade de Aveiro tem publicado diversos artigos e livros nas áreas de Segurança Energética e sobre a China.

Resumo

O conceito de segurança energética tem vindo a ser ampliado e aprofundado, incluindo-se nele novas dimensões analíticas: a ambiental, a climática, o desenvolvimento sustentável, entre outros; e novos atores, que para além do Estado, incluem hoje o indivíduo, as empresas e as instituições. Por sua vez, com extensão das ameaças, a segurança deixa de residir apenas na garantia do fornecimento contínuo e acessível de energia para se passar a focar na segurança de todo o sistema energético. O artigo analisa a dicotomia entre os estudos clássicos e contemporâneos de segurança energética com base na resposta nas questões: “Segurança para quem?”, “Segurança por quem?”, “Segurança de que ameaças?”.

Palavras-chave: Segurança energética, Segurança de aprovisionamento, Segurança da Demanda, Insegurança Energética, Ameaças.

Abstract

Energy Security: For Whom, Who and What Threats?

The concept of energy security has been broadened and deepened, including new dimensions for analysis (such as, among others, environmental, climate, sustainable development) and new actors (beyond the state, including the individual, companies, and institutions). On the other hand, with the extent of threats, security is no longer just a guarantee of continuous and affordable supply, it is the security of the entire energy system. The article analyses the dichotomy between classical and contemporary studies of energy security based on the answer to the questions “Security for whom?”, “Security for whom?”, “Security from which threats?”

Keywords: Energy security, Security of supply, Demand security, Energy Insecurity, Threats.

Introdução

Perante as expectáveis consequências da greve de transporte de abastecimento de combustíveis e transporte de mercadorias, o governo português decretou¹, em agosto de 2019, uma situação de “crise energética” no país. Em causa estava a possibilidade de “ocorrência de dificuldades no aprovisionamento ou na distribuição de energia”² que poderiam afetar a “defesa, o funcionamento do Estado e dos setores prioritários da economia e da satisfação das necessidades fundamentais da população”, Art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 114/2001, de 7 de abril.

Esta crise exemplifica a importância que a energia tem na vida quotidiana das sociedades modernas, como recurso vital para os transportes, para a economia e em última instância para a defesa nacional. Como refere Lee Hamilton (2005, p. xxi) a energia “determina se nossas luzes se acendem ou se apagam, se nossa agricultura e indústria avançam ou retrocedem, se nossas casas e escritórios serão habitáveis – e, de fato, se podemos ou não nos defender”.

A criação de situações de “crise energética” em Portugal fundamenta-se, historicamente, na crise petrolífera que se viveu nos finais de 1973, nas dificuldades de abastecimento e na subida dos preços da energia entre 1974 e 1979, e na crise do Golfo Pérsico de 1991³. Com efeito, a crise de petróleo de 1973/74, como um dos primeiros períodos de insegurança de abastecimento para o mundo ocidental, é uma referência para a segurança energética na medida em que, pela primeira vez, os Estados consumidores foram confrontados com uma descontinuidade de fornecimento combinada com um aumento de preços de petróleo que os afastou “do nível de equilíbrio prevalecente” (CIEP, 2004, p. 36)⁴. Expôs, igualmente, a sua grande

1 O Decreto-Lei n.º 114/2001, de 7 de abril, permite ao governo português declarar situações de crise energética.

2 Etimologicamente, a palavra energia tem origem do grego *ἔργον* – *ergon* – que significa trabalho (DPLP, 2019). No campo da física, a energia está associada há capacidade de um corpo ou um sistema físico de produzir trabalho. Enquadrado nas leis da física, a energia não pode ser criada mas apenas transformada – primeiro princípio da Termodinâmica –, sendo que cada um dos tipos de energia é capaz de provocar determinados fenómenos nos sistemas físicos. As diferentes fontes de energia podem ser encontradas na natureza e são classificadas de acordo com a possibilidade de manutenção e de produção das mesmas, em dois grupos: as energias renováveis – como, por exemplo, a energia hídrica, eólica e a solar – e não renováveis – como, por exemplo, o carvão mineral e o petróleo.

3 Ver Decreto-Lei n.º 114/2001 de 7 de abril.

4 O conceito de crise energética foi desenvolvido num estudo conduzido por Clingendael International Energy Programme (CIEP, 2004) para a Comissão Europeia sobre segurança de fornecimento e geopolítica. Neste estudo uma situação de crise energética ocorre “quando a demanda ou a oferta repentinamente se afastam do nível de equilíbrio prevalecente, resultando em movimentos dramáticos de preços com grande impacto na economia do país produtor ou consumidor” (CIEP, 2004, p. 36).

vulnerabilidade energética representada por uma excessiva dependência de importações, muitas vezes de um só fornecedor ou concentrada numa região e, em termos de consumo de energia primária, com uma grande dependência de uma fonte energética – o petróleo.

Foi após esta crise que foram instituídas as primeiras estratégias para proteger e mitigar os efeitos negativos de possíveis interrupções do abastecimento energético através da cooperação energética entre Estados consumidores, como é o exemplo da criação da Agência Internacional de Energia⁵ – IEA na sigla inglesa – pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) – OECD na sigla inglesa – em 1974. Uma instituição que representa um resultado construtivo para este período de insegurança energética, ao alertar os decisores políticos dos países consumidores para a importância e a necessidade de cooperarem em questões como a segurança de fornecimentos, políticas energéticas a longo prazo, desenvolvimento e investigação (IEA, 2011).

Foram, igualmente, criadas medidas por alguns governos. O governo francês, por exemplo, perante os efeitos da crise petróleo de 1973 e consciente que a dependência de combustíveis fósseis era um risco para a economia francesa, iniciou a exploração de fontes alternativas de energia, apostando a partir de 1974 no programa de energia nuclear⁶.

Paralelamente, os estudos sobre a segurança de fornecimento energético foram gradualmente ampliados, colocando de parte a perspectiva otimista visível nas análises de vários autores da década anterior (Lubell, 1961; Odell, 1970; Vansant, 1971; Adelman, 1973 e 1974). Os trabalhos desenvolvidos revelavam as preocupações com a dependência energética externa dos países consumidores, através da análise dos efeitos, das causas das interrupções de fornecimento de petróleo, e da criação de medidas para ultrapassar outras possíveis interrupções (Deese, 1979; Bohi e Montgomery, 1982; Lovins e Lovins, 1981; Matthiessen, 1982).

Estes estudos assinalam, igualmente, o que podemos entender pelo período clássico dos estudos sobre segurança energética, que em termos temporais decorrer sensivelmente até 2000, seguido pelo período contemporâneo de estudos de segurança energética que continua até ao presente momento. Perante esta dicotomia de

5 Esta agência, com sede em Paris, dá em especial ênfase à segurança de fornecimento do petróleo e tem por objetivo criar mecanismos eficazes para a implementação de políticas nas questões energéticas. Mais recentemente, o seu âmbito de trabalho alargou-se também às políticas das alterações climáticas, tentando trabalhar em colaboração com o resto do mundo, sobretudo com grandes consumidores e produtores de energia, como a Federação Russa e a República Popular da China.

6 A França já tinha sofrido anteriormente com a dependência petróleo externo, como por exemplo com o embargo do petróleo após a crise do Suez em 1956 e com a independência em 1962 da Argélia, que possui uma grande reserva de petróleo no Saara.

escolas, este artigo tem como objetivo contribuir para literatura existente através da análise do que é a segurança energética com base na resposta às três questões que norteiam os estudos de segurança: “Segurança para quem?”, “Segurança por quem?”, “Segurança de que ameaças?” (Baldwin, 1997). Três questões que estão interligadas mas que não são equivalentes (Bourne, 2014, p. 2). Por outro lado, raramente foram utilizadas na literatura de segurança energética, tendo sido abordadas na forma de “proteger de quê, de que riscos e por quem” nas análises da segurança energética chinesa por von Hippel *et al.* (2011) e por Leunga *et al.* (2014). Pretende-se distinguir para quem a segurança energética é exercida, quem a produz, com que meios e estratégias e qual o bem essencial que se procura alcançar nas duas escolas de segurança energética (cf. Tabela 1).

Tabela 1 – Quadro Comparativo das Escolas de Segurança Energética

Questões que norteiam os estudos de segurança	Escola Clássica	Escola Contemporânea
Segurança para quem?	– Estado-nação	– Para todos – Sistema internacional – Instituições – Estado-nação – Empresas – Indivíduos
Segurança por quem?	– Estado-nação	– Instituições – Estado-nação – Empresas – Indivíduos
Segurança de que ameaças?	– Utilização da energia como arma política – Embargo – Volatilidade dos preços – preços altos	– Rutura de fontes energéticas, exemplo: petróleo, gás natural, eletricidade – Energia como arma geopolítica – Volatilidade dos preços – baixos – Tensões geopolíticas – Conflitos intraestatais – Terrorismo/Insurgência – Pirataria – Mudança climática – Ciberterrorismo – Guerra

Iremos concluir que, o alargamento do conceito de segurança promovido no contexto pós-Guerra Fria trouxe novos elementos para as análises de segurança energética. O surgimento de “novas” ameaças como, entre outras, a pirataria, o terrorismo, as tensões geopolíticas, o ciberterrorismo, acompanhado com as transformações sistema energético mundial induziram ao aumento dos atores intervenien-

tes na segurança Energética. A segurança energética deixa de ser somente primacial dos Estados e passa a ser um bem-comum a alcançar por todos e para todos. Associadamente, pelo incremento de desafios e de intervenientes e pela elevada interdependência energética, as estratégias para a segurança energética são cada vez mais complexas e holísticas. Procurando-se proteger todo o sistema energético – desde a produção, a conversão, o fornecimento até ao uso de energia – e em diferentes áreas geográficas, em diferentes períodos temporais, respeitando as preocupações ambientais e procurando rumo ao desenvolvimento sustentável.

1. Conceitos e Características da Segurança Energética

Os estudos sobre energia remontam a década de 60, do século passado, numa época em que a segurança de abastecimento energético ainda não era uma preocupação para os países consumidores (Fernandes, 2017). O otimismo das análises da época contrapunha-se aos alertas de alguns autores para os riscos da dependência externa de energia (Lubell, 1961; Odell, 1970; Vansant, 1971), apresentando algumas das primeiras medidas para a segurança energética através, por exemplo, da diversificação das fontes de importação (Lubell, 1961) ou apostando em novas tecnologias de produção energética (Vansant, 1971).

Na década seguinte, para alguns analistas (Adelman, 1974; Willrich, 1976; Phillips, 1979), a energia não era ainda uma questão de segurança, mas uma “força vital para a economia e influenciadora do desenvolvimento da sociedade” e qualquer ameaça que interrompesse o fornecimento nacional dos Estados era “por extensão, uma ameaça perturbadora da ordem social intranacional dessa nação e da posição dessa nação dentro da ordem internacional” (Phillips, 1979).

A crise petrolífera de 1973/74 influenciou profundamente as análises sobre a energia, não só, demolindo a perspetiva otimista anterior, mas, também, alertando para a dependência externa de fornecimentos energéticos e para os reflexos que o suprimento energético podiam ter para a segurança nacional (Deese, 1979; Lovins e Lovins, 1981). A grande apreensão era que um novo embargo reduzisse “a certeza do acesso a um fluxo ininterrupto e adequado de importações de energia a preços razoavelmente estáveis” (Phillips, 1979) e provocasse um novo período de insegurança energética traduzido pela “perda do bem-estar resultante de uma mudança no preço ou disponibilidade física de energia” (Bohi, Toman e Walls, 1996, p. 1).

Neste período surgiram os primeiros conceitos de segurança energética que na sua base assentavam em dois elementos cruciais – o fornecimento e o preço. Estas dimensões caracterizam alguns dos conceitos prevaletentes, nos quais a segurança de fornecimento é adquirida pela “disponibilidade contínua de energia na forma certa, em quantidades suficientes e a preços razoáveis” (Fernandes, 2017). Por sua vez, estes dois elementos inserem em si duas contradições. A primeira, a existência

de energia em quantidades suficientes e na forma certa, visto que apesar da defesa das fontes renováveis como as mais “certas”, as únicas fontes de energia disponíveis neste momento e num futuro próximo que são “certas” de serem “continuamente utilizadas” são os combustíveis fósseis. O segundo, é os “preços razoáveis”, uma dimensão também polémica, sobretudo quando se conjuga a noção de “preços razoáveis” e interesses nacionais entre países produtores e consumidores. Isto porque, para os primeiros os preços são “razoáveis” quando são suficientemente altos e garantem a capacidade de retorno de investimento no desenvolvimento da sua produção energética. Enquanto para os segundos são “razoáveis” quando os preços são baixos e permitem estimular o crescimento económico dos seus países. Desta forma, e tal como Anas Alhaji (2007) advoga, ter preços razoáveis é um “objetivo elusivo julgado por critérios subjetivos” e deveria ser substituído por “baixa volatilidade dos preços”.

A tabela 2 ilustra a evolução, desde meados da década de 1970, de conceitos de segurança energética, apresentando “interpretações diferentes” para “diferentes pessoas” em “diferentes períodos de tempo” (Deese, 1979). Esta multiplicidade de conceitos patenteia a pluralidade de interpretações de acordo com o contexto, o ator, o período e os desafios que se colocam.

Em termos de países, a conceção de segurança energética pode variar consoante a existência ou inexistência de recursos energéticos endógenos, a localização geográfica do país, o sistema político, a economia e as suas relações externas. Pela multiplicidade de opções de análise, podemos diferenciar o que representa segurança energética para todos os países integrantes no sistema energético: produtores, consumidores e de trânsito.

Tabela 2 – Conceitos de Segurança Energética 1976-2019

Autor(es)	Ano	Conceito
Mason Willrich	1976	Garantia de fornecimento de energia suficiente para permitir que a economia nacional funcione de maneira politicamente aceitável.
David Deese	1979	Condição em que uma nação percebe uma alta probabilidade de ter fornecimentos de energia adequados – incluindo fontes tradicionais, como lenha e resíduos de plantas e animais que frequentemente não são comercializados no mercado – a preços acessíveis. Os preços são definidos como acessíveis não provocarem perturbações graves nas atividades socioeconómicas normais.
James Phillips	1979	Para os importadores de energia, a segurança energética consiste em três componentes: certeza de um fluxo ininterrupto de importações de energia, certeza de um fluxo adequado de importações de energia e certeza de um nível de preços relativamente estável para as importações de energia.

Autor(es)	Ano	Conceito
Daniel Yergin	1988	Garantir fornecimentos de energia adequados e confiáveis a preços razoáveis de maneira a não comprometer os principais valores e objetivos nacionais.
Bohi, Toman e Walls	1996	A insegurança energética pode ser definida como a perda do bem-estar que pode ocorrer como resultado de uma alteração no preço ou disponibilidade de energia.
Richard Samuels	1997	O objetivo da segurança energética é reduzir a vulnerabilidade a ameaças ou pressão estrangeiras; evitar que ocorra uma crise de suprimento e minimizar o impacto económico e militar de um suprimento depois que ele ocorrer.
Paul B. Stares	2000	Focado nas ameaças à segurança causadas por uma interrupção súbita, desintegração e volatilidade dos preços devido às manipulações dos acordos existentes de fornecimento de energia.
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP)	2000	É a disponibilidade contínua de energia de formas variadas, em quantidades suficientes e a preços razoáveis. Essas condições devem prevalecer a longo prazo para que a energia contribua para o desenvolvimento sustentável.
Hisham Khatib	2000	A disponibilidade contínua de energia em formas variadas, em quantidades suficientes e a preços razoáveis – tem vários aspetos. Significa vulnerabilidade limitada a interrupções transitórias ou mais longas dos suprimentos importados. Significa também a disponibilidade de recursos locais e importados para atender à crescente demanda ao longo do tempo e a preços razoáveis.
Comissão Europeia	2000	Garantir, para o bem-estar dos cidadãos e o bom funcionamento da economia, a disponibilidade física ininterrupta de produtos energéticos no mercado, a um preço acessível a todos os consumidores (privados e industriais), respeitando as preocupações ambientais e procurando rumo ao desenvolvimento sustentável.
OECD/IEA	2001	Fornecimento de energia adequado e confiável a preços acessíveis.
Hancher e Janssen	2004	Uma condição na qual uma nação e todos (ou a maioria) dos seus cidadãos e indústrias têm acesso a recursos energéticos adequados a preços razoáveis para o futuro previsível, livre de riscos de perturbação de serviço.
Intharak <i>et al.</i>	2007	A capacidade de garantir a disponibilidade de oferta de recursos de energia de forma sustentável e oportuna com o preço da energia a um nível que não afetará negativamente o desempenho da economia.
Robert Mabro	2008	A segurança é prejudicada quando os suprimentos são reduzidos ou interrompidos em alguns locais, a ponto de causar um aumento repentino, significativo e sustentado dos preços vigentes.
Department of Energy & Climate Change (DECC)	2009	Energia segura significa que os riscos de interrupção no fornecimento de energia são baixos.

Autor(es)	Ano	Conceito
Federação Russa	2010	É a segurança do país, a de seus cidadãos, sociedade, Estado e economia, das ameaças ao fornecimento confiável de combustível e energia.
Nikolay Kaveshnikov	2010	A eliminação de ameaças que, no longo prazo, pode impedir que a energia se torne um facilitador do desenvolvimento económico dos países.
Katja Yafimava	2011	O nível aceitável de ameaça de fornecimento e interrupção de preço decorrente de riscos associados ao transporte de fornecimento de gás.
Shonali Pachauri	2011	Pode ser definido em termos de aprovisionamento seguro, estável e confiável de energia moderna a preços acessíveis em quantidades adequadas, para atender às demandas de serviços de energia na íntegra, de modo a assegurar a saúde humana e o bem-estar.
Câmara dos Comuns	2011	Um sistema de energia seguro é aquele capaz de atender às necessidades de pessoas e organizações de serviços de energia, como aquecimento, iluminação, aparelhos elétricos e transporte, de maneira confiável e acessível, agora e no futuro.
Christian Winzer	2012	“Ausência, proteção ou adaptabilidade às ameaças causadas ou que causam impacto na cadeia de suprimento de energia”.
Ehulic <i>et al.</i>	2013	A liberdade de interromper o fornecimento de energia por qualquer motivo.
República da Bielorrússia	2015	“Um estado de proteção dos cidadãos, sociedade, Estado e economia contra ameaças de <i>deficit</i> no atendimento de suas necessidades energéticas por recursos energéticos economicamente acessíveis e de qualidade aceitável; e de ameaças ao fornecimento ininterrupto de eletricidade”.
Governo Espanhol (Presidencia del Gobierno, 2015)	2015	Garantir a disponibilidade de energia de maneira económica e ambientalmente sustentável, através de suprimentos externos e geração de fontes autóctones, no âmbito de compromissos internacionais.
Azzuni e Breyer	2018	Fornecimento adequado, confiável e competitivo de energia nos setores de eletricidade, gás e combustíveis líquidos, onde: – Adequação é o fornecimento de energia suficiente para apoiar a atividade econômica e social; – Confiabilidade é o fornecimento de energia com interrupções mínimas no fornecimento; – Competitividade é o fornecimento de energia a um preço acessível.
Bagdonas; Gintaras	2018	Refere-se à disponibilidade ininterrupta e resiliência de fontes de energia para apoiar os interesses de segurança da aliança.

Mason Willrich (1976) foi um dos primeiros autores a fazer essa distinção, ao referir que os países produtores procuram a segurança do mercado e do investimento enquanto os consumidores procuram garantir um fornecimento adequado de ener-

gia. Ou seja, os primeiros privilegiam a segurança da procura, a garantia de que sua produção será comprada por um preço justo, por uma diversidade de clientes e por um longo período de tempo, para que os orçamentos nacionais possam antecipar um fluxo de receita estável e previsível. Preferem conservar o máximo de controle sobre as indústrias de energia, tentando a obtenção de investimento suficiente para manter, ou ampliar a produção e garantir que as suas economias estejam suficientemente diversificadas e que não estejam dependentes dos preços flutuantes de energia. Os segundos procuram a segurança de abastecimento, a garantia de encontrar fornecimentos constantes para as suas necessidades energéticas, através de uma diversidade de fornecedores e de adequadas infraestruturas de transporte (Fernandes, 2013, p. 32). Por outro lado, os países de trânsito são, em geral, também consumidores, preocupando-se, como no caso da Bielorrússia, em aceder a “recursos energéticos economicamente acessíveis e de qualidade aceitável” (2015).

Na literatura sobre segurança energética há um predomínio dos conceitos com foco no lado da demanda, não havendo, muitas vezes, uma clara distinção entre o que é a segurança de fornecimento e a segurança energética. Essa prevalência da ótica dos países consumidores, fundamentada na defesa da segurança de abastecimento, nasceu com a crise do petróleo da 1973-74. Sendo que, pode ser definida pelo “acesso ao fornecimento contínuo de energia, a preços razoáveis” (OECD/IEA, 2001), estando direcionada para prevenir ruturas de abastecimento e minimizar os efeitos de uma crise de fornecimento.

Por outro lado, os próprios conceitos de segurança do fornecimento revelam uma natureza dinâmica. Em primeiro lugar, pelo alargamento da sua abrangência em termos de valores a alcançar com a segurança, dos “valores nacionais” (escola clássica) (Yergin, 1988) e para as preocupações ambientais, a sustentabilidade, o bem-público (escola contemporânea) (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2000; Comissão Europeia, 2000) e a própria saúde humana (Pachauri, 2011). E, em segundo lugar, em termos da própria análise temporal, manifestada, por exemplo, na distinção entre segurança energética a longo e a curto prazo da Agência Internacional de Energia. A primeira está “ligada principalmente aos investimentos oportunos para o fornecimento de energia em função da evolução económica e das necessidades ambientais”. E a segunda à “capacidade do sistema de energia para reagir prontamente a mudanças bruscas de oferta e demanda” (IEA, 2011).

A polissemia dos conceitos de segurança energética, por sua vez, traduz ambiguidade, uma vez que a existência de uma pluralidade de conceções torna o seu significado “difuso” e muitas vezes “incoerente” e ambíguo (Chester, 2010, p. 893; Sovacool e Brown, 2010, p. 79; Fernandes, 2017). Além do mais, a existência de um conjunto diversificado de interpretações não representa, obrigatoriamente, conceções de segurança energética diferentes. Dado que, o conceito ou os conceitos

podem ser interpretados e apresentados de forma distinta, mas possuem o mesmo significado. Desta forma, a ambiguidade e polissemia do conceito de segurança energética permite-nos questionar se este poderá ser o que Baldwin (1997, p. 10) refere como “conceito essencialmente contestado”, definido como “ser tão carregado de valor que nenhuma quantidade de argumento ou evidência pode levar a um acordo em uma única versão como o ‘uso correto ou padrão’”.

Perante a limitação dos conceitos e das análises tradicionais de segurança vários autores (Yergin, 2006; Fernandes, 2013; Silva e Rodrigues, 2015; Fernandes, 2017) advogam a criação de um conceito de segurança energética para o século XXI. Um conceito que “integre 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” (Silva e Rodrigues, 2015).

Defendem (Alhajji, 2007; Baumann, 2008; Sovacool, 2011; von Hippel *et al.*, 2011), igualmente, que o conceito deve ser multidimensional, englobando várias dimensões diferentes mas que se combinam, variando o número de dimensões com a análise adotada pelos autores. Para Alhajji (2007) a segurança energética possui seis dimensões: a económica, a ambiental, a social, a de política externa, a técnica e a de segurança. Bauman (2008, pp. 14-15) reduz o número de dimensões para quatro, defendendo a dimensão interna, económica, política e de segurança. Por sua vez, Cabral Couto, na conferência “Soberania Energética: Uma estratégia para Portugal”, realizada no Instituto da Defesa Nacional, a 26 de janeiro de 2010, defendeu a mesma perspetiva multidimensional para o conceito. As dimensões que apresentou aplicadas à segurança energética de Portugal foram, igualmente, quatro: a geopolítica, a económica, a militar e a interna. Perante a complexidade da análise da segurança energética e das múltiplas dinâmicas a ela associadas, defendemos, em linha com trabalhos anteriormente desenvolvidos para o estudo da segurança energética, a aplicação do conceito multidimensional composto por quatro dimensões: segurança, política externa, interna e económica⁷.

2. Análise da Segurança Energética

“A introdução de energia no domínio da segurança provavelmente afetará a maneira como as políticas de energia são adotadas”

Felix Ciuta, 2010

Nos estudos de segurança energética podemos distinguir duas escolas – a clássica e a contemporânea – de acordo com a abordagem e o período temporal em que se

7 Para maior aprofundamento sobre o conceito ver Fernandes (2017).

inserem. Nesta secção, iremos analisar e diferenciar estas duas escolas aplicando as questões que norteiam os estudos de segurança: “Segurança para quem?”; “Segurança por quem?” e “Segurança de que ameaças?” (Baldwin, 1997).

2.1. *Segurança Energética Para Quem?*

Na escola clássica e numa perspetiva realista, a segurança energética era para a segurança dos Estados. O objetivo primordial era garantir fornecimentos de energia constantes e acessíveis para que não fossem postos em causa os “objetivos e valores nacionais” (Yergin, 1988). Presentemente, pese embora a segurança dos Estados continue a ter a primazia, há um aprofundamento nas análises de segurança energética com a inclusão de preocupações com outros atores como recetores da segurança, como o indivíduo, as empresas, as instituições internacionais e o mundo de uma forma geral (Ebinger, 2011; von Hippel *et al.*, 2011; Sovacool, 2011; Fernandes, 2017).

Em linha com a evolução do conceito de segurança no pós-Guerra Fria, a segurança energética passou a ter uma dimensão mais abrangente, com a ampliação da sua incidência dos Estados – escola clássica – para “todos” – escola contemporânea: os indivíduos, as empresas, os Estados, as instituições ou o próprio sistema energético internacional.

Charles K. Ebinger (2011), partindo desta diferenciação, refere que os governos preocupam-se com sua macroeconomia e com o gerenciamento de seus interesses estratégicos, enquanto os cidadãos privados – indivíduos e pequenas empresas, como agricultores, empresas e indústria local – “procuram acesso a recursos prontamente disponíveis em volume suficiente a preços acessíveis”. Neste sentido, a segurança energética pode ser também para o consumidor final – o indivíduo, sendo caracterizada pelo “acesso a fontes seguras, estáveis e confiáveis de energia moderna a preços acessíveis em quantidades adequadas para atender integralmente à demanda por serviços de energia, a fim de garantir a saúde e o bem-estar humano” (Pachauri, 2011, p. 191). Todavia, a segurança energética para os indivíduos pode ser variável e dispar, nomeadamente, em termos geográficos, podendo ser para um indivíduo de uma área urbana que está preocupado “simplesmente em manter as luzes acesas” (Ebinger, 2011) a um indivíduo de um país em desenvolvimento onde a “falta ou o acesso inconsistente a energia suficiente e acessível coloca em causa a sua ‘qualidade de vida’” (Pachauri, 2011, p. 191).

De facto, e apesar do “acesso a energia acessível, confiável e moderna” para todos ser consagrado pelas Nações Unidas⁸ nem todos usufruem desse direito, pelo

8 Reconhecendo que a energia é essencial para o desenvolvimento, 193 membros das Nações Unidas acordaram, em 2011, assegurar o acesso a energia acessível, confiável e moderna para

menos de forma equitativa. Em muitos países em desenvolvimento as fontes de energia são frequentemente escassas e o seu fornecimento é descontínuo⁹. Há pessoas que não têm sequer acesso aos combustíveis fósseis, utilizando meios de combustão mais primitivos, como fibras de madeira ou dejetos de animais. Que, por sua vez, por serem combustíveis de baixa qualidade podem ser uma importante fonte de poluição em ambientes fechados, associando outro desafio à falta de acesso de energia, a mortalidade¹⁰. Este problema deve-se, em grande parte, ao reduzido poder de compra do indivíduo, à disparidade entre países em termos de recursos e aos reduzidos investimentos no desenvolvimento tecnológico que possibilite a produção de energias alternativas às tradicionais.

Tendo consciência deste desafio, em 2011, o Secretário-Geral da ONU Ban Ki-moon (ONU News, 2014), lançou a iniciativa “Energia sustentável para Todos”, estabelecendo três objetivos globais a serem alcançados até 2030: garantir acesso universal a serviços modernos de energia, dobrar a taxa global de melhoria da energia global eficiente e dobrar a parcela de energia renovável no *mix* global de energia. Esta iniciativa patenteia a perspectiva macro “para quem é a segurança energética” ao estabelecer um objetivo a alcançar para “todos” – os indivíduos – e implicitamente para o mundo – criando e capacitando um mundo mais sustentável.

Isso significa que é necessário ir além das análises da esfera ‘tradicional’ e pensar numa perspectiva diferente de segurança energética (Goldthau e Witte, 2010). Verificando e atendendo às necessidades divergentes entre indivíduos e atores, utilizando fontes de energias renováveis e procurando a máxima eficiência energética. E, também, incentivando a cooperação com foco na governança global de energia de forma a atender as necessidades atuais, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as suas necessidades e da destruição ambiental do planeta.

Por outro lado, ainda que, subsista a visão predominante de segurança de abastecimento, há uma maior consciência que existem diferentes variantes de segurança energética, cuja percepção do objetivo da segurança alcançar dependendo da posição do país no sistema energético. Partindo desta perspectiva, a segurança energé-

todos até 2030, como parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 7 (ODS7).

- 9 De acordo com Agência Internacional de Energia (OECD/IEA, 2018) 600 milhões pessoas permanecem ainda sem acesso à eletricidade na África subsaariana – totalizando 57% da população – e 15 países naquela região têm taxas de acesso abaixo de 25%. Para além disso, quase 2,7 mil milhões de pessoas não têm acesso a instalações de cozinha limpas e não tem acesso a qualquer combustível como biomassa, carvão ou querosene, para cozinhar.
- 10 De acordo com as Nações Unidas (2015) “mesmo com a expansão da acessibilidade à energia e do desenvolvimento económico, o número anual de mortes por poluição do ar nos interiores ainda será superior a 1,5 milhão de pessoas, uma taxa mais alta do que a da malária e da tuberculose”.

tica, além dos países consumidores, é também para os países de trânsito e produtores (Khatib, 2004, p. 32; Mohammed, 2006; Putin, 2006; Kaveshnikov, 2010; Ghasemi, 2012).

A criação da OPEP na década de 1960, pelas nações exportadoras de petróleo, sob iniciativa dos governos da Venezuela e da Arábia Saudita, estabelece o que poderíamos definir como o início de estratégias para a defesa da segurança energética dos países produtores¹¹. O objetivo era assegurar “fornecimento eficiente, econômico e regular de petróleo aos consumidores” (Mohammed, 2006), protegendo e reforçando a economia dos países exportadores. O presidente Putin é dos mais vocais na alegação da segurança da demanda defendendo que a segurança energética é uma noção “muito mais ampla” do que a segurança de fornecimento, devendo incluir a “produção, o transporte e venda nos mercados” (Putin, 2006). Ou seja, é a capacidade de continuar a exportar a sua produção, assegurando um transporte sem interrupções pelos países de trânsito e o acesso aos mercados importadores. Tal como refere Zolotukhin (2011 *apud* Sharples, 2013, p. 685) a “segurança energética para a Rússia em relação às exportações de gás para a União Europeia (UE) é uma via de duplo sentido: não é apenas a segurança do fornecimento para a UE, mas também a segurança de acesso ao mercado, para que a Rússia não perca a oportunidade de fornecer ao mercado da UE”.

A segurança energética é um “bem de e para todos”. Sendo que, não só a segurança do fornecimento é acompanhada pela segurança da demanda, como também a segurança energética de cada nação é parte integrante da segurança de todas as outras nações. Este dilema de segurança energética pode ser visto por todas as nações estarem integradas num mercado global de energia muito complexo e volátil, sendo a verdadeira segurança a estabilidade deste mercado, e não o interesse estritamente definido de qualquer país. Porém, embora os produtores e consumidores partilhem esse interesse comum na estabilidade do mercado, apresentam divergências nos benefícios alcançar com o acesso ou posse da energia.

A aposta de uma segurança energética, para todos, baseada na eficiência energética, eletrificação e energias renováveis, sobretudo solar e eólica, está a redefinir o mapa convencional da geopolítica energética, dominante há mais de cem anos. Em paralelo aos tradicionais países produtores estão a emergir outros países produtores, como a China, líder na inovação e no desenvolvimento tecnológico energético, caminhando para ser uma superpotência mundial de energia renovável. As transições energéticas para estes “novos” produtores exemplificam a dimensão dinâmica

11 A primeira resolução da OPEP, adotada na reunião formativa em Bagadá, em setembro de 1960, e consagrado no Estatuto desta instituição, adotado em 1961, refere como segurança energética assegurar o “fornecimento eficiente, econômico e regular de petróleo aos consumidores” (Mohammed, 2006).

da segurança energética e a sua adaptabilidade para a criação de novas respostas a novos desafios.

Em suma, o aprofundamento das análises de segurança energética é acompanhado pela extensão e multiplicação de atores “para quem” é a segurança energética sendo que, a par da segurança dos Estados – sejam eles consumidores, produtores ou de trânsito – há a preocupação, cada vez mais e cada vez maior, com o(s) indivíduo(s) e com a própria sustentabilidade do planeta.

Para terminar, e como refere Stephen Flynn (2006 *apud* Yergin 2006, p. 76) “a segurança não é gratuita, os setores público e privado precisam investir na construção de um maior grau de segurança no sistema de energia”. A perspetiva deste autor, que se insere na escola contemporânea de segurança energética, remete-nos para a questão seguinte: quem realiza a segurança energética e quais as estratégias a desenvolver.

2.2. *Segurança Energética Por Quem?*

A crise energética de 1973/74 marcou uma vitória de novos atores – as nações produtoras – no jogo das estratégias energéticas mundiais, utilizando a soberania sobre seu principal produto – o petróleo – como “arma” política (Fernandes, 2017). Por outro lado, esta crise permitiu que os países importadores desenvolvessem novos métodos e estratégias para fortalecer a segurança energética, a curto e a longo prazo. São exemplo, a *Chasse au Gaspi* (Caça ao Desperdício) de França, o “Projeto Independência” da Administração Nixon, ou a criação em vários países de departamentos específicos para a energia, como o Departamento da Energia dos EUA, do Reino Unido e da Austrália nas décadas de 1970/80.

Prevenir é a melhor forma de reduzir a probabilidades dos riscos e das ameaças, cabendo essa responsabilidade, na atualidade, a “todos”. O Departamento de Meio Ambiente e Energia do governo australiano (Australian Government, 2018) alerta para este facto, ao defender que “a responsabilidade do fornecimento adequado, confiável e competitivo de energia é uma responsabilidade compartilhada de todos”. Nesta perspetiva contemporânea de segurança energética, o “todos” representa, por um lado, que o Estado continua a ter um papel importante para garantir a segurança energética; mas por outro, que outros atores também podem ter essa responsabilidade ou papel, incluindo empresas ou instituições como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que integrou a segurança energética no seu conceito estratégico, em 2008. Para contribuir para a segurança energética dos aliados – maioritariamente os países consumidores europeus – e parceiros, esta aliança militar intergovernamental identificou três áreas de ação: a primeira “sensibilizar para o desenvolvimento energético com implicações na segurança”; a segunda “desenvolver a competência da OTAN no apoio à proteção de infraestruturas críti-

cas de energia e no aumento da resiliência” e a terceira “melhorar a eficiência energética das forças militares” (Bagdonas, 2018). A proteção das infraestruturas energéticas críticas é uma responsabilidade dos governos; no entanto, a pedido de uma nação, a OTAN, através de especialistas civis ou com o empenho de meios militares, pode contribuir para a vigilância das rotas marítimas e das águas territoriais. Como exemplo, a Operação Ocean Shield¹² de luta contra a pirataria ao largo do Corno de África, iniciada a 17 de agosto de 2009.

Nesta perspetiva “de todos” inclui-se, igualmente, as empresas – públicas ou privadas – como a Apple, o IKEA e a Microsoft que privilegiam a produção de energia “mais limpa”, mais sustentável e mais eficiente para a sua segurança energética. À medida que “todos” – as empresas e o indivíduo – progressivamente utilizam e produzem energia solar ou a eólica, antigos consumidores passivos passam a ser “consumidores” e “provedores” de energia. O próprio uso da *Blockchain* no sector de energia permite que indivíduos sejam, simultaneamente, consumidores e (re)vendedores da energia que produzem¹³. Tal como refere a Comissão para a Transformação da Geopolítica da Energia futuramente (IRENA, 2019, p. 43) os avanços na tecnologia de comunicação podem levar ao surgimento de uma ‘internet energética’, permitindo que milhões de pessoas produzam e partilhem a eletricidade, seja nas suas casas, bairros e ou empresas.

Por outro lado, é de realçar o papel das empresas líderes na utilização de métodos não convencionais para a extração de petróleo e gás natural, ao contribuírem para a diversificação das áreas de produção, para o aumento da produção de energia no mercado global e para emergência de outros produtores de segurança energética. Um excelente, exemplo, é o avanço tecnológico decorrente da combinação do fraturamento hidráulico e da perfuração horizontal de depósitos de xisto e o desenvolvimento da produção de gás não convencional. No caso dos EUA, estes avanços estão a possibilitar que o país, grande importador desde 1950, possa vir a exportar mais energia do que importa até 2020 (EIA, 2019).

Em termos temporais, e de forma a reduzir as vulnerabilidades energéticas, procura-se segurança energética para diferentes períodos, seja a tempo real, a curto, médio e a longo prazo. A estratégia da União Europeia de 2014 (Comissão Euro-

12 Esta operação foi sucedida pela Operação ALLIED PROTECTOR (Março-Agosto de 2009) tendo evoluído para Operação OCEAN SHIELD, uma operação que não se limita apenas a garantir a segurança marítima na região, mas também oferece treino para os países da região em desenvolver sua própria capacidade de combater as atividades de pirataria (OTAN, 2019)

13 As empresas que dominam a *Blockchain* de energia estão maioritariamente na Europa, especialmente na Alemanha, Suíça e Espanha, seguindo-se depois os EUA, Austrália, Jordânia e Brasil. Para mais informação ver o relatório Event Horizon, *2019 Energy Blockchain Startups Who-is-Who*, disponível em <https://eventhorizonsummit.com/data/uploads/2019/04/2019-Energy-Blockchain-Startups-Who-is-Who-.pdf>

peia, 2014) distingue a segurança energética a curto prazo, definida pela “capacidade do sistema de energia resistir a choques e às interrupções no aprovisionamento energético”, da segurança energética a médio e a longo prazo através da “implementações de ações para promover a redução da dependência de combustíveis, fornecedores de energia e vias de transporte, conseguir um mercado energético mais funcional e mais integrado”.

Desde da decisão de Primeiro Lord do *Almirantado* Winston Churchill, durante a Primeira Guerra Mundial, em converter a fonte energética da marinha britânica, de carvão para petróleo, a diversificação passou a ser fundamental para a segurança energética. Como refere Yergin (2006) “Em nenhuma qualidade, em nenhum processo, em nenhum país, em nenhuma rota e em nenhum campo devemos ser dependentes (...) A segurança e a certeza no petróleo estão na variedade e variedade apenas”.

De acordo com os atores, a diversificação pode ser realizada de três formas: de consumo e produção de fontes energéticas, de fornecedores ou de compradores e rotas de transporte. Todas estas três formas de diversificação são aplicadas pelos países consumidores e produtores. Pela impotência de uma independência energética pura, a primeira é uma estratégia onde diversificar o consumo interno de energia pela produção de outros tipos de energia. A segunda forma, a diversificação de parceiros energéticos (importadores e vendedores), permite reduzir a vulnerabilidade energética. A última forma de diversificação é essencial para ultrapassar os desafios do transporte por via marítima e a nível terrestre, da dependência de um reduzido número de países de trânsito.

Em suma, a proliferação de atores inclui toda uma miríade de atores que adquirem, simultaneamente, todas as funções de segurança sendo, ao mesmo tempo, objeto e provedores da mesma, e também as próprias ameaças à segurança energética.

2.3. *Segurança De Que Ameaças?*

O termo “segurança”¹⁴ está relacionado com a sobrevivência e com a proteção, sendo a condição da mesma “estar sem ameaças à existência ou algo de valor” (Bourne, 2014, p. 4). O valor a proteger depende da forma como analisamos a segurança e pode ser desde a segurança dos Estados, aos indivíduos, às instituições e ao próprio ambiente. A segurança pode ser simultaneamente uma condição ou um processo, e em última análise pode ser relacionada com a insegurança perante riscos, vulnerabilidades e ameaças.

Para percebermos o que protegemos na segurança energética é importante distinguir o que é vulnerabilidade energética, riscos e ameaças. Bouzarovski, Petrova e

14 A palavra segurança deriva do latim *securitas*, derivando de *sine cura – sine* (sem) + *cura/curio* (preocupações) significando “sem preocupações”.

Herrero (2014, p. 10) caracterizam a vulnerabilidade como a “propensão de ser incapaz de garantir níveis de serviços internos de energia necessários material e socialmente”, sendo que essa vulnerabilidade pode ser causada por diferentes riscos e ameaças. Duarte e Fernandes (2010, p. 9) diferenciam os riscos das ameaças, especificando que os primeiros podem ser causados por “eventos adversos que não resultam de uma intenção hostil”. Enquanto nos segundos, os atores estatais e não-estatais “têm capacidade e intenção hostil” utilizando “meios provenientes de uma vontade consciente com vista a afetar o normal fluxo energético entre o consumo e a produção” (Duarte e Fernandes, 2010, p. 9).

Por sua vez, os autores (*Idem*), distinguem dois tipos de riscos de acordo com os efeitos temporais: os riscos de curto e longo prazo. Os primeiros incluem as interrupções de fornecimento devido a questões técnicas, erros humanos ou falhas no sistema devido a condições climáticas adversas inesperadas, tais como os furacões Ivan (2004), Rita (2005), Katrina (2005), Ike (2008) Sandy (2012) e o sismo e *tsunami* de Sendai no Japão (2011), e podem ser particularmente preocupantes para a geração de eletricidade ou para a energia nuclear. Os segundos contemplam a acumulação de tendências insustentáveis e vulneráveis no país ou no estrangeiro, como reservas a um nível persistentemente baixo e a crescente forte dependência de importações (Duarte e Fernandes, 2010, p. 9).

Por seu turno, pela presente interdependência energética, qualquer perturbação, seja devido a um risco seja devido a ameaça poderá afetar todas as partes integrantes no complexo sistema energético. Dependendo da vulnerabilidade dos elementos, o impacto pode ser sentido em diversas partes do sistema – na produção, transporte, importação e consumo –, em diferentes zonas geográficas – a nível local, regional, nacional e internacional – e a escalas de tempo diferenciais – horas, anos, décadas.

Defender o sistema requer uma boa compreensão dos desafios à segurança energética. Tendo em conta que nos riscos não existe a intenção hostil considera-se que para ambas as escolas eles existem de forma idêntica. Pelo que, iremos apenas centrar-nos na distinção das ameaças entre as duas escolas de segurança energética (Cf. Tabela 1)

Na primeira escola, e de acordo com a perspectiva dos países consumidores, a grande ameaça à segurança energética era a utilização da fonte dominante na altura – o petróleo – como “arma política”¹⁵ através de um embargo de fornecimento ou uma imposição de aumento acentuado dos preços. Segundo Alhajji (2005) vários

15 O conceito “arma política” foi introduzido na literatura de segurança energética por Jordan Paust e Albert Blaustein (1974), no artigo *The Arab Oil Weapon – A Threat to International Peace*, desvendo o embargo de petróleo de 1973 como “emprego de um instrumento económico coercivo contra outros Estados”. Mais informação ver Paust e Blaustein (1974).

Estados árabes produtores de petróleo, principalmente aliados dos EUA, usaram o petróleo como arma política contra países ocidentais em 1956, 1967 e 1973. O objetivo, especialmente em 1967 e 1973, era forçar países que apoiaram Israel a mudar as suas políticas externas e pressionar Israel a retirar-se dos territórios que ocupara durante a guerra de 1967. A grande diferença entre todos estes exemplos está nos seus efeitos para o mercado petrolífero dos EUA e da Europa, visto que até 1967 os EUA suprimiram os seus aliados das interrupções de fornecimento de petróleo – crise iraniana de 1953, crise do Suez de 1956 e Guerra dos Seis Dias de 1967. No entanto, em 1973, os EUA já dependiam das importações do Médio Oriente e do Norte de África, não possuindo capacidade de complementar a falta sentida de petróleo no mercado e de impedir os nocivos efeitos na economia internacional.

O uso de energia como arma perpetuou-se até ao período contemporâneo de segurança energética, embora com várias particularidades que a permitem distinguir do período anterior. Primeiramente, não é exclusiva dos países produtores. Ou seja, pela elevada interdependência do sistema energético, atualmente, todos os atores integrantes desse sistema – produtores, países de trânsito e consumidores – podem provocar restrições de fornecimento para coagir outros governos a fazer ou impedir que eles façam algo, para punir ou reforçar ou construir laços político-económicos. Neste sentido, podemos dizer que as restrições podem ter duas componentes: uma ofensiva e outra defensiva. As primeiras englobam as tradicionais restrições deliberadas de exportação pelo produtor, grupo de produtores com fins políticos ou estratégicos e as segundas as restrições de exportação ou “disrupção de embargo” feita pelos países consumidores a países exportadores específicos¹⁶ ou restrições de fornecimento a países importadores. As duas componentes podem ter resultados malignos para a segurança energética dos países, podendo impulsionar a serem mais assertivos na sua política externa, e em última análise, impulsionar o risco diplomático ou militar para um conflito. São exemplos desta última componente as sanções económicas impostas pelos EUA e a UE à Federação Russa em 2014 e as sanções impostas ao Irão pelos EUA, após a saída unilateral de Washington do acordo nuclear com o Irão em 2018.

Em segundo lugar, a energia pode ser utilizada como arma para ganhos de natureza económica. Os países em trânsito, por exemplo, podem usar o fornecimento de

16 Segundo Horsnell (2000 *apud* DGTREN, 2002, p. 36) existem três tipos de disrupção de fornecimento. A primeira é a “Rutura de força maior”, caracterizado pela incapacidade dos países produtores de exportar devido a fatores internos – ex.: guerra civil – ou fatores externos – ex.: embargos. A segunda “interrupções de restrição à exportação” são restrições deliberadas de exportação pelo produtor, grupo de produtores por fins políticos ou estratégicos. A terceira, “disrupção de embargo” é a restrição de exportação feita pelos consumidores a países exportadores específicos.

energia como meio de coerção, mas também como maior ganho económico, mantendo a energia como “refém” numa reivindicação pelo aumento das taxas de transporte (*royalties*) pelo seu território. Sacavool (2011, p. 12) alerta para essa situação, referindo que, tanto os países exportadores como os de trânsito usam a dependência a seu favor, referindo que os últimos, frequentemente, utilizam essa dependência para obter maior lucro junto dos exportadores. Esta questão é importante, pois na maioria dos estudos de segurança energética a Rússia é apontada como exemplo mais emblemático do uso da energia com componente ofensiva, negligenciando-se a componente ofensiva que os países de trânsito e os países consumidores podem também deter.

Na escola contemporânea há um alargamento dos desafios e do espectro das ameaças para a segurança energética. As ameaças deixam de “ser claras e definidas transformando-se em difusas e polimorfos com natureza anónima, desterritorializadas, disseminada e individualizada pela tendência de não se manifestarem num simples evento ou período de tempo e, por vezes, não têm um ponto focal, onde os políticos e governantes possam concentrar as suas atenções e energias” (Escorrega, 2009).

Por outro lado, as ameaças tradicionais, com possíveis rutura de produção e fornecimento, já não estão circunscritas a um única fonte energética mas a todas, desde o gás natural e liquefeito, à energia nuclear e à eletricidade. Dada a complexidade das redes físicas e eletrónicas necessárias para a produção e distribuição de energia, o setor de energia passou a ser particularmente vulnerável a novas ameaças, como a ameaça cibernética e o terrorismo.

O número de ataques terroristas ao setor de energia, especialmente no Médio Oriente, cresceu desde que os principais líderes da Al-Qaeda, como Bin Laden, ameaçaram ataques a instalações de petróleo, depois da invasão do Afeganistão e do Iraque no início de 2000. Sofisticados nos seus ataques¹⁷, representam que a energia já não é apenas “uma arma política” – como no embargo de petróleo de 1973 –, mas também com objetivos de ataque direcionados e com, muitas vezes, uma componente ideológica. Os ataques terroristas, incluindo ataques cibernéticos, podem ser direcionados não apenas à infraestrutura de produção e exploração de petróleo e gás, a terminais, navios-tanque ou oleodutos, mas também a instalações nos países consumidores e países de trânsito, como redes elétricas, refinarias e corredores

17 Um exemplo recente foram, em setembro de 2019, os ataques por dez *drones* explosivos sobre o maior complexo de processamento do mundo, o coração da indústria petrolífera saudita, em Abqaiq, e ao seu segundo principal campo petrolífero em Khurais. Este ataque provocou a redução para mais de metade da produção da Arábia Saudita, retirando 5% da produção mundial do mercado, provocando o aumento do preço do petróleo em 10% (Nunes, 2019).

energéticos, afetando todo o sistema energético, e em última instância o mercado energético global¹⁸.

Estamos numa era geológica – o Antropoceno¹⁹ – no qual o Homem é o agente geológico que está a transformar o planeta e a gerar uma sobrecarga sobre a Terra. Em termos energéticos, o contínuo uso de carvão, petróleo, gás natural e biomassa para uso diário de produção de eletricidade, aquecimento, culinária e transporte pelo homem está a trazer efeitos nocivos para a saúde humana, para o meio ambiente e para as mudanças climáticas²⁰. A combustão de energias fósseis liberta gases e partículas, algumas das quais interferem no sistema climático ou são prejudiciais à saúde humana, ou a ambos. Para além dos efeitos diários nos indivíduos e nas suas famílias, a poluição do ar tem efeitos para a sociedade e para os governos: em termos de custos médicos e do aumento dos gastos nos sistemas de saúde, assim como na redução da produtividade e do crescimento económico. Sem falar nos elevados custos resultantes dos danos aos ecossistemas.

Se a utilização de energias fósseis a partir da revolução industrial permitiu que a humanidade se desenvolvesse, a sua utilização massiva está a trazer efeitos globais, especialmente desafios ambientais e climáticos. A nível do clima e de acordo com Dalby, as mudanças que estão a ocorrer têm semelhanças com ameaças nucleares e terroristas pela incerteza em relação à sensibilidade, gama, escala, velocidade e natureza descontínua das ameaças e pela incerteza em relação à efetividade e confiabilidade de estratégias de resposta.

Se os combustíveis fósseis moldaram o mapa geopolítico nos últimos dois séculos, a transformação energética atual e futura irá alterar “a distribuição global de poder, as relações entre os Estados, o risco de conflito e os fatores sociais, económicos e ambientais da instabilidade geopolítica” (IRENA, 2019). Numa nova era energética, os países produtores de petróleo e gás e, sobretudo, aqueles com uma economia

18 Para análise da relação entre ataques terroristas e segurança energética ver Toft, Duero e Bie-liauskas (2010).

19 O termo Antropoceno foi proposto pelos cientistas Paul Crutzen e Eugene F. Stoemer, em 2000, para descrever esse novo tempo e enfatizar o papel preponderante do homem na geologia e na ecologia.

20 A EIA (2017) aponta que a combustão destes combustíveis e juntamente com biomassa produz a emissão de vários gases e partículas, como Dióxido de Carbono (CO₂), Monóxido de Carbono (CO), Dióxido de Enxofre (SO₂), Óxido de Nitrogénio (NO_x), partículas inaláveis (PM) e os metais pesados como mercúrio. Os seus efeitos são: “O CO₂ é um gás de efeito estufa e contribui para o efeito estufa; o SO₂ causa chuva ácida, prejudicial às plantas e aos animais que vivem na água; o SO₂ também piora as doenças respiratórias e cardíacas, principalmente em crianças e idosos; os NO_x contribuem para o ozono no nível do solo, o que irrita e danifica os pulmões; as PM resultam em condições nebulosas e associado ao ozono, contribuem para a asma e a bronquite crónica, principalmente em crianças e idosos, as PM pode causar cancro de pulmão e metais pesados como o mercúrio são perigosos para saúde humana e animal”.

menos diversificada e mais dependente das receitas do petróleo, são os mais afetados. Se a transição energética global ocorrer mais rapidamente do que o esperado e se esses países permanecerem despreparados, as consequências poderão ser graves, tanto do ponto de vista socioeconômico, geopolítico e financeiro, trazendo por sua vez consequências significativas para a economia global.

Considerações Finais

A energia é, simultaneamente, um “elemento vital” e um “desafio”. Pela sua importância como fonte vital para a estabilidade e desenvolvimento de “todos” e pelos desafios nacionais, regionais e globais que “todos” enfrentam, é imperativo compreender o que é segurança energética. Compreender significa enquadrar para quem se destina, quem a produz, e como podemos mitigar e superar os riscos e as ameaças que enfrentamos.

As preocupações com o acesso à energia têm sido uma constante ao longo da história, mas, nas últimas décadas, converteram-se numa preocupação global. A segurança energética deixou de ser uma questão apenas dos Estados, para os Estados e feita pelos Estados para ser uma questão comum e universal, feita por “todos” e para “todos”. A procura por segurança energética além dos Estados – sejam eles consumidores, produtores ou de trânsito – é uma responsabilidade de todos, das sociedades, dos grupos, dos indivíduos e até das organizações internacionais, como a OTAN. Paralelamente, estes “todos”, além de serem os objetos, os sujeitos e os agentes, são igualmente, as próprias ameaças à segurança energética.

A segurança energética significa a segurança de tudo – dos recursos energéticos, plataformas de produção, redes de transporte, pontos de distribuição e até padrões de consumo. Em todos os pontos do sistema energético, desde os campos de gás, petróleo, aos gasodutos e oleodutos, aos postos de gasolina e residências; e contra tudo: o esgotamento de recursos, o aquecimento global, o terrorismo, contra “eles” e nós mesmos.

Compreender permite minimizar vulnerabilidades e criar estratégias como a diversificação, a resiliência, a conservação e eficiência energética. Por outro lado, perante a amplitude e partilha de desafios no complexo sistema energético mundial há uma necessidade cada vez maior cooperação de todos os participantes e recetores na segurança energética.

Apesar das diferentes interpretações e análises sobre a segurança energética, há cada vez mais uma confluência nos objetivos a alcançar: a segurança de “todos” de forma equitativa, deixando de ser em exclusivo os “valores nacionais” para incluir a defesa do ambiente, a sustentabilidade e o bem-público. A segurança dá-se em todo o sistema (na produção, transporte, importação e consumo), em todas as diferentes zonas geográficas (a nível local, regional, nacional e internacional) e em esca-

las de tempo diferenciadas (horas, anos, décadas). Desta forma, consideramos que a segurança energética deve ser analisada de forma holística, a partir de um conceito multidimensional que engloba várias dimensões diferentes (segurança, interna, externa, económica) mas que se conciliam e complementam-se.

Referências

- Adelman, A. M., 1974. Politics, Economics, and World Oil. *The American Economic Review*, 64(2), pp. 58-67.
- Adelman, M. A., 1973. *The World Petroleum Market*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Alhajji, A. F., 2007. What Is Energy Security? Definitions and Concepts (part 3/5). *Middle East Economic Survey*, 50(45).
- Australian Government, 2018. Energy Security. *Australian Government* [em linha], Department of the Environment and Energy. Disponível em: <https://www.energy.gov.au/government-priorities/energy-security/about-energy-security> [acedido em 10 de outubro 2018].
- Azzuni, A. e Breyer, C., 2018. Definitions and dimensions of energy security: a literature review. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment*, 7(1), pp. 1-34.
- Bagdonas, G., 2018. *Role of NATO in Supporting Energy Security and Enhancing Resilience of Critical Energy Infrastructure*, 30 de janeiro. NATO Energy Security, Centre of Excellence (NATO ENSEC COE) [em linha]. Disponível em: https://risk-net.org/sites/default/files/Presentation_GB.pdf [acedido em 2 de março de 2018].
- Baldwin, D., 1997. The concept of security. *Review of International Studies*, 23, pp. 5-26.
- Baumann, F., 2008. *Energy Security as Multidimensional Concept*. Policy Analysis, No. 1, março, pp. 14.
- Bohi, D. R. e Montgomery, D., 1982. *Oil Prices, Energy Security, and Import Policy*. Nova Iorque: RFF Press
- Bohi, D. R., Toman, M. A. e Walls, M. A., 1996. *The Economics of Energy Security*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Bourne, M., 2014. *Understanding Security*. Nova Iorque: Palgrave Macmillian.
- Bouzarovski, S., Petrova, S. e Herrero, S. T., 2014. *From Fuel Poverty to Energy Vulnerability: The Importance of Services, Needs and Practices* [pdf]. SPRU Working Paper Series, dezembro. Science Policy Research Unit (SPRU), pp. 32. Disponível em University of Sussex [website] <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=2014-25-swps-bouzarovskipetrovatirado.pdf&site=25> [acedido em 12 de outubro de 2018].
- Chester, L., 2010. Conceptualising Energy Security and Making Explicit Its Polysemic Nature. *Energy Policy*, 38(2), pp. 887-895. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2385459>.

- Ciuta, F., 2010. Conceptual notes on energy security: total or banal security? *Security Dialogue*, Volume 41(2), pp. 123-144.
- Clingendael International Energy Programme (CIEP), 2004. *Study on Energy Supply Security and Geopolitics*, Final Report, January 2004. Hague: CIEP/Institute for International Relations 'Clingendael'.
- Comissão Europeia, 2014. *Estratégia europeia de segurança energética*. COM/2014/0330 final. Doc. 52014DC0330. Disponível em EUR-Lex <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN> [acedido em 10 de outubro de 2018].
- Commission of the European Communities, 2000. *Green Paper. Towards a European strategy for the security of energy supply*. COM(2000) 769 final. Bruxelas, 29 de novembro. Disponível em University of Pittsburgh, Archive of European Integration (AEI) [website] http://aei.pitt.edu/1184/1/enegy_supply_security_gp_COM_2000_769.pdf [acedido em 10 de outubro de 2018].
- Decreto-Lei n.º 114/2001. Estabelece as disposições aplicáveis à definição de crise energética, à sua declaração e às medidas de carácter excecional a aplicar nessa situação. *Diário da República*, n.º 83, Série I-A, 7 de abril.
- Deese, D. A., 1979. Energy: Economics, Politics and Security. *International Security*, 4(3), pp. 140-153.
- Department of Energy & Climate Change (DECC), 2009. *Energy Markets Outlook Report*. Londres: Department of Energy & Climate Change.
- Dicionário Priberam de Língua Portuguesa (DPLP), 2019. Energia. *Priberam* [em linha]. Disponível em: <https://www.priberam.pt/dlpo/energia> [acedido em 22 de setembro de 2019].
- Duarte, P. e Fernandes, C., 2010. *Energy Security: Evaluation of the Current Energy Geopolitical Scenario: Risks and Threats*. Madrid: IDN-CESEDEN.
- Ebinger, C. K., 2011. The Meaning of Energy Security Depends on Who You Are. *Brookings* [em linha], 10 de outubro. Disponível em: <https://www.brookings.edu/opinions/the-meaning-of-energy-security-depends-on-who-you-are/> [acedido em 30 de setembro de 2019].
- Ehulić, L., et al., 2013. Energy security in South East Europe. Em Cross, S., Kentera, S., Vukadinovic, R., Nation, R., eds., *Shaping South East Europe's Security Community for the Twenty-First Century: Trust, Partnership, Integration*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 114-133.
- Eiras, R., et al., 2011. *Segurança Nacional e Estratégias Energéticas de Portugal e Espanha*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional-CESEDEN.
- Energy Information Administration (EIA), 2019. The United States is expected to export more energy than it imports by 2020. *U. S. Energy Information Administration* [em linha], Today in Energy, 20 de janeiro. Disponível em EIA <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=38152> [acedido em 3 de setembro de 2019].

- Escorrega, L. F., 2009. A Segurança e os “Novos” Riscos e Ameaças: Perspectivas Várias. *Revista Militar*, N.º 2491/2492, pp. 29. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/499>
- Europapress.es, 2012. Ukraine improves efforts to diversify its energy sector. *AN Acercando Naciones* [em linha]. Disponível em: <http://www.acercandonaciones.com/en/news/ucrania-mejora-los-esfuerzos-para-diversificar-su-sector-energetico.html> [acedido em 14 de dezembro de 2012].
- Event Horizont, 2019 *Energy Blockchain Startups Who-is-Who*. Disponível em: <https://eventhorizonsummit.com/data/uploads/2019/04/2019-Energy-Blockchain-Startups-Who-is-Who-.pdf> [acedido em 14 de dezembro de 2012].
- Fernandes, C., 2017. A Contribution to the Analysis of Energy Security. Em C. Fernandes e T. Rodrigues, eds., *Geopolitics of Energy and Energy Security*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 61-80.
- Fernandes, C., 2013. *China Hoje – Necessidades Energéticas e Relações Internacionais. As relações com os Países de Língua Portuguesa*. Tese doutoramento em Relações Internacionais. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Fernandes, C. e Rodrigues, T., eds., 2017. *Geopolitics of Energy and Energy Security*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Ghasemi, R., 2012. *Energy Markets: Mitigating Volatility*. Statement by His Excellency Eng. Rostam Ghasemi, Minister of Petroleum of Islamic Republic of Iran. 13th Ministerial Meeting, International Energy Forum Kuwait, 14th March 2012. Disponível em International Energy Forum (IEF) [website] https://www.ief.org/_resources/files/events/13th-ief-and-5th-iefbf-kuwait/ief13-s2-iran-minister-ghasemi.pdf
- Goldthau, A. e Witte, J. M., 2010. From Energy Security to Global Energy Governance. *Journal of Energy Security* [em linha], 00:00, 23 de março. Disponível em: http://www.ensec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=234:from-energy-security-to-global-energy-governance&catid=103:energysecurityissuecontent&Itemid=358 [acedido em 14 de outubro de 2018].
- Hamilton, H. L., 2005. Foreword. Em J. H. Kalicki e D. L. Goldwyn, eds., *Energy and security: Toward a new foreign policy strategy*. Washington: Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press, pp. xxi-xxiii
- Hancher, L. e Janssen, S., 2004. Shared competences and multi-faceted concepts – European legal framework for security of supply. Em Barry Barton, Catherine Redgwell, Anita Ronne e Donald N. Zillman, eds., *Energy security: Managing risk in a dynamic legal and regulatory environment*. Oxford: Oxford University Press, pp. 85-119.
- House of Commons, 2011. *UK Energy Supply: Security or Independence?* Eighth Report of Session 2010-12, Volume 1. *House of Commons* [em linha], Energy and Climate Change Committee. Londres: The Stationery Office by Order of the House of Commons. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmenergy/1065/1065.pdf> [acedido em 12 de outubro de 2017].

- International Energy Agency (IEA), 2018. *Global Energy & CO₂ Status Report 2017*. Março de 2018. Disponível em IEA [website] <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/GECO2017.pdf> [accedido em 12 de março de 2018].
- International Energy Agency (IEA), 2011. *Energy Security*. IEA [em linha]. Disponível em: http://www.iea.org/subjectqueries/keyresult.asp?KEYWORD_ID=4103 [accedido em 22 de outubro de 2010].
- International Energy Agency (IEA), 1985. *Energy Technology Policy*. Paris: IEA.
- International Renewable Energy Agency (IRENA), 2019. *A New World. The Geopolitics of the Energy Transformation*. Global Commission on the Geopolitics of Energy Transformation. Abu Dhabi: IRENA.
- Intharak, N., et al., 2007. *A Quest for Energy Security in the 21st Century: Resources and Constraints* [pdf]. Asia Pacific Energy Research Centre, Institute of Energy Economics, Tóquio. Disponível em Asia Pacific Energy Research Centre [website] https://aperc.iecej.or.jp/file/2010/9/26/APERC_2007_A_Quest_for_Energy_Security.pdf [accedido em 14 de maio de 2017].
- Irie, K., 2017. The Evolution of the Energy Security Concept and APEX Energy Cooperation [pdf]. Singapore Issue 2017, *IAEE Energy Forum* vol. 26. Cleveland: International Association for Energy Economics (IAEE). Disponível em IAEE [website] <https://www.iaee.org/en/publications/newsletterdl.aspx?id=429> [accedido em 14 de janeiro de 2018].
- Kaveshnikov, N., 2010. The issue of energy security in relations between Russia and the European Union. *European Security*, 19(4), pp. 585-605.
- Khatib, H., 2004. Business As Usual. Comunicação ao, second annual Program of Atlantic Security Studies (PASS), conference *Energy and Security: Global Challenges – Regional Perspectives*, October 19-21, 2004, Prague, Conference Report, pp. 14-17. Disponível em: http://www.pssi.cz/download/docs/36_eas-conference-report.pdf
- Leunga, G., Cherp, A., Jewell, J. e Wei, Y-M., 2014. Securitization of energy supply chains in China. *Applied Energy*, 123, pp. 316-326.
- Lovins, A. B. e Lovins, L. H., 1981. *Energy Policies for Resilience and National Security*. Final Report to the Council on Environmental Quality, Executive Office of the President, October, Washington. Disponível em Defense Technical Information Center [website] <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a108263.pdf>
- Lubell, H., 1961. Security of supply and Energy Policy in Western Europe. *World Politics*, 13(3), pp. 400-422.
- Mabro, R., 2008. On the Security of Oil Supplies, Oil Weapons, Oil Nationalism and All That. *OPEC Energy Review*, 32(1), pp. 1-12.
- Matthiessen, L., ed., 1982. *The Impact of Rising Oil Prices on the World Economy*. Londres: Macmillan Press.
- Ministry of Energy of the Russian Federation, 2010. *Energy Strategy of Russia for the period up to 2030*. Approved by Decree N° 1715-r of the Government of the Russian Federation

- dated 13 November 2009. Moscovo: Institute of Energy Strategy. Disponível em: [http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_\(Eng\).pdf](http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_(Eng).pdf)
- Mohammed, B., 2006. *Energy supply and demand security*. Comunicação apresentada em, EUROPIA Conference, 15-16 February, Londres. Disponível em Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) [website] https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/Europia.pdf [acedido em 14 de julho de 2018].
- Nunes, R. R., 2019. Preços do petróleo disparam após ataques com drones a refinaria saudita. *Diário de Notícias* [em linha], 10:00, 16 de setembro. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/precos-do-petroleo-disparam-apos-ataques-com-drones-a-refinaria-saudita-11304511.html> [acedido em 25 de setembro de 2019].
- Odell, P., 1970. *Oil and world power: a geographical interpretation*. Harmondsworth: Penguin Pelican.
- OECD/IEA, 2001. *Energy Security*. Paris: OECD.
- OECD/IEA, 1995. *The IEA Natural Gas Security Study*. Paris: OECD Publications and Information Center.
- ONU News, 2014. ONU lança Década de Energia Sustentável para Todos. *ONU News* [em linha], 5 de junho. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2014/06/1476171-onu-lanca-decada-de-energia-sustentavel-para-todos> [acedido em 14 de outubro de 2018].
- OTAN, 2019. Operation Ocean Shield. *OTAN* [em linha]. Disponível em: <https://mc.nato.int/missions/operation-ocean-shield.aspx> [acedido em 3 de setembro de 2019].
- Pachauri, S., 2011. The Energy Poverty Dimension of Energy Security. Em Benjamin K. Sovacool, ed., *The Routledge Handbook of Energy Security*. Londres: Routledge, pp. 191-217.
- Paust, J. e Blaustein, A., 1974. The Arab Oil Weapon – A Threat to International Peace. *American Journal of International Law*, 68(3), pp. 410-439. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2200513>
- Phillips, J., 1979. Threats to U.S. Energy Security: The Challenge of Arab Oil. *The Heritage Foundation* [em linha], 13 de agosto. Disponível em: <https://www.heritage.org/environment/report/threats-us-energy-security-the-challenge-arab-oil> [acedido em 23 de março de 2017].
- Presidencia del Gobierno, 2015. *National Energy Security Strategy 2015: A comprehensive vision of National Energy Security*. Trad. de Jenny Dodman. Presidencia del Gobierno, Gobierno de España. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Putin, V., 2006. Vladimir Putin's speech at Meeting with the G8 Energy Ministers. *Civil G8* [em linha], 16 de março. Disponível em: <http://en.civilg8.ru/g8rus/publications1/917.php> [acedido em 13 de janeiro de 2019].
- Resolução do Conselho de Ministros da República da Bielorrússia, 2015. *Kontseptsiya Energeticheskoy Bezopasnosti Respubliki Belarus* [O conceito de segurança energética da República

- da Bielorrússia, 2015, pdf]. Disponível em: <http://www.government.by/upload/docs/file5a034ca617dc35eb.PDF> [acedido em 14 de julho de 2018].
- Rodrigues, T. F., Leal, C. M. e Ribeiro, J. F., 2011. *Uma Estratégia de Segurança Energética para o séc. XXI em Portugal*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda/Instituto da Defesa Nacional.
- Samuels, R., 1997. *Securing Asian Energy Investments: Geopolitics and Implications for Business Strategy*. The MIT Japan Program Science, Technology and Management Report, Volume 2, No 2.
- Sharples, J. D., 2013. Russian approaches to energy security and climate change: Russian gas exports to the EU. *Environmental Politics*, 22(4), pp. 683-700.
- Silva, A. C. e Rodrigues, T. F., 2015. A segurança energética e um modelo para o futuro da Europa. *Relações Internacionais*, 46, pp. 11-24.
- Sovacool, B. K., 2011. Defining, measuring, and exploring energy security. Em Benjamin K. Sovacool, ed., *The Routledge Handbook of Energy Security*. Londres, Nova Iorque: Routledge, pp. 1-42.
- Sovacool, B. K. e Brown, M. A., 2010. Competing Dimensions of Energy Security: An International Perspective. *Annual Review of Environment and Resources*, 35, pp. 77-108.
- Stares, P. B., ed., 2000. *Rethinking Energy Security in East Asia*. Tóquio: Japan Center for International Exchange.
- Toft, P., Duero, A. e Bieliauskas, A., 2010. Terrorist targeting and energy security. *Energy Policy*, 38(8), pp. 4411-4421.
- United Nations Development Programme (UNDP), 2000. *World Energy Assessment: Energy and the Challenge of Sustainability* [pdf]. Nova Iorque: Bureau for Development Policy. Disponível em UNDP [website] <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/environment-energy/www-ee-library/sustainable-energy/world-energy-assessment-energy-and-the-challenge-of-sustainability/World%20Energy%20Assessment-2000.pdf>
- Vansant, C., 1971. *Strategic energy supply and national security*. Nova Iorque: Praeger.
- Viana, V. R., et al., 2014. *Portugal, a Geopolítica da Energia e a Segurança Energética Europeia* [pdf], Policy Paper 5. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. Disponível em Instituto da Defesa Nacional [website] https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/e-briefing_papers/policy_paper_5_geopolitica_da_energia_seguranca%20energetica_da_europa.pdf [acedido em 13 de janeiro de 2018].
- von Hippel, D., et al., 2011. Energy security and sustainability in Northeast Asia. *Energy Policy*, 39(11), pp. 6719-6730.
- Willrich, M., 1976. International energy issues and options. *Annual Review of Energy*, 1, pp. 743-772.

Winzer, C., 2012. Conceptualizing Energy Security. *Energy Policy*, 46, pp 36-48. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421512002029> [acedido em 13 de janeiro de 2019].

Yafimava, K., 2011. *The Transit Dimension of EU Energy Security: Russian gas transit across Ukraine, Belarus and Moldova*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies/Oxford University Press.

Yergin, D., 2006. Ensuring Energy Security. *Foreign Affairs*, 85(2), pp. 69-82.

Yergin, D., 1988. Energy Security in the 1990s. *Foreign Affairs*, 67(1), pp. 110-132.

O Gás Natural nos Confrontos da Geopolítica Global*

Eduardo Caetano de Sousa

Coronel Tirocinado do Exército na Reserva e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Lusíada. Autor das obras “A UE na encruzilhada da Segurança Europeia” e, mais recentemente, “Com que Gás se move o Sistema Internacional: o Gás Natural nas novas disputas da geopolítica global”. Tem publicado diversos artigos sobre geopolítica e energia. É representante da EuroDefense-Portugal para os Grupos de Trabalho sobre Energia.

Resumo

Neste artigo releva-se a importância do gás natural na atual matriz energética, através do protagonismo que este desempenha em muitas das disputas da geopolítica global. Por isso, a necessidade primeira, do enquadramento do espaço energético global e da formulação da importância da transição energética, nas valências da Segurança Energética dos Estados e dos modelos de sustentabilidade dos recursos existentes. Porque o gás natural «caminha por terra e por mar», dar-se-á destaque, ao protagonismo estratégico dos gasodutos e da recente revolução comercial, representada pelo gás natural liquefeito (GNL). O Nord Stream 2 servirá de exemplo sumário sobre a tipologia da disputa geopolítica entre as grandes potências: leia-se neste caso, a rivalidade entre os EUA e Rússia, no palco europeu, tendo o gás natural, como instrumento principal de influência e alinhamento estratégico.

Abstract

Natural Gas in Clashes of Global Geopolitics

This article seeks mainly to highlight the importance of natural gas in the current energy matrix, through its leading role in many of the global geopolitical disputes. Therefore, the primary need for the framing of the global energy territories and the formulation of the importance of energy transition, in terms of states energy security and the sustainability models of existing resources. Because natural gas “walks by land and by sea”, the strategic role of the pipelines and the recent “commercial tsunami”, represented by liquefied natural gas (LNG), will be highlighted. Nord Stream 2 will serve as a summary explanatory model on the typology of geopolitical dispute between the great powers, in this case the United States and Russia, on the full European stage, on which natural gas is playing the leading role.

* Uma parte do texto aqui apresentado é baseada no livro do autor *Com que Gás se move o Sistema Internacional: o Gás Natural nas novas disputas da geopolítica mundial* (2018).

Introdução

Pretende-se refletir sobre algumas das capacidades, interdependências e complexidades que o gás natural, como fonte primária de energia, proporciona atualmente no sistema internacional. A energia, a sua produção e consumo, está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento da humanidade. Daí que, nos momentos iniciais do texto, se torne importante enquadrar e concetualizar o espaço energético global. A dinâmica dos recursos energéticos disponíveis, onde o gás natural (GN) se insere, obriga-nos também, a traçar uma linha explicativa das virtualidades da formulação do processo de transição energética, das matrizes e vetores associados.

O gás natural é como veremos um recurso energético, que mais que qualquer outro, provoca nos dias de hoje e previsivelmente para a próxima década, alterações e amplas movimentações no pensamento geoestratégico das grandes potências. Pretende-se no limite destas páginas, enquadrar elementos e algumas referências técnicas do gás natural – ainda que num esforço de contenção para não derivar do objetivo pretendido –, aos interesses e ambições que os protagonistas da cena internacional por norma relevam. Como o gás natural «caminha por terra e por mar», naturalmente abordaremos, de forma sintetizada, a problemática dos gasodutos e do gás natural liquefeito (GNL), cada vez mais utilizado como arma nas atuais guerras comerciais – *weaponization of LNG*. Para terminar, a referência ao conflito do Nord Stream 2, que é ilustrativo de muitos outros conflitos, que não poderão ser aqui abordados, mas que percorrem o espaço dos interesses energéticos diretos de muitos Estados. Nestes cenários de expectativas geopolíticas variáveis, cruzamo-nos com a realidade que muitas vezes nos escapa: uma batalha surda pelo controlo dos espaços energéticos decisivos, com implicações diretas na segurança e defesa regional.

O Espaço Energético Global

O primeiro quartel do século XXI reflete melhor que qualquer outro período da nossa história recente, os anseios das populações, dos Estados, das organizações e estruturas internacionais em geral, por um desenvolvimento energético mundial sustentado e mais equilibrado, que preserve o futuro do nosso planeta. Este sentimento é fruto do enorme salto tecnológico observado e do crescimento exponencial do conhecimento, graças ao acesso generalizado aos meios e redes de informação, acompanhado pela inovação científica, áreas partilhadas também pela indústria energética. A realidade que todos presenciamos, permite ao homem e à sociedade, pensar que é possível conciliar bem-estar, progresso, inovação científica, defesa do ambiente e qualidade de vida, aproveitando e gerindo melhor todos os recursos existentes no planeta que habitamos. As últimas décadas traduzem a exploração

incessante de todas as potencialidades existentes neste campo, por via de uma clara diversificação das fontes energéticas disponíveis.

O elemento regionalismo, tal como o concebemos, passa a dar espaço a uma mundialização do setor energético, no qual se insere a consciencialização de rentabilizar e adequar recursos, melhorar a vida dos cidadãos, garantir uma energia mais «limpa», eficiente e rentável. Cada vez mais a globalização é um conceito partilhado por toda a sociedade e alargada a todos os continentes. Um espaço, em que o setor vital da energia e dos combustíveis assumem particular relevo na gestão da vida humana, tornando-se imprescindível ao bem-estar da sociedade em geral. Já não existem mundos separados. A interdependência é uma realidade, e os sistemas energéticos constroem-se com recursos, tecnologia, capacidade científica, num espaço de sobreposição e competição. Estão presentes em todos os eixos circulatórios do transporte marítimo, terrestre e aéreo, necessários ao homem e ao mundo, em constante atividade e desenvolvimento, criando o conceito abrangente de “geografia energética mundial”.

É desta forma, que os elementos e os fatores que compõem o espaço de intervenção dos principais atores neste quadro – Estados, organizações internacionais, empresas operadoras e consórcios industriais energéticos, nacionais e internacionais – atuam sobre os recursos existentes, assumindo uma relevância estratégica ímpar na conduta dos interesses das regiões, das nações e das suas populações em geral.

Podemos então caracterizar o espaço energético global no mundo globalizado onde nos movemos, como um elemento estruturante da política mundial, onde os Estados individualmente e na sua relação com os outros Estados, as organizações internacionais e os principais agentes económicos e industriais envolvidos, interagem no setor do mercado energético, público ou privado e determinam as suas relações de interesses.

Desta sinergia, deverá resultar a conceção de um plano energético integrado, a médio e longo prazo, que revise os princípios e orientações dos conceitos estratégicos definidos a montante, pela política global dos vários intervenientes do Estado, que permita a construção das matrizes energéticas, que se coadunem com os cenários geopolíticos regional e mundial.

Num mundo ainda muito desigual, o aumento exponencial da população previsto para as próximas décadas em diversas regiões do globo, em especial em África e na Ásia, ficará em grande medida associado ao aumento previsível de grandes carências dessas mesmas populações, e em espaços certamente muito localizados. Em 2035 devemos ser perto de 9 biliões de pessoas, e onde milhões delas especialmente em África e, em algumas regiões da Ásia, continuarão fora das grandes cidades e a não ter acesso completo a energia elétrica. A fome e a falta dos bens mais elementares para a sobrevivência humana e de dignidade, as migrações e deslocalizações em massa, a urbanização crescente das sociedades, o desemprego, tudo isto constituem

enormes desafios, com que as sociedades atuais se debatem e obrigam à procura de novos caminhos. Noutras partes do planeta, a industrialização massiva, o crescimento avassalador das cidades para as periferias e a malha de transportes de circulação contínua nas grandes metrópoles, criam outro tipo de necessidades, em face do esperado desenvolvimento energético. Face a estes cenários, importa definir critérios de proteção ambiental, por forma a preservar e garantir o futuro do planeta e os efeitos das alterações climáticas. A complexidade destes desafios e os riscos envolvidos são obrigatórios na elaboração dos modelos energéticos, que sirvam os interesses dos Estados e, naturalmente da população em geral.

De uma forma ou outra, as energias de fontes fósseis ou as energias renováveis e outras, acompanham a história do homem e dos Estados, na procura de um modelo equilibrado e sustentável e, no qual, o GN nos últimos anos tem surgido como uma fonte energética de especial referência no Espaço energético global.

Tal como a história mundial demonstra, a luta pelo usufruto dos recursos naturais tem sido ao longo dos séculos, fonte de disputas entre povos. A escassez dos mesmos, a sua distribuição desigual e a dificuldade de acesso a recursos vitais, como a água, bens alimentares e a energia, são ainda hoje motivo de conflitos entre Estados e, por vezes regiões. Muitas vezes estes recursos transformam-se pela sua importância e necessidade para as populações, em verdadeiros instrumentos vitais de sobrevivência humana.

Numa sociedade globalizada e interdependente, onde naturalmente se inscreve o espaço energético global, os Estados hoje como ontem, procuram a realização dos seus interesses nacionais diretos e formulam objetivos políticos, com os quais possam realizar e atingir as suas necessidades. As estratégias de cooperação ou de conflito são permanentes no sistema internacional. A envolvente dos recursos energéticos e da obtenção dos mesmos ou do benefício de que deles possam resultar, exige mais do que nunca, um planeamento estratégico a prazo. É neste jogo de interação, que os conceitos de geopolítica e geoeconomia são determinantes, e em que abertamente as grandes potências continuam a determinar o tempo e o modo da regulação deste sistema e a impor por norma as suas regras. O GN, tal como outras energias e outros recursos vitais, são um vetor estratégico para os Estados e, um fator ímpar de desenvolvimento, onde assegurar a autonomia energética constitui uma prioridade.

A dinâmica dos recursos energéticos, a sua exploração e controlo, o comércio e gestão deste espaço, é atualmente muito diversificada e fluída. Esta situação exige que as grandes potências exerçam em permanência, o controlo em todo o espaço global energético, em coordenação com as iniciativas realizadas por parceiros, concorrentes e adversários no mesmo espaço de interação. Nenhum setor da sociedade e do Estado, pode ficar alheio às estratégias de intervenção no campo energético, da economia, à indústria, da investigação científica e tecnológica, à saúde e ambiente e

naturalmente à componente de defesa militar e de segurança. Esta é sem dúvida uma área, que pelas suas características é estratégica para a segurança e defesa nacional dos Estados. Não só pelas ameaças existentes que possam surgir: de natureza militar, subversivas, de terrorismo ou outras, mas também pelo desencadear de crises, de desastres naturais ou por ação do homem, assim como de ameaças comerciais e guerras económicas, de que resultem ações dirigidas à soberania dos Estados.

É imperativo a implementação de planos a nível dos Estados com medidas ativas, que regulem a proteção e segurança das infraestruturas consideradas críticas, da proteção dos dados e das comunicações, que possam ser alvo das ameaças dos diferentes tipos, inclusive de ciberataques, e assim possam reduzir as vulnerabilidades da segurança energética¹. A questão da segurança energética é uma realidade evidenciada pelos setores responsáveis das áreas e atividades de risco, que englobam a matriz energética. No desenvolvimento deste conceito, António Costa Silva e Teresa Rodrigues (2015, pp. 12-13) explicitam que: "O conceito de segurança energética tem uma formulação relativamente recente e de natureza essencialmente empírica. Com efeito, o conceito nasce a seguir ao primeiro choque petrolífero em 1973 e está essencialmente direcionado para prevenir ruturas de abastecimento nos países produtores. Porém, esta definição genérica e inicial tem-se vindo a tornar insuficiente para responder aos problemas atuais, que são multidimensionais e polifacetados. O [furacão] Catrina e a eclosão do terrorismo e de pirataria em larga escala mudaram a perceção do que hoje se entende por segurança energética. Com efeito, a evolução do sistema internacional e mudanças observadas nos agentes fornecedores e consumidores têm contribuído para a sua crescente complexificação no plano teórico, dando-lhe espaço em sede dos estudos de segurança, da economia política internacional e da geopolítica".

Os Planos de Contingência e de Segurança Energética, integrados no ambiente mais geral da segurança energética, devem garantir que as redes de comunicações estratégicas e as ligações aos vários níveis de responsabilidade, públicas e privadas, garantam a reposição imediata de qualquer falha do sistema energético, face às ameaças e riscos possíveis. As redes e rotas circulatórias de transporte energético (terrestres ou marítimas) devem ser objeto de medidas de segurança prioritárias e devidamente coordenadas. Os Planos Energéticos de Emergência, de natureza técnica e logística – em coordenação com outros setores da organização do Estado – deverão providenciar e garantir os meios de reposição e restabelecimento dos setores críticos (reservas estratégicas), em face das ameaças e riscos potenciais.

1 A International Energy Agency (IEA) define segurança energética como: "The uninterrupted availability of energy sources at an affordable price". Ver IEA (s/d.).

São muitas as definições académicas e científicas sobre esta matéria, umas mais abrangentes que outras, conforme a envolvimento e a temporalidade atribuída ao objeto em estudo.

É neste espaço globalizado, mas sempre instável e imprevisível, de tensão e de conflitos, que as energias fósseis e as renováveis podem competir e ter uma ação relevante, na construção de um mundo mais equilibrado e sustentável.

Transição Energética

O nosso planeta é cada vez mais gerido na sua dinâmica de desenvolvimento, por um sistema de complexificação nas suas áreas sensíveis, articulando-se em torno de uma plataforma acelerada de evolução e crescimento, em todos os domínios que nos rodeiam. A começar pela utilização das energias e recursos energéticos disponíveis (fósseis, nuclear, renováveis) até aos próprios minerais estratégicos. No contexto do espaço energético global e da geopolítica da energia, estão incluídos um conjunto de vetores energéticos decisivos, norteados para as próximas décadas. Em primeiro lugar o da segurança energética/riscos e ameaças que se colocam aos Estados. Basta relembrar as crises de petróleo de 1973 e 1979 e do gás natural em 2006, 2009 e 2014, estas últimas decorrentes do conflito existente entre a Ucrânia e a Rússia. Também dos potenciais conflitos na zona do Mediterrâneo, região cada vez mais “em postos de combate pelo gás”, ao cerco da Arábia Saudita e aliados ao Qatar, do Mar Cáspio um verdadeiro “Gás Cáspio”, e nos dias de hoje, a crise do Golfo Pérsico entre os Estados Unidos da América e o Irão, e claro, a utilização do gás por parte da Federação Russa, como uma verdadeira “arma de longo alcance”. Outro dos vetores energéticos dominantes é a geoeconomia dos recursos existentes e potenciais. Nenhum Estado dispensa a realidade do seu posicionamento geográfico e empenho nesta vertente estrutural para o seu desenvolvimento e soberania. E dificilmente pode deixar de estar atento e atuante em relação às suas riquezas e à proteção das mesmas.

Como terceiro vetor energético dominante destaca-se o crescimento da economia/ consumo energético/economia de baixo carbono. O setor industrial energético e a sua rede de complementaridade são um fator intrínseco de evidente natureza económica, com elevado peso na sociedade e com reflexos imediatos no bem-estar dos cidadãos e no esforço realizado pelo Estado. Somos cada vez mais uma sociedade exigente. É neste ponto que o desenvolvimento programado da economia e os modelos de inovação e de sustentação ambiental deverão ser portadores de estratégias conjugadas e adaptadas aos desafios do futuro. A dicotomia sempre existente, entre o crescimento da economia e o consumo energético não é uma realidade determinística. Fatores como a eficiência energética, alterações do mercado, mudanças de fontes energéticas e, ganhos de eficiência nos transportes, na componente residencial e industrial podem fazer toda a diferença. Os pilares de referência da matriz energética, de acordo com a World Energy Outlook (WEO), apontam essencialmente para a conexão dos seguintes vetores: acessibilidade, fiabilidade e susten-

tabilidade. São estes elementos que permitirão a formulação de cenários a projetar de forma global.

Coloca-se tempestivamente um novo elemento que poderemos designar, de decisivo: as alterações climáticas. A realidade atual é agora alterada e influenciada pelas questões climáticas e pelas ações e atividades antrópicas. Este vetor em concreto, coloca a sua gestão geopolítica no patamar de uma verdadeira gestão geopolítica global. O próprio *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (CEDN) aponta desde logo a problemática das alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos que, “(...) quer pelos efeitos destrutivos, quer pelo seu impacto potencialmente prolongado, podem afetar seriamente a capacidade de Estados, e mesmo a ocorrência de ondas de calor e de frio, com potenciais efeitos na morbidade e mortalidade da população” (CEDN, 2013, p. 1985).

A atual dinâmica do sistema internacional condiciona e obriga os Estados a definirem os vetores de intervenção para as suas políticas energéticas. As políticas energéticas de sustentação e equilíbrio (onde Portugal se situa) são por norma as políticas exercidas pela maioria dos Estados, que não possuem um conjunto vasto de recursos energéticos e que ambicionam garantir uma economia saudável em termos ambientais, diversificada, e que corresponda aos anseios de melhoria das condições de vida das populações. Existe também à partida, uma vulnerabilidade que se destaca pela sua importância estratégica: a dependência energética. A dependência energética nacional foi de 79,7% – 25% acima da média europeia –, segundo os dados do Observatório de Energia. Somos o 4.º país da União Europeia com maior dependência energética. Torna-se por isso urgente, diminuir a dependência energética de Portugal do exterior e aproximá-la da média da UE. Portugal não é um país produtor de gás natural e consumiu durante o ano de 2018, um valor de 5,9 bilhões de metros cúbicos (bcm); menos 7,6% do que no ano anterior (BP, 2019, p. 34). Importa-se principalmente da Argélia por gasoduto e da Nigéria (GNL). As capacidades do terminal de Sines, 5,8 mtpa² para o gás natural liquefeito, são – e poderão ser ainda mais –, um importante contributo para o reforço de uma estratégia de mercado, não só interna, mas alargado a nível da Europa em múltiplas facetas – distribuição, *bunkering* e *loading*. Atente-se aos desenvolvimentos nos portos de Roterdão e Hamburgo e de alguns dos terminais de regaseificação de GNL em Espanha e outros projetos em desenvolvimento nesta área, em particular na Ásia. Os modelos energéticos do futuro, ainda não os conhecemos em boa verdade, mas a complementaridade e racionalidade das energias disponíveis é sempre melhor opção, que a utilização nesta fase, de modelos que se pautem pela exclusão de fontes disponíveis. Nesta fase de transição, pelas questões de consenso ambiental e pelo surgimento de novos segmentos energéticos, existe a necessidade reconhecida

2 Milhão de toneladas por ano.

da progressiva redução no *mix* existente dos valores do carvão e do petróleo, os mais poluentes. Por sua vez, a utilização comercial do GN em relação à concorrência com os outros combustíveis fósseis (petróleo e o carvão), apresenta uma reconhecida vantagem em termos de preservação do meio ambiente e de enquadramento na política ambiental regulada.

Por outro lado, em complemento às energias já instaladas, cresce a possibilidade de construção de modelos de eficiência energética generalizados e a utilização de integração e otimização de sistemas de armazenamento de energia em “micro rede”, através de baterias acopladas a painéis fotovoltaicos, e de gás renovável (alternativas de baixo carbono), biogás, biometano, hidrogénio, GNL, GNV, aproveitamentos hídricos, entre muitas outras soluções. Estes novos espaços energéticos podem efetivamente vir a contribuir para uma economia de baixo carbono, sejam na geração elétrica/térmica, na indústria, no espaço residencial ou mesmo nos transportes. A nível global, o ano de 2018 terminou com um aumento do consumo de energia primária de mais 2,9% em relação ao ano anterior, e um aumento de 2% nas emissões de carbono (BP, 2019, p. 3).

Na atual conjuntura, só uma plataforma conjugada, que articule os objetivos programados de todos os vetores energéticos disponíveis, com as potencialidades geradas pela economia, através de adequadas políticas ambientais enquadradoras, poderá contribuir para uma transição energética, onde o realismo alcance mais, que estratégias mediáticas ou de alcance fortuito.

A Geopolítica dos Gasodutos e Vulnerabilidades

O facto de o GN deter inúmeras capacidades de utilização e vantagens comparativas com outros combustíveis, não deixa de se confrontar com o problema, desde a origem: ser um gás. Fica assim condicionado pela necessidade de ser transportado, muitas vezes para zonas a milhares de quilómetros, com os inerentes custos associados e dificuldades na operação técnica desta manobra. É o vetor transporte, que por norma, lhe atribui um peso específico determinante na fase da opção comercial a realizar. Os gasodutos constituem a grande referência do gás natural e a sua imagem de marca. Ao longo de décadas os gasodutos fizeram chegar este combustível a milhões de pessoas espalhadas pelo mundo. Contribuíram para a indústria e para a produção elétrica, para os serviços, transportes e atividades comerciais, de uma maneira prática e muito eficiente e, marcaram e continuam a desenhar uma “pegada geopolítica” no espaço energético global e no próprio sistema internacional. Existem no mundo “mais de um milhão de km de gasodutos que correspondem a 25 vezes a circunferência da terra” (Connaissance des Energies, 2015).

Os gasodutos terrestres ou submarinos (vulgarmente conhecidos como *pipelines*) constituem o meio de transporte de GN mais utilizado, o mais fiável ao nível das

suas capacidades técnicas e também aquele que tem oferecido maiores condições de rentabilidade ao longo dos anos, aos diversos operadores neste processo. Em termos técnicos, o GN pode atingir velocidades de 40 km/h para distâncias até 3.000 km, colocado a uma pressão estabelecida, que pode oscilar entre os 16 e os 100 bars. Normalmente as estações de compressão, para regulação e controlo da pressão do gás são instaladas em intervalos regulares ao longo do gasoduto – por norma entre todos os 100 a 200 km, que controlam *pipelines* com um diâmetro máximo de 1,420 m (*Idem*). A complexidade deste processo de transporte de gás, mantendo a sua compressão ao longo do percurso, os próprios materiais utilizados para garantia da segurança e fiabilidade do transporte por terra, atravessando montanhas, zonas de gelo, ou mesmo o fundo do mar, garantem que toda a estrutura fique imune a qualquer risco ou incidência. O transporte do GN é assim, um fator de elevado custo, muito dependente das condicionantes geográficas e do percurso a realizar³.

Apesar das dificuldades existentes e do investimento que é necessário acordar entre os parceiros envolvidos, tem-se verificado a construção de extensas redes de transporte de gás no espaço terrestre de muitos continentes, essencialmente na Europa, América do Norte e Ásia Central. Só o sistema de gasodutos da companhia Gazprom inclui 171.200 km de extensão na Rússia e operam 746.300 km de redes de distribuição. Muitos destes gasodutos são cruciais para a autonomia económica de territórios distantes, e muitas vezes atravessando diversos países, como é caso do gasoduto que liga Minsk, Vilnius e Kaunas a Kaliningrado com 155 Km e capacidade de 2,5 bcm⁴. Estas ligações são na verdade autênticas autoestradas geoeconómicas de grande impacto político e social, para as regiões ou países conectados.

O volume de fornecimento de gás efetuado é por norma muito oscilante, em face das contingências do mercado, da sazonalidade e das alterações geopolíticas que entretanto possam ocorrer. Muito destes investimentos fazem-se em zonas de climas extremos, com enormes dificuldades de construção nas zonas que atravessam, utilizando cada vez mais tecnologia moderna e adaptada. O gasoduto de Bovanenkovskoye (Ukhta 1 e Ukhta 2) operacional em 2017 é um bom exemplo destas circunstâncias, com origem na Península de Yamal, no Ártico (Rússia), talvez o mais ambicioso e moderno da história. Tem cerca de 1265 km de comprimento, uma capacidade agregada de 115 bcm por ano e utiliza nove estações compressoras, com

3 Os custos de um processo de construção de um *pipeline* de gás nos Estados Unidos têm um valor estimado de \$7,65 milhões por milha. Ver Lloyd's Register, white paper, OilPrice.com [em linha], disponível em <https://oilprice.com/Energy/Oil-Prices/Page-7.html> [consultado em 13 de fevereiro de 2018].

4 Ver Gazprom [website] <http://www.gazprom.com> [consultado em 2 de setembro de 2019].

destaque para a estação principal de Baidaratskaya, pela inovação tecnológica e preservação do espaço ambiental que representa⁵.

Um dos traçados de gasoduto mais controversos e mais arrojados é o Nord Stream, pipeline que faz a ligação entre a Rússia e a Europa através do Mar Báltico. Tem uma extensão de 1.224 km e uma capacidade de 55 bcm, num verdadeiro projeto transnacional, dotado de sofisticada tecnologia, que lhe garante uma expectativa de operação comercial para cerca de 50 anos. Em projeto o Nord Stream 2, que irá duplicar as capacidades do atual traçado, tornando-se num dos maiores gasodutos subaquáticos, e que operará sem qualquer estação compressora em todo o seu percurso.

Projetos como este obrigam à geração de grandes consensos geopolíticos regionais, com necessidade de amplos acordos políticos, e inevitáveis expectativas de ganhos económicos e financeiros, diretos e indiretos, para todas as partes envolvidas. São empreendimentos estratégicos para décadas. Decorrem necessariamente implicações na sustentação, desenvolvimento e autonomia energética dos Estados e das regiões, desde as componentes ambientais, passando pela economia, segurança energética e mesmo no patamar da defesa e segurança.

Os gasodutos sendo fiáveis em termos de segurança, registam no seu historial, dois grandes acidentes de origem técnica. Um em 1989 na ex-URSS em Acha Ufa, num acidente ferroviário, que provocou 575 mortos e mais de 800 feridos, na maioria crianças e outro na Bélgica (Ghislenghien) em 2004, com 24 mortos e 132 feridos, ambos devido a fuga de gás, seguida de explosão. Mais recentemente, em 12 de dezembro de 2017, em Baumgarten der March na Áustria, junto à fronteira com a Eslováquia, uma explosão, seguida também de incêndio fez 1 morto e 21 feridos. Este incidente interrompeu o gasoduto de gás russo, Tag (Trans Austria Gasleitung), provocando imediatas dificuldades de abastecimento na Itália, Croácia e Eslovénia.

Se a questão da segurança se coloca em termos de controlo técnico, nomeadamente de materiais, equipamentos e inspeção técnica, a segurança física assume uma maior relevância, pelas características próprias deste transporte. Estas características decorrem dos trajetos efetuados em longas distâncias, percorrendo zonas áridas, zonas densamente povoadas, montanhas, lagos, planícies, atravessando fronteiras e grandes espaços, entre Estados e povos, amigos e outros «menos amigos», muitas vezes declaradamente hostis. As alterações contratuais resultantes de diferendos entre as partes, constrangimentos financeiros e impasses políticos, atrasam e alteram traçados de gasodutos, muito frequentemente, com consequências graves para os projetos em curso e para as expectativas financeiras então criadas. A incerteza

5 *Idem.*

contratual obriga estes acordos a serem verdadeiros pactos geopolíticos, com responsabilidades ao mais alto nível. A geopolítica dos designados «pactos do gás» constitui já uma realidade, com que se confronta o Sistema Internacional em que nos reconhecemos.

O transporte de gás por gasodutos tem sido um dos alvos preferenciais de conflitos e disputas em muitas regiões do globo. É um objetivo muito remunerador. Com poucos meios são causados danos de elevada monta, e com uma repercussão ampliada a nível internacional. Estas situações colocam em causa muitos projetos e obrigam a redimensionar e alterar os níveis de segurança das redes existentes, fazendo crescer exponencialmente os custos de investimento e de manutenção.

Todas estas ações têm, como sabemos, um forte impacto nas políticas de investimento de novos projetos, acarretam custos incombustíveis, e obrigam à criação de políticas alternativas ou mesmo ao abandono puro e simples da exploração. Podem mesmo em última análise, fazer balancear a escolha por outras fontes de energia e por outros países. A realidade internacional torna assim este transporte, muito suscetível de ser constrangido por fatores externos e muito vulnerável aos conflitos geopolíticos que proliferam no mundo. Estas atividades hostis são geradas normalmente por Estados, organizações e movimentos de guerrilha ou de terrorismo em zonas de conflito latente, como forma de imporem as suas estratégias de confronto – político, militar, ou comercial –, ou como simples atos de terrorismo ou puro banditismo. O caso mais paradigmático na atualidade é o da Nigéria, nos oleodutos de petróleo e outros combustíveis.

Potencialidades

Do conjunto das diferentes energias disponíveis, o GN é aquela que atualmente parece mais dependente e mais permeável aos jogos e interesses da geopolítica dos Estados, em especial dos mais influentes do Sistema Internacional. Pelas suas potencialidades técnicas em matéria de complementaridade do *mix* energético, mas também pelo facto de uma grande percentagem das reservas mundiais provadas, poderem ser utilizadas diretamente pelas potências regionais e mundiais. Todos estes fatores de envolvimento são aumentados, pela permeabilidade atual das rotas de acesso e transporte via oceanos ou espaços continentais, associados que estão aos destinos dos principais *hubs* e mercados mundiais.

Ao nível do consumo de energia primária a nível mundial, o GN cresceu para valores de 24%, aproximando-se do carvão com 27%, que se apresenta em queda, com o petróleo na liderança, mas a descer também para valores de 34%. A hidroeletricidade e a energia nuclear mantêm valores constantes de 7% e 4% respetivamente. As energias renováveis sobem para 4 % (BP, 2019, p. 11). Esta é a tendência registada nos últimos anos. Os cenários existentes apontam para que o GN ultrapasse o

carvão em 2030. As maiores reservas provadas situam-se na Rússia e no Irão, seguindo-se o Qatar, Turquemenistão e EUA.

Os EUA e a Rússia destacam-se claramente no ranking dos países produtores. Uma das maiores dificuldades da expansão comercial do GN são os custos iniciais muito elevados, de instalação e infraestruturas de exploração e produção para a sua atividade (Upstream). Dentro dos países produtores, também existem na verdade, três categorias distintas: os que produzem para exportar – caso do Qatar –, os que produzem praticamente para consumo próprio – caso do Irão –, e outros que pretendem fazer as duas coisas em simultâneo – Rússia e EUA. Os EUA com (21,2%), Rússia (11,8%), China (7,4%) e o Irão (5,9%) são os principais consumidores de gás natural do planeta (BP, 2019, p. 34).

O comércio mundial de gás é cada vez mais globalizado e interdependente. O balanço sobre que tipo de investimento se deve ou pode efetuar, tendo em atenção as capacidades produtivas e a conseqüente colocação no mercado mundial, resulta das ações estratégicas que os Estados em função das suas orientações políticas decidem tomar, e dos objetivos geoeconómicos definidos a prazo. Os Estados passaram a promover condições de negociação política e comercial para a exportação do GN fora dos espaços regionais normais, lançando infraestruturas, plataformas e programas de *joint ventures* para os próximos anos. Ninguém quer ficar para trás no controlo e utilização do espaço energético. Em especial os grandes *players* mundiais: EUA, China, Qatar, Austrália, Malásia e muitos países asiáticos, que estão na linha da frente desta conversão. A Rússia já estava no terreno há mais tempo e com mais experiência.

Geopolítica do GNL

A capacidade de utilização de transporte e comercialização do gás natural, de forma generalizada, na condição de gás liquefeito, veio trazer ao espaço energético global, um enorme desafio a todos os intervenientes diretos neste processo. O GNL é atualmente uma complementaridade, e mesmo uma alternativa real, aos gasodutos existentes. Utilizando o meio marítimo e as zonas terminais de portos de acesso para o respetivo comércio entre Estados, continentes e regiões, garante uma plena diversidade e flexibilidade nos complexos processos de fornecimento. Para se ter uma noção da importância e potencialidades do GNL ao nível técnico, cerca de 600 m³ de gás natural ocupam apenas o espaço de 1 m³ no estado líquido à pressão atmosférica. Os reservatórios existentes têm capacidades de armazenagem de GNL de valores que variam entre os 65.000 a 160.000 m³, o que permite um enorme volume de armazenagem de gás, e que em termos de gestão, opção de utilização e distribuição é um fator muito significativo nos mercados energéticos internacionais.

O GNL vai ao encontro das preocupações e ao esforço realizado pela maioria dos Estados ao nível das políticas ambientais a implementar, e normas reguladoras internacionais sobre esta matéria, podendo contribuir fortemente para a diminuição das emissões poluentes. A sua utilização como combustível no próprio meio de transporte, como alternativa aos combustíveis marítimos mais usuais e mais poluentes – *heavy fuel oil* (HFO) ou o *marine diesel* (MDO) –, é uma das possibilidades técnicas para a propulsão de grandes navios, mesmo da tipologia dos navios cruzeiros de grande porte. Em 2018 a indústria do GNL apresentava já um valor global de exportações de 431 bcm mais 9,4% que no ano anterior (BP, 2019, p. 40). A capacidade de regaseificação instalada é de 851 mtpa. O número de navios GNL é de 478 (International Gaz Union, 2018, p. 35). No entanto, os custos envolvidos neste processo são muito elevados. A construção dos terminais para liquefação e para regaseificação (*onshore*) são efetivamente uma das áreas críticas, pelo seu elevado custo e pela necessidade sempre presente da sua rentabilização futura.

O aparecimento de uma nova tipologia de navios de apoio FLNG (*Floating Liquefied Natural Gas Units*), vem possibilitar a realização de operações em zonas do *offshore*. A sua utilização garante menores custos de investimento, maior rapidez de operacionalização, menores infraestruturas de base e vantagens ambientais assinaláveis. Estes navios não dispõem, contudo de grande capacidade e autonomia, adaptando-se mais ao comércio energético de menor escala. Existem já unidades que possuem também elas, capacidade própria de regaseificação, os denominados FRU (*Floating Re-gasification Unit*) e FSRU (*Floating Storage and Regasification Unit*). Um vasto conjunto de FLNG em construção e outros propostos, estão projetados para os *offshores* da Austrália, Malásia, Camarões, EUA, Canadá, Moçambique e Guiné-Equatorial.

Por seu lado, valorizam-se agora espaços regionais e países não produtores, situados em áreas inacessíveis para importação por via de gasodutos. Países sem reservas de gás natural podem até tornar-se reexportadores, através da importação de GNL, como foi o caso de Portugal – sexta posição em 2016 –, do Chile e da Bélgica. Desta forma é mais fácil no atual sistema internacional, evitar ou contornar zonas de disputas e de conflitos, e gerar maior liberdade comercial e de opções negociais. Torna-se por isso necessário assegurar a liberdade de navegação e a segurança de transporte em zonas estratégicas de passagem e acesso em áreas marítimas. Nomeadamente aquelas que possam ser alvo de ações de pirataria (perfeitamente identificadas) e condicionamentos em estreitos e outras rotas de navegação passíveis de interferências geopolíticas. O Estreito de Ormuz, entre o Golfo de Omã e o Golfo Pérsico, é aquele que apresenta um maior volume de transporte de petróleo e outros hidrocarbonetos, onde cerca de 80% deste comércio tem como destino os países da Ásia-Pacífico. É um foco permanente de potenciais conflitos, como atualmente se pode testemunhar. O Qatar transportou por este

estreito cerca de 3,7 Tcf⁶ em 2016. Este estreito é naturalmente um ponto crucial para o trânsito dos produtos petrolíferos e para a geoeconomia dos países do Golfo Pérsico e no qual os EUA de há muito garantem um domínio quase absoluto. O Estreito de Malaca, passagem fundamental entre os Oceanos Índico e Pacífico, é igualmente importante para o transporte de hidrocarbonetos, e muito relevante para o GNL. Estima-se mesmo, que será na próxima década, o local de maior trânsito global de GNL servindo toda a região da Ásia-Pacífico. Em 2016 transitou por este estreito um volume de 3,2 Tcf. O trânsito de GNL através do Canal do Suez foi de 1,2 Tcf/ano com valores estáveis desde 2012 e representa 9% do comércio do gás mundial GNL. Como se sabe, a primeira base militar chinesa fora do seu território localiza-se no Djibouti (Doraleh), junto ao Estreito de Bab el-Mandeb, entre o Iémen, Djibouti e a Eritreia. Com o objetivo principal de combater a pirataria marítima, permite exercer o controlo político-militar, numa área de passagem relevante para os eixos de exportação da China inseridos na “Nova Rota da Seda Marítima”, em direção à Europa e África.

O Qatar, Irão, Arábia Saudita, os Emirados Árabes Unidos (EAU), Iraque e o Kuwait formam um conjunto de países com as maiores reservas de gás natural do mundo. É nesta região do Golfo Pérsico, que surgiu a tensa relação entre os países árabes sunitas – EAU, Kuwait, Bahrein com o Egito, liderados pela Arábia Saudita, e apoio dos EUA –, com acusações ao Qatar, entre outras, de ligações graves ao terrorismo. Na realidade este confronto deriva muito da estratégia que o Qatar tem assumido: primeiro nas políticas autónomas de exportação do gás natural em relação aos seus vizinhos do Golfo Pérsico, e depois, nas suas ações de intervenção política e financeira direta em outros Estados árabes do Golfo e do Norte de África. Partilha com o Irão a maior jazida de gás natural do mundo – South Pars/North Field. O Qatar é o primeiro grande exportador mundial de GNL, praticamente a par da Austrália. É também ele, o detentor da maior “armada de GNL” que desenvolve todo um vasto comércio de influência global.

A utilização dos grandes espaços marítimos para transporte do gás, vem globalizar os circuitos comerciais e permitir um acesso mais fácil à importação e exportação por esta via. O comércio do gás deixa de estar restringido aos blocos regionais por ligações de gasodutos e alarga-se a todo o espaço energético global. Para além dos normais contratos de aprovisionamento a longo prazo, aumentam agora o número de operações no mercado spot.

Os principais Estados importadores de GNL situam-se na região da Ásia-Pacífico, com o Japão a ser o principal cliente, logo depois a China, Coreia do Sul, Índia e Taiwan. O Mar da China Meridional e a centralidade do Oceano Índico são os espa-

6 Triliões de pés cúbicos.

ços estratégicos marítimos, onde a China, a Índia e os EUA procuram maximizar o controlo geopolítico dos mesmos. Apesar dos ciclos oscilatórios e de expectativas de investimento a que este comércio estará sempre sujeito, as previsões do primeiro boletim para o mercado de GNL lançado pela Shell em fevereiro de 2017, estimam um aumento anual estabilizado de 4% a 5% até ao ano de 2030.

As análises e as previsões para o futuro mercado globalizado do GNL apontam para a vantagem dos EUA – com o Canadá – e da Austrália no comércio das exportações. Esta última prepara-se mesmo para ultrapassar o Qatar na liderança das exportações mundiais. O Médio Oriente, a Rússia, e a África, repartem o grupo de zonas de crescimento potencial de exportação GNL. A Ásia-Pacífico e a Europa são ambas regiões fortemente dependentes das importações do GNL. A América do Sul representará muito pouca capacidade de intervenção no contexto global.

Os EUA em resultado da sua nova estratégia para o campo energético (*energy dominance*), procuram cimentar nos próximos anos a sua liderança no sistema internacional. As principais companhias *upstream* estão a utilizar a exploração do *Shale Gas* associado ao transporte GNL, como resposta aos desafios e oportunidades comerciais, a que o GN tem estado sujeito. “Os EUA devem tornar-se o terceiro maior exportador mundial em 2020, com projeção de embarques diários de 235 milhões de metros cúbicos de capacidade ou seja 14% do total mundial”, segundo a consultora Energy Aspects, de Londres (Bloomberg, 2017). A Administração de Donald Trump viria inicialmente a lançar a concetualização da política de *energy dominance*. Concorrer com os principais líderes mundiais de GNL era um grande desafio. Chegar primeiro que a Rússia era outro grande objetivo. Geopolítica e a indústria energética de mãos dadas na procura do êxito que o GNL poderia proporcionar. Em 2016, de Sabine Pass (Cheniere Energy) em Louisiana saía o primeiro navio metaneiro. Na próxima década, ouviremos falar dos vários terminais de exportação de GNL americanos, tais como: Sabine Pass (T1 a T5), Freeport, Dominion Cove Point, Cameron, Corpus Christi e Elba Island, de onde partirão navios para todo o mundo e a todo o momento. Os EUA como grande potência global, ao dirigirem a sua política exportadora de gás para o comércio GNL, utilizam como vimos, como meio principal, os espaços marítimos e as rotas mundiais de circulação. Necessitam por isso, de controlar os pontos de passagem estratégicos, quer como proteção comercial direta, quer como reforço geopolítico avançado das suas posições nas principais rotas de acesso aos mercados importadores. Do ponto de vista americano, a atual guerra comercial EUA-China e a ameaça global da expansão chinesa através da *Belt and Road Initiative*, obrigam os EUA a utilizar o GNL, como uma arma poderosa de intervenção comercial e de claro envolvimento geopolítico, alargada a outros espaços estratégicos e a outros continentes.

Na Rússia está previsto ser lançado um novo projeto pela Novatek, na península de Gydan, designado por Arctic LNG-2, que “no conjunto com Yamal poderão expor-

tar 77 milhões de toneladas de gás por ano”. Em termos de novos contratos foi efetuado em finais de 2017, o primeiro grande carregamento de gás (GNL) no valor de 27 bilhões de dólares, resultante da parceria entre a Novatek, a Total, os chineses da CNPC e da China Silk Road Fund. Dando relevo geoestratégico a este evento realizado em Sabetta no Ártico, o presidente Putin, rodeado pelo ministro da energia da Arábia Saudita referiu que: “This is a crucial event, not just for energy but for the whole use of the Arctic... and the northern route” (Foy, 2017). Estes desenvolvimentos marcam o início de um novo fôlego comercial, após o pico das sanções ocidentais e a esperança da Rússia ganhar em tempo, o desafio do gás natural e do GNL a que se propôs. A Rússia desenvolveu um vasto programa, que designou de Eastern Gas Programme, com a intenção de atingir o mercado chinês, através das reservas de gás do Leste da Sibéria, e apoiar o seu próprio mercado interno nestas regiões, e ainda expandir o GNL até ao terminal de LNG Vladivostok. Em desenvolvimento estão as estações GNL de Vladivostok (Gazprom), Sakhalin-2 (Gazprom), Piltun-Astokhskoye e Lunskeye (Rosneft), Pechora LNG (Rosneft).

O Ártico é uma prioridade para o Estado russo, numa estratégia assumida de disputa e controlo dos oceanos como um todo, tal como é claramente expresso no documento de estratégia naval aprovado pelo presidente Putin em julho de 2017. O acesso aos imensos recursos de petróleo e gás disponíveis nesta região e o controlo das rotas marítimas de acesso – Rota Marítima do Norte/Rota do Nordeste – são intenções claras da política russa. Neste espaço vital, confrontam-se com os EUA, Noruega, Dinamarca (Gronelândia) e o Canadá, todos eles parceiros e aliados ocidentais.

Para a Rússia surgiu um novo desafio: a concorrência comercial do GNL dos EUA na Europa, num espaço onde esta domina. A União Europeia importa da Rússia, cerca de 40,6 % do seu GN e da Noruega 38,8 %, dados do 1.º semestre (Eurostat, 2018).

O exemplo destas reações é bem visível nas decisões tomadas pela Polónia, com a operacionalização do terminal Świnoujście LNG, por forma a garantir uma maior independência energética face à Rússia. A primeira importação polaca de GNL dos EUA, em 2017, foi vivida como um verdadeiro “grito do Ipiranga” pela classe política.

Na Cimeira dos Três Mares, em 2017, por iniciativa da Polónia e da Croácia, o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, deu ênfase à importância estratégica do GNL e do terminal *Floating* da Ilha de KrK na Croácia, para o conjunto da segurança energética na Europa Central e de Leste. Esta estratégia geral afronta diretamente a Rússia, retira à Ucrânia o seu estatuto de principal país de trânsito, assim como contraria as políticas energéticas da Alemanha, de receção do gás vindo da Rússia.

O pós-Crimeia é agora um palco mais difícil e incómodo para a Rússia na Europa. O esforço russo terá de ser baseado no reforço das exportações por gasoduto e nos

preços de mercado a praticar. A área de conforto russa nas exportações de gás para a Europa, ao longo de muitos anos, vai exigir agora um jogo político de conquistas e cedências, nada a que a Europa também não esteja habituada.

A Controvérsia que Vem pelo Báltico (Nord Stream 2)

O espaço energético na Europa tem sido, de uma forma geral, nos últimos anos, um tempo de acalmia. As fontes fósseis – reservas provadas de carvão, gás natural e petróleo – são abundantes no mundo e diversificadas. Os preços têm-se mantido estabilizados, em ciclos de oscilação sazonal controláveis, e assim se pode esperar, mesmo com o atual foco da guerra comercial em curso. O crescimento da procura do gás natural foi retomado em 2015, e em contínuo aumento nos anos de 2016 e 2017 e com um ligeiro declínio em 2018 (-1,6%). A implementação e o processo de desenvolvimento das energias renováveis estão a ser bem-sucedidos. Até o emprego da energia nuclear, no setor da geração termoelétrica, em países como a França, Reino Unido e Espanha, decorre sem sobressaltos. Nesta visão holística, a liberalização do setor energético e as políticas ambientais têm marcado o ritmo do *mix* energético atual da União Europeia.

No entanto a Europa é fortemente dependente das importações de energia, nomeadamente de petróleo e gás natural. Não se estranha por isso, que o tema da segurança energética seja uma preocupação mantida pela União Europeia como um todo, pela Comissão Europeia e pelos Estados que a compõem, muito em especial, os mais dependentes em termos energéticos de uma só fonte. As tensões geopolíticas na Europa tinham já feito soar as campainhas de alarme, com o conflito latente entre a Rússia e a Ucrânia: primeiro com as interrupções de fornecimento de gás à Ucrânia nos anos de 2006 e 2009, depois com a anexação da Crimeia e o controlo na prática, da parte oriental deste país. Posteriormente a guerra na Síria, a postura política continuada do presidente Putin e o envenenamento do ex-espião russo, foram situações que contaminaram seriamente as relações geopolíticas entre a Europa e a Federação Russa. Nada faria prever, que o relançar do desencontro viesse agora pelo Báltico, com o transporte do gás natural russo diretamente para a Alemanha, através de um gigantesco gasoduto, denominado Nord Stream 2 (NS 2). Este gasoduto veio “animar” o debate geopolítico na Europa: ampliar as disputas regionais, e alargar as preocupações estratégicas, leia-se também comerciais, dos EUA ao espaço energético europeu. Em todo este processo, sobressai uma opção energética forte: a duplicação da importação de gás natural da Rússia pela Alemanha, por gasoduto, através do Mar Báltico, num investimento de grande amplitude. É também uma clara opção comercial alargada, onde estão envolvidas companhias alemãs, francesas, austríacas e anglo-holandesas, para além evidentemente, da sempre presente Gazprom. A consolidação deste projeto, com o alargamento da

rede interna de conexão de gás, irá permitir beneficiar os países do Centro e Norte da Europa, possibilitando à Alemanha reequilibrar o seu *mix* energético a prazo, após a prevista redução no carvão e no nuclear. Ganha e muito a Rússia, porque permite aumentar as suas vendas de gás natural e garantir contratos a médio e longo prazo, justificando os seus enormes investimentos no *upstream* do gás, nomeadamente no Ártico. Por outro lado, ficam muito prejudicados, nesta fase, os países de trânsito como a Ucrânia, que deixam de receber na mesma proporção, os respetivos dividendos financeiros (*transit fees*). Mas ilude-se quem pensava, que este era apenas um mero projeto comercial energético. Desde sempre que a Alemanha e a Rússia, o sabiam, embora nunca o tivessem afirmado.

O que se verifica é que existe uma clara estratégia russa e da Gazprom, e de outros consórcios russos. Garantir a colocação do seu gás na Europa, conquistando mercado e domínio económico sobre esta, numa componente decisiva e muito vulnerável como é a energia, contornando o problema da passagem do gás natural pela Ucrânia. O jogo geopolítico estende-se aos EUA, que procuram também eles, ocupar o espaço do gás natural, com a sua política de exportação do GNL e do *Shale Gas*, e garantir a utilização dos muitos terminais de GNL existentes na Europa para o efeito, justificando os avultados investimentos internos que a indústria do gás americana realizou. A Europa muito dividida, percebe também, que podem existir hoje mais alternativas energéticas, que em épocas passadas. A segurança energética, se já era uma preocupação da Europa, passou a ser uma “obrigação estratégica”, em face das novas realidades. Garantir a “Segurança, Resiliência e Competitividade” no fornecimento de gás no espaço da UE, obriga ao cumprimento das normas reguladores estabelecida no espaço europeu. Esta disputa comercial poderá, desde que devidamente acautelada, gerir condições mais favoráveis: que levem a um equilíbrio de recursos – entre o gasoduto e o GNL –, que garantam que o objetivo máximo da segurança energética no espaço europeu seja efetivamente uma realidade. A Europa e os seus Estados-membros, não podem depender de uma fonte energética “diretora”, ou do monopólio de um fornecedor. O objetivo da concretização da “União da Energia” passará também, pela progressiva consolidação das energias renováveis, no *mix* energético europeu.

Em Síntese

Podemos concluir que o GN nesta década tem surgido como uma fonte energética de referência no Espaço Energético Global. Que observando o comportamento da utilização das diferentes energias disponíveis, o GN é aquela que se apresenta mais dependente e mais permeável aos jogos e interesses da geopolítica dos Estados, em especial dos mais influentes do sistema internacional. Alia as potencialidades técnicas que o inserem com algumas vantagens no domínio da matriz energética, com a

existência significativa de reservas mundiais provadas, que podem ser utilizadas e geridas diretamente pelas potências regionais e mundiais.

Do conjunto dos fatores geopolíticos que lhe oferecem uma mais-valia, destaca-se a permeabilidade atual das rotas de acesso e o transporte via oceanos ou espaços continentais, associados que estão aos destinos dos principais mercados mundiais. O transporte e a comercialização do gás natural, de forma generalizada, na condição de gás liquefeito, veio trazer ao Espaço Energético Global, uma autêntica revolução nos domínios da flexibilidade, acessibilidade e fiabilidade, quer nos mercados comerciais, quer no campo da geopolítica dos Estados e das regiões. O comércio mundial de gás é assim, cada vez mais globalizado e interdependente e resulta das ações estratégicas que os Estados em função das suas orientações políticas decidem tomar, e dos objetivos geoeconómicos definidos.

O Gás Natural é uma arma silenciosa, mas demasiado poderosa no quadro geopolítico internacional, usada pelos grandes interesses económicos e pelas potências mundiais.

Referências Bibliográficas

- Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), 2017. Produção de gás natural no Brasil bate recorde. *ANP* [em linha], 11h18, 4 de setembro. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/noticias/3995-producao-gas-recorde-04fev2013>
- Agora Energiewende and Sanbag, 2019. *The European Power Sector in 2018. Up-to-date analysis on the electricity transition* [pdf], January. Disponível Agora Energiewende/Sanbag [website] <https://www.agora-energiewende.de/en/> ou <https://sandbag.org.uk/>
- Aoun, M.-C., 2016. *Nord Stream 2: garder la tête froide* [pdf], Septembre. Paris: Institut Français des Relations Internationales (IFRI). Disponível em IFRI [website] https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/edito_aoun_nordstream2_oksl2.pdf
- Appert, O., 2018. Les géants énergétiques du Golfe: strategies et perspectives. *Diplomatie, Les grands dossiers*, n° 43, pp. 48-53.
- Australian Pipelines and Gas Association. *Strategic Plan 2015-2018*. Disponível em <http://www.apga.org.au/wp-content/uploads/2010/02/APGA-Strategic-Plan2015-2018-V2-0616.pdf>
- Bender, J., 2015. These 8 narrow chokepoints are critical to the world's oil trade. *Business Insider* [em linha], 5:49 PM, 1 de abril. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/worlds-eight-oil-chokepoints-2015-4>
- Bloomberg, 2017. No novo mercado de gás, navios mudam de rota em plena viagem. *GasNet* [em linha], 12 de março. Disponível em <http://www.gasnet.com.br/conteudo/19228/No-novo-mercado-de-gas-navios-mudam-de-rota-em-plena-via>
- BP, 2019. *BP Statistical Review of World Energy 2019*, 68th Edition. Londres: BP Statistical Review of World Energy. Disponível em British Petroleum (BP) [website] <https://www>.

bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf

Bros, A., 2017. Russie-une puissance incontournable? *Diplomatie*, Les grands dossiers, n° 40.

CIA, 2017. *World Factbook*. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/au.html>

Colombo, S., Harrak, M. e Sartori, N., eds., 2016. *The Future of Natural Gas*. Hof van Twente: Istituto Affari Internazionali (IAI), OCP Policy Center e Lenthe Publishers/European Energy Review.

Connaissance des Energies, 2015. Transport du Gas. *Connaissance des Energies* [em linha], Fiches Pédagogiques, dernière modification le 20 janvier 2015. Disponível em: <https://www.connaissancedesenergies.org/fiche-pedagogique/transport-du-gaz> [consultado em 1 de setembro de 2019].

East European Gas Analys (EEGA), 2014. Eurasian Gas Transportation System. *EEGA* [em linha], 12 de julho. Disponível em <http://www.eegas.com/europipe.htm>

Energy Information Administration (EIA), 2017. *Monthly Energy Review*, U.S. Energy Information Administration, April. Disponível em EIA [website] https://www.eia.gov/totalenergy/data/monthly/pdf/flow/css_2016_energy.pdf [consultado em 21 de maio de 2017].

Energy Information Administration (EIA), 2017. *Perspectives on the Development of LNG Market Hubs in the Asia Pacific Region* [pdf], U.S. Energy Information Administration, March. Disponível em EIA [website] <https://www.eia.gov/analysis/studies/lng/asia/pdf/lngasia.pdf>

Energy Information Administration (EIA), 2017. *World Oil Transit Chokepoints* [pdf], U.S. Energy Information Administration, July 25. Disponível em EIA [website] <https://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.cfm?RegionTopicID=WOTC&src=home-b1> [consultado em 21 de julho de 2019].

ERI RAS/ACRF, 2013. *Global and Russian energy outlook up to 2040*. The Energy Research Institute of the Russian Academy of Sciences (ERI RAS) and the Analytical Centre of the Government of the Russian Federation (ACRF). Disponível em ERI RAS [website] https://www.eriras.ru/files/Global_and_Russian_energy_outlook_up_to_2040.pdf

Escribano, G., 2016. Gas in South America: Resources, Corridors and Policies (Chap. 4). Em Colombo, S., Harrak, M. e Sartori, N., eds., *The Future of Natural Gas*. Hof van Twente: Istituto Affari Internazionali (IAI), OCP Policy Center e Lenthe Publishers/European Energy Review, pp. 79-96. Disponível em http://www.iai.it/sites/default/files/iai-ocp_gas.pdf

EUROSTAT, 2018. *EU imports of energy products – recent developments*. EUROSTAT Statistical Explained. Disponível em EUROSTAT [website] <http://cc.europa.eu/eurostat/statistic-explained/>

ewi ER&S e EUCERS, 2016. *Final Report: Options for Gas Supply Diversification for the EU and Germany in the next Two Decades* [pdf], October. Colônia, Londres: ewi Energy Research & Scenarios (ewi ER&S), The European Centre for Energy and Resource Security (EUCERS).

- Disponível em <https://www.ewi.research-scenarios.de/cms/wp-content/uploads/2016/10/Options-for-Gas-Supply-Diversification.pdf>
- Favennec, J. P., 2018. Les hidrocarbures, source majeur d' énergie. *Diplomatie*, Les grands dossiers, n° 43, pp. 8-12.
- Foy, H., 2017. Russia ships first gas from \$27bn Arctic project. *Financial Times* [em linha]. Disponível em: <https://www.ft.com/content/515d451c-dc11-11e7-a039-c64b1c09b482> [consultado em 8 dezembro de 2017].
- Foy, H., 2017. Russia ships first gas from \$27bn Arctic project. *Financial Times*. Disponível em: <https://www.ft.com/content/515d451c-dc11-11e7-a039-c64b1c09b482>
- Galp Energia, 2017. [website] Disponível em <http://www.galpennergia.com/PT/agalpennergia/os-nossos-negocios>
- Gazprom, 2017. *Projects*. Disponível em <http://www.gazprom.com/about/production/projects/deposits>
- Gloystein, H., 2017. Qatar's dispute with Arab states lifts oil prices, may impact LNG supplies. *Reuteurs* [em linha], 6:59 AM, 5 de junho. Disponível em <https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKBN18W0HS>
- Grivach, A., 2017. Russia-EU Gas Relations: "There is a Light in the End of a Tunnel". Em Carla Patrício Fernandes e Teresa Ferreira Rodrigues, eds., *Geopolitics of Energy and Energy Security*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp.81-88.
- Henderson, J. e Mitrova, T., 2015. *The Political and Commercial Dynamics of Russia's Gas Export Strategy*, September. The Oxford Institute for Energy Studies/University of Oxford.
- International Energy Agency (IEA), 2017. *Energy Policies of IEA Countries: Norway 2017 Review*, pp. 78-79, IEA. Disponível em: <https://webstore.iea.org/energy-policies-of-iea-countries-norway-2017-review> [Consultado em 19 de julho de 2017].
- International Energy Agency (IEA), 2017. *Gas 2017: Analysis and Forecasts to 2022*. Market Report Series, IEA [em linha]. Disponível em: <https://webstore.iea.org/market-report-series-gas-2017>
- International Energy Agency (IEA), 2016. *Global Gas Security Review 2016: How Flexible are LNG Markets in Practice?* [pdf], November. Paris: IEA Publications. Disponível em IEA [website] <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/GlobalGasSecurityReview2016.pdf>
- International Energy Agency (IEA), s/d. *What is energy security?* Disponível em IEA [website] <https://www.iea.org/topics/energysecurity/whatisenergysecurity/>
- International Gaz Union, 2018. *2018 World LNG Report, 27th World Gas Conference Edition* [pdf]. Disponível em International Gaz Union [website] https://www.igu.org/sites/default/files/node-document-field_file/IGU_LNG_2018_0.pdf
- Kuhn, M., e Umbach, F., 2011. *Strategic Perspectives of Unconventional Gas: A game changer with implications for the EU's Energy security*. Strategic Paper, Vol. 1, No. 1. Londres: EUCERS/King's College.

- Lacoste, Y., 2006. *Géopolitique, La Longue Histoire d'aujourd'hui*. Paris: Larousse.
- Lafarque, F., 2018. Quelle politique énergétique pour Trump? *Diplomatie, Les grands dossiers*, n° 43, pp. 44-58.
- Lambert, M., 2018. Biogas, Biomethane, and power-to-gas. *Oxford Energy Forum*, Issue 116, September, pp. 3-7.
- Lang, K. e Westphal, K., 2017. *Nord Stream 2 – A Political and Economic Contextualisation*. SWP Research Paper, March. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)/German Institute for International and Security Affairs, Berlin. Disponível em https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2017RP03_Ing_wep.pdf
- Leal, C. M. e Ribeiro, J. F., 2015. *As Ásias, a Europa e os Atlânticos sob o signo da energia: Horizonte 2030*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Li, X., 2015. *Natural gas in China: a regional analysis*, November. The Oxford Institute for Energy Studies/University of Oxford.
- LNG World News Staff, 2017. Putin says Russia will become world's top LNG producer. *LNG World News* [em linha], 30 de março. Disponível em <https://www.lngworldnews.com/putin-says-russia-will-become-worlds-top-lng-producer/>
- Marchand, P., 2018. La Russie, puissance énergétique. *Diplomatie, Les grands dossiers*, n° 43, pp. 67-72.
- Maugeri, L., 2008. *Con tutta l'energia possibile*. Milão: Sperling & Kupfer.
- Mitrova, T., 2016. *Shifting political economy of Russia Oil and Gas*, March. A report of the CSIS Energy and National Security Program, Washington. Disponível em https://csisprod.s3.amazonaws.com/s3fspublic/publication/160323_Mitrova_RussianOilGasWeb_0.pdf
- Mitrova, T., 2013. *Russian LNG: The Long Road to Export*. Russia.Nei.Reports, No. 16, December. Paris: Institut Français des Relations Internationales (IFRI).
- Naisbitt, J. e Naisbitt, D., 2016. *Mudança no jogo global: como a faixa sul irá transformar o mundo*, 1.ª Edição. Lisboa: Gradiva.
- Oil Price.com, 2019. *4 Geopolitical Trends to watch in 2019* [pdf]. Oil Price.com Exclusive Report. Disponível em Oil Price [website] https://oilprice.com/pdfs/4_Geopolitical_Risks.pdf
- Paillard, C.A., 2018. La securité énergétique au XXI siècle, enjeu de souveraineté et compétition géopolitique. *Diplomatie, Les grands dossiers*, n° 43, pp. 80-83.
- Pirani, S., e Yafimava, K., 2016. *Russian Gas Transit Across Ukraine Post-2019: pipeline scenarios, gas flow consequences, and regulatory constraints*, February. The Oxford Institute for Energy Studies/University of Oxford. Disponível em <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/02/Russian-Gas-Transit-Across-Ukraine-Post-2019-NG-105.pdf>
- Poland@Sea, 2016. Świnoujście gas terminal received one million cubic metres of LNG! *Poland@Sea* [em linha], 20 de julho. Disponível em <http://www.polandatsea.com/swinoujscie-gas-terminal-received-one-million-cubic-metres-of-lng/>

- Ramos, G., 2016. *Indústria do Gás Natural: Fundamentos*, 1.ª Edição. Luanda: Myamba Educação.
- Riley, A., 2017. Nord Stream: A question of environmental compliance? *Natural Gas World* [em linha], 9:10 AM, 29 de maio. Disponível em: <https://www.naturalgasworld.com/ggp-nordstream-a-question-of-environmental-compliance37828>
- Rogers, H., 2017. *Qatar LNG: New trading pattern but no cause for alarm*, June. The Oxford Institute for Energy Studies/University of Oxford. Disponível em: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2017/06/Qatar-LNG-New-trading-patterns-but-no-cause-for-alarm.pdf>
- Sakmar, S. L., 2013. *Energy for the 21st Century: opportunities and challenges for the Liquefied Natural Gas (LNG)*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Silva, A. C. e Rodrigues, T. F., 2015. A Segurança Energética e um modelo para o futuro da Europa. *Relações Internacionais*, 46, pp. 11-24.
- Sousa, E., 2018. *Com que Gás se move o Sistema Internacional: O Gás Natural nas novas disputas de geopolítica mundial*. Lisboa: Chiado Books.
- Taithe, A., 2019. Réduire l’empreinte énergétique des usages de l’eau: un enjeu technique, politique, social et sécurité. *Diplomatie, Les grands dossiers*, n° 97, pp. 56-60.
- ZeroHedge blog, 2018. Gas Wars: The First Energy Conflict in 2018. *Oil Price* [em linha]. Disponível em: <https://oilprice.com/Energy/Gas-Prices/Gas-Wars-The-First-Energy-Conflict-In-2018.html>

Um Olhar sobre a Cooperação Energética UE-Rússia: Desafios numa Nova Era Global da Energia

Pedro Camacho

Investigador associado do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-UNL). Diretor da revista científica 'Análise Europeia, Revista da Associação Portuguesa de Estudos Europeus'. Licenciado em Estudos Europeus pela Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa e Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa (UNL).

Carla Fernandes

Professora Convidada da Faculdade Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL), Investigadora Integrada, Grupo de Estudos Prospetivos, do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-UNL) e Investigadora Coordenadora do projeto Geo4GER da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT). É igualmente Investigadora Associada no Centro de Investigação em Segurança e Defesa (CISD) do Instituto Universitário Militar e integra o Grupo de Estudos sobre Segurança Energética do Instituto da Defesa Nacional (IDN). Doutorada em Relações Internacionais pela FCSH-UNL e Mestre em Estudos Chineses pela Universidade de Aveiro tem publicado diversos artigos e livros nas áreas de Segurança Energética e sobre a China.

Resumo

Neste artigo releva-se a importância do gás natural na atual matriz energética, através do protagonismo que este desempenha em muitas das disputas da geopolítica global. Por isso, a necessidade primeira, do enquadramento do espaço energético global e da formulação da importância da transição energética, nas valências da Segurança Energética dos Estados e dos modelos de sustentabilidade dos recursos existentes. Porque o gás natural «caminha por terra e por mar», dar-se-á destaque, ao protagonismo estratégico dos gasodutos e da recente revolução comercial, representada pelo gás natural liquefeito (GNL). O Nord Stream 2 servirá de exemplo sumário sobre a tipologia da disputa geopolítica entre as grandes potências: leia-se neste caso, a rivalidade entre os EUA e Rússia, no palco europeu, tendo o gás natural, como instrumento principal de influência e alinhamento estratégico.

Palavras-chave: União Europeia, Rússia, segurança energética, cooperação energética e Diálogo Energético.

Abstract

A Look at EU-Russia Energy Cooperation

Energy is one of the most important factors in the relation between the European Union (EU) and the Russian Federation. A historic relationship that involves two neighbors interconnected who face major energy security challenges. The importance of this relationship is evidenced by the strengthening of energy cooperation and its institutionalization with the creation of the Energy Dialogue in 2000. However, since 2014, the energy issue in the EU-Russia relationship has been influenced by geopolitical events and several institutional dialogue channels have been suspended. In light of the concept of energy security and energy cooperation, this article looks at EU-Russia energy cooperation, with a particular focus on the Energy Dialogue, its objectives, and its results. We will also identify and analyze possible measures to strengthen bilateral cooperation in the face of the challenges posed by geopolitical dynamics and energy globalization following a future re-establishment of cooperation.

Keywords: European Union, Russia, energy security, energy cooperation, and Energy Dialogue.

Introdução

A energia é, simultaneamente, um dos mais controversos e principais fatores da relação entre a União Europeia e a Federação Russa. Desde a década de 1960¹, a União Soviética (URSS) fornece energia para a Europa e, atualmente, a Rússia e a UE são extremamente interdependentes em termos de energia. Por um lado, a Rússia é o fornecedor de energia mais importante da UE² e o único fornecedor de alguns Estados-membros da UE. Por outro, a Rússia depende da Europa como mercado de energia e das receitas que as exportações de combustíveis fósseis geram para o orçamento do governo federal. Essa interdependência energética entre um dos principais consumidores mundiais de energia e um dos principais produtores também é caracterizada pela partilha de vulnerabilidades energéticas, como a mesma dependência de um número limitado de países de trânsito, o que os torna vulneráveis aos riscos de interrupção de fornecimento.

Diante dessa dependência mútua de energia, estes parceiros energéticos fortaleceram a sua relação sobre a energia através da criação de mecanismos que apoiam os seus interesses em matéria de segurança energética. Em 2000, lançaram o Diálogo Energético UE-Rússia para oferecer oportunidades para levantar “todas as questões de interesse comum relacionadas com o setor de energia, incluindo a introdução da cooperação em matéria de poupança energética, racionalização de infraestruturas de produção e transporte, possibilidades de investimento na Europa e relações entre países produtores e consumidores” (UE-Rússia, 2011a, p. 6). Após a crise do gás entre a Rússia e a Ucrânia em 2009, foi estabelecido um Mecanismo de Alerta Rápido, que “visa evitar interrupções adicionais no fornecimento de gás, petróleo ou eletricidade e garantir uma comunicação rápida” entre os parceiros estratégicos (UE-Rússia, 2011a, p. 14). Dois anos depois, em 17 de outubro de 2011, o Conselho Consultivo UE-Rússia para o Gás realizou a primeira das suas reuniões anuais para avaliar a evolução da cooperação a longo prazo entre a UE e a Rússia. Por fim, a Comissão Europeia e o governo russo estabeleceram uma perspectiva de longo prazo para as suas relações mútuas de energia, com a criação do Roteiro de Energia UE-Rússia para 2050, em março de 2013.

Nos últimos anos, eventos geopolíticos, como a intervenção militar da Rússia na Crimeia e a crise de gás Rússia-Ucrânia de 2014, mais uma vez animaram o debate sobre a polémica relação energética da Europa e da Rússia. Um debate que não é novo e tem sido reavivado repetidamente desde a interrupção temporária do fornecimento de gás em 2006 (Fernandes, 2015, p. 83). Os desentendimentos que ocorre-

1 A primeira importação de gás da URSS por gasoduto para a Áustria ocorreu em 1968.

2 De acordo com dados de 2017, 29,8% do petróleo, 38,7% do gás e 38,9% do carvão importado pela Europa provêm da Rússia (Comissão Europeia, 2019a, p. 26).

ram após esses eventos contribuíram para a redução da cooperação energética e a suspensão de vários canais institucionais das relações UE-Rússia. O Diálogo Energético UE-Rússia foi suspenso, mantendo-se as negociações trilaterais entre a Rússia, a UE e a Ucrânia para garantir o fornecimento de gás natural à Ucrânia.

Presentemente, o risco de uma nova crise de gás entre a Rússia e a Ucrânia aumenta à medida que o acordo de trânsito de gás natural entre ambos os países expira no final de 2019. Ao mesmo tempo, o fornecimento de gás russo pelo gasoduto Nord Stream 2 parece estar conturbado devido às objeções de alguns Estados-membros da UE.

Perante este cenário, e tendo em consideração que as relações energéticas com a Rússia apresentam um desafio e uma oportunidade, o objetivo deste artigo é analisar os mecanismos criados para fortalecer a cooperação energética, os seus objetivos e resultados, nomeadamente o Diálogo Energético, descrevendo o caminho da sua implementação até o momento da suspensão das relações bilaterais UE-Rússia em 2014. Considerando os conceitos de segurança energética e interdependência energética, identificaremos e analisaremos os fatores positivos e negativos da cooperação energética UE-Rússia, apontando os eventos que a influenciaram e os desafios colocados pela dinâmica geopolítica e pela globalização da energia.

Segurança Energética Europeia e Russa

A energia é crucial na agenda política internacional, um pré-requisito para a estabilidade política e o desenvolvimento económico e uma parte indivisível da segurança geral de um Estado (Geo4Ger, 2014). Para a Europa, é um desafio, devido ao aumento da procura global, à maior dependência das importações de energia, à falta de diversificação das fontes de energia e às insuficiências da sua rede de transmissão.

A UE é o maior consumidor de energia do mundo, mas com poucos recursos naturais³. Embora em termos absolutos entre 2004 e 2014, metade dos Estados-membros da UE tenha verificado uma expansão no seu nível de produção de energia primária, especialmente a partir de fontes de energia renováveis, a UE continua a depender cada vez mais das importações de energia primária para satisfazer a procura interna⁴.

3 Apenas 1% das reservas mundiais de petróleo, 1,5% de gás natural e 4% de carvão (Fernandes, 2015).

4 Em 2017, mais da metade do consumo interno bruto de energia da UE (55%) veio de fontes importadas (Comissão Europeia, 2019b). Em termos de energia primária, a produção foi distribuída por uma série de fontes diferentes, a mais importante das quais, em termos da dimensão da sua contribuição, foi a energia nuclear (28,7% do total), seguida das energias renováveis com 27,9% dos combustíveis sólidos (17,5%, em grande parte o carvão), gás natural (14,2%) e petróleo bruto (9,8%) (Comissão Europeia, 2018a).

Em termos de gás natural, essa dependência é combinada com a diversificação reduzida das suas fontes de fornecimento, com mais de dois terços (66%) do gás importado para a UE-28 provenientes de apenas dois países – a Federação Russa (40%) e a Noruega (26%) (Comissão Europeia, 2019b). O mesmo grau de dependência energética é manifestada em outros combustíveis fósseis, coma a Rússia, que fornece 30% dos combustíveis sólidos e 35% dos produtos petrolíferos. Como segundo maior fornecedor de produtos petrolíferos encontra-se a Noruega, com 10,8% (Comissão Europeia, 2018b, p. 132).

A Rússia é um parceiro estratégico para a UE no seu conjunto e para alguns Estados-membros, principalmente da Europa Central e do Sudeste Europeu, por ser a grande ou a única fonte de fluxos de energia⁵. Essa dependência deixa a UE vulnerável a interrupções no fornecimento, causadas por disputas políticas ou comerciais, ou falhas na infraestrutura. Além disso, essa vulnerabilidade está interligada com a dependência de um número limitado de países de trânsito para receber as importações de energia provenientes da Rússia. De fato, com exceção da Alemanha, que recebe gás natural da Rússia diretamente pelo gasoduto Nord Stream, a UE recebe gás russo principalmente de dois países de trânsito: Ucrânia e Bielorrússia⁶. As disputas de gás entre a Rússia e a Ucrânia (2006, 2009 e 2014) e as interrupções temporárias do fornecimento de gás que atingiram fortemente os Estados-membros da UE no leste europeu apontaram a necessidade de uma política energética europeia comum e a necessidade de fortalecer a segurança energética da UE em termos de fornecimento de gás. Para atingir esses objetivos, a UE tem desenvolvido um conjunto de medidas, tais como: (i) aumento da produção de energia primária a partir de energia renováveis; (ii) diversificação de países e rotas de fornecimento; (iii) diversificação do *mix* energético apostando no consumo de gás e energias renováveis; (iv) conclusão do mercado interno da energia e reforço de ligações nas infraestruturas energéticas para responder rapidamente a interrupções no fornecimento e (v) promoção da eficiência energética para alcançar os objetivos para a energia e o clima propostos para 2030 (COM (2014) 15 final).

Na estratégia da UE para diversificar fontes e rotas de fornecimento, foi priorizada a criação de corredores estratégicos alternativos de fornecimento à Europa até 2020: o corredor norte da Noruega, o corredor oriental da Rússia, o corredor da região mediterrânea a partir de África, e o Corredor de Gás Meridional. Os componentes

5 A extensão da dependência varia consideravelmente de quase 100% para países geograficamente ou historicamente próximos da Rússia (Finlândia, Estados Bálticos e Bulgária) a uma dependência insignificante para outros, como Espanha e Portugal (Comissão Europeia, 2019b).

6 Note-se que, através da Ucrânia, o gás russo é exportado para a Eslováquia, Chéquia, Hungria, Europa Ocidental, Sudeste da Europa e Turquia, enquanto a Bielorrússia fornece principalmente a Alemanha, Polónia e os Estados Bálticos.

desse corredor também serão fortalecidos pela preparação de opções para o fornecimento de quantidades adicionais significativas de gás natural liquefeito (GNL) à Europa (Fernandes, 2015, p. 87).

Em 2015, a Comissão Europeia lançou a União Europeia da Energia, com o objetivo de garantir energia segura, acessível e sustentável para os cidadãos e as empresas da UE e promover uma política mais unificada em questões globais de energia e parceiros energéticos estratégicos (COM (2015) 80 final). De facto, a falta de unidade de interesses e estratégias energéticas entre os Estados-membros da UE é um fator condicionante para a aplicação da política energética europeia, especialmente para a política energética da UE em relação à Rússia. Alguns Estados-membros da UE ainda preferem relações bilaterais com a Rússia em detrimento de uma política energética comum da UE, sendo a Alemanha o exemplo mais crucial, com o acordo com a Rússia para construir o gasoduto Nord Stream 2.⁷

Consciente dessa “falta de união” e das necessidades energéticas da Europa, a Rússia tem desenvolvido estratégias para aumentar a segurança do fornecimento e reduzir os riscos de trânsito e manter a sua posição dominante no fornecimento de energia para a Europa, em particular no fornecimento de gás. A estratégia de diversificação da Rússia de rotas de exportação para a Europa incluía o projeto South Stream, um oleoduto que competia com o projeto europeu Nabucco, mas cuja construção foi cancelada no início de dezembro de 2014. Posteriormente, as exportações de gás foram redirecionadas para a Turquia, através da costa russa do Mar Negro, e para a Grécia, através da construção de um oleoduto subaquático, o Turkish Stream⁸ (Fernandes, 2015, pp. 86-87). Esse gasoduto permitirá à Rússia, juntamente com o já existente Blue Stream, exportar gás para a Europa, sem ter a Ucrânia como país de trânsito.

Nas suas relações com os países consumidores europeus, a Rússia prefere uma abordagem bilateral nas negociações e baseia a sua cooperação com empresas europeias de petróleo e gás no princípio da reciprocidade, ou seja, empresas estatais russas permitem a participação de empresas estrangeiras na exploração e produção no setor de energia, por meio de licenças e acordos de partilha de produção, em troca de ativos nessas empresas (Locatelli, 2015, p. 319). A politização dos recursos

7 O Nord Stream 2 é o segundo gasoduto que conectará a Rússia diretamente à Alemanha através do Mar Báltico. Após o sucesso da Nord Stream, que está em operação desde 2011, o novo gasoduto será paralelo ao anterior, cobrindo 1.200 km. O novo gasoduto entregará gás do campo russo Bovanenkovo, na península de Yamal, e terá uma capacidade de 55 bilhões de metros cúbicos por ano, dobrando a capacidade do gasoduto existente. O início de sua atividade está programado para 2019 (Nord Stream 2, s.d.).

8 O Turkish Stream prevê a construção de dois gasodutos, cada um com a capacidade de 15,75 bilhões de metros cúbicos. O primeiro ramal fornecerá gás diretamente à Turquia, enquanto a segunda será usada para fornecer gás aos países europeus através da Turquia (RT, 2016).

energéticos na Rússia implica uma forte presença do Estado no setor, refletida nas mudanças legislativas do Kremlin em favor das reivindicações e estratégias russas de energia e na monopolização do transporte de gás pela Gazprom, entendida como uma “ferramenta de política interna e externa” (Dellecker, 2007). Essa exclusividade na produção e transporte de gás natural russo garante à Gazprom a liderança no mercado europeu, confirmando a Rússia como o maior fornecedor da UE. Essa posição é garantida pela manutenção de acordos bilaterais com os países europeus há mais de 25 anos, na forma de “contratos de longo prazo com preços indexados ao petróleo e cláusulas *take-or-pay*” (Gazprom, 2018).

Para a Rússia, a energia é extremamente importante para a sua política e economia (Mitrova, 2014, pp. 6-38), mas é também um grande desafio, devido à forte dependência do governo das receitas geradas pela energia⁹. A queda dos preços da energia nos últimos anos e o isolamento do país dos mercados internacionais, devido a sanções financeiras setoriais¹⁰, resultaram em um déficit significativo de receita na Rússia e demonstram, ao mesmo tempo, a grande dependência da economia russa no setor de energia.

A energia também representa para a Rússia uma fonte principal de energia no sistema internacional, uma fonte poderosa com origem na riqueza de hidrocarbonetos no seu território. As suas reservas de gás representam 19,8% das reservas mundiais, enquanto as reservas de petróleo representam aproximadamente 6,1% (BP, 2019, pp. 14 e 30). A Rússia é um dos maiores produtores mundiais de hidrocarbonetos¹¹, o maior exportador de gás do mundo e o segundo maior exportador de petróleo. Aproximadamente 58% das suas exportações são produtos energéticos¹², sendo a União Europeia o principal destino e representando cerca de 60% das exportações de petróleo da Rússia e mais de 75% das exportações de gás natural da Rússia em 2016 (EIA, 2017).

Não obstante o facto de haver disputas entre a Rússia e a Bielorrússia, a Ucrânia é o país de trânsito que, sem dúvida, acarreta um maior risco para os países consumidores europeus e para a Rússia, como país produtor-fornecedor. Isso significa que,

9 Em 2016, as receitas de petróleo e gás natural representaram 36% das receitas do orçamento federal da Rússia (EIA, 2017).

10 Desde 2015, a UE e a Rússia impuseram sanções na forma de congelamento de ativos. A UE impôs várias sanções à Rússia na forma de congelamento de ativos, sanções económicas aos setores bancário, de tecnologia de petróleo e armas, e proibição de vistos. A Rússia respondeu proibindo a importação de certos produtos agrícolas e alimentares da UE.

11 De acordo com a EIA (2017), em 2016, a Rússia foi o maior produtor mundial de petróleo bruto (incluindo condensado), o terceiro maior produtor de petróleo e outros líquidos e o segundo maior produtor de gás natural seco.

12 Os produtos energéticos abrangem petróleo bruto, derivados de petróleo, gasolina, *diesel*, combustíveis líquidos, carvão, coque, GNL, gás natural e eletricidade.

além da interdependência energética, estes dois atores compartilham a vulnerabilidade mútua da dependência de um número limitado de países em trânsito (Fernandes, 2015). E ambos procuram alternativas, apostando na diversificação de rotas e de consumidores (no caso da Rússia) e fornecedores (no caso da Europa).

O aumento do consumo mundial de energia, bastante pronunciado nos países asiáticos, tem representado uma oportunidade para a estratégia de diversificação energética da Rússia. As sanções internacionais lançadas contra a Rússia sobre a Ucrânia e a queda nos preços do petróleo abaixo dos US\$ 40 por barril pressionaram a economia russa e afetaram negativamente o setor de energia, especialmente no financiamento de novos projetos, como os projetos *offshore* no Ártico e de *shale gas*¹³. No entanto, e simultaneamente, ambos contribuíram para o reforço da Rússia *poovorot na vostok* (pivô para o leste)¹⁴. Países como a China¹⁵, o Japão e a Coreia do Sul aparecem como alternativas próximas, “famintas” por energia e com capacidade de financiar e investir na Rússia a montante, o que permitirá à Rússia diversificar o portfólio de compradores e reduzir a dependência do mercado europeu, bem como o próprio desenvolvimento das regiões orientais e alcançar um modelo mais equilibrado de exportação de energia.

A Segurança Energética e a Interdependência na Cooperação UE-Rússia

Apesar da sua importância para os formuladores de políticas e estudiosos, não há consenso sobre o que significa segurança energética¹⁶, mudando o seu significado de acordo com a localização geográfica dos países, a abundância ou ausência de recursos energéticos, o sistema político, a economia e as relações externas dos países. Historicamente, a literatura sobre segurança energética concentra-se na segurança do fornecimento e é apresentada como o acesso ao fornecimento de energia a

13 Segundo a EIA, as sanções, entre outras medidas, limitaram o acesso das empresas russas ao mercado de capitais dos EUA, visando especificamente quatro empresas de energia russas: Novatek, Rosneft, Gazprom Neft e Transneft. As sanções também proibiram a exportação para a Rússia de bens, serviços ou tecnologia em apoio a projetos de águas profundas no Ártico ou de *shale gas* (EIA, 2017).

14 A expansão para a Ásia-Pacífico é um objetivo comum das três estratégias energéticas russas (2020, 2030 e 2035) e, no rascunho da estratégia 2035, esse mercado representa 42% do petróleo, 43% do gás e 39% da energia total exportada da Rússia em 2035 (Shadrina, 2016, p. 11).

15 A Rússia e a China institucionalizaram a cooperação energética com a criação de um diálogo energético em 2008.

16 Benjamin K. Sovacool (2015), na introdução do *The Routledge Handbook of Energy Security*, apresenta 45 conceitos diferentes de segurança energética. Embora esses conceitos tenham algumas diferenças, especialmente nas dimensões privilegiadas, é um exemplo representativo da ambiguidade desse conceito.

preços acessíveis, visando evitar interrupções no fornecimento e minimizar os efeitos nos países consumidores do impacto de uma crise de fornecimento, se ocorrer. A definição de Daniel Yergin encaixa-se nessa visão tradicional de segurança energética, argumentando que o objetivo da segurança energética “é garantir fornecimentos adequados e confiáveis de energia a preços razoáveis, por forma a não comprometerem os principais valores e objetivos nacionais” (1988, p. 111).

Nas últimas décadas, houve uma mudança extraordinária nos desafios à segurança energética, minando os conceitos e políticas existentes. Para muitos autores, a visão tradicional de segurança energética é muito limitada e deve ser expandida para incluir outros fatores e mais desafios (Yergin, 2006; Silva, 2007; Fernandes, 2014). Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que a segurança energética é um fator influenciado pelas relações entre as nações e como elas interagem entre si, e que o surgimento de novos desafios à segurança leva à necessidade de criar um novo conceito de segurança energética. Nessa visão, muitos autores (Fernandes, 2014; Kaveshnikov, 2010) argumentam que o novo conceito, além de mais abrangente e multidimensional, também deve abranger as preocupações dos países produtores: exigir segurança.

Esta questão destaca a diferença entre segurança energética para países produtores e para países consumidores. Os primeiros enfatizam a segurança da procura, garantindo que a sua produção seja comprada a um preço justo por uma variedade de clientes e por um longo período de tempo, para que os orçamentos nacionais possam antecipar um fluxo de receita estável e previsível. Estes preferem, assim, manter o controlo máximo sobre as indústrias de energia, procurando captar investimentos nacionais ou estrangeiros suficientes para manter ou expandir a produção e garantir que as suas economias sejam diversificadas o suficiente, para que não dependam da flutuação dos preços da energia. Os segundos procuram a segurança do fornecimento, a garantia de encontrar fornecimentos constantes para as suas necessidades energéticas, por meio de uma diversidade de fornecedores e infraestruturas adequadas para o transporte dos recursos energéticos (Fernandes, 2014, p. 32).

A procura é um fator-chave para os países produtores/exportadores, pois o setor de energia é um dos mais importantes nas suas economias, contribuindo amplamente para o PIB e a estabilidade orçamental (Johansson, 2013, p. 202). Assim, os países produtores têm interesse em vender os seus produtos e gerar riqueza (Jonsen *et al.*, 2015, p. 49), enquanto, ao mesmo tempo, desejam manter a estabilidade de preços e o correto funcionamento das rotas de transporte. Essa visão é compartilhada pelos países consumidores, mesmo que o preço possa estar em disputa, uma vez que os países fornecedores desejam manter “o preço o mais alto possível, desde que não leve a perdas significativas na procura” (Johansson, 2013, p. 202). A segurança da procura requer as mesmas premissas que a segurança do forneci-

mento, mas também depende da disponibilidade e diversidade de consumidores dispostos a pagar esse preço (Jonsson *et al.*, 2015, p. 49).

A União Europeia, como um dos maiores consumidores mundiais, identificou a segurança do fornecimento de energia como um dos três pilares de sua política energética (COM (2006) 105 final) e recebeu uma menção específica no Tratado de Lisboa. A UE define-a como “garantir, para o bem-estar dos cidadãos e o bom funcionamento da economia, a disponibilidade física ininterrupta de produtos energéticos no mercado, a um preço acessível a todos os consumidores (privados e industriais), respeitando as preocupações ambientais e procurando o desenvolvimento sustentável” (COM (2000) 769 final).

Para a Federação Russa, a segurança energética é uma das principais diretrizes estratégicas da política energética a longo prazo, uma política baseada em três objetivos principais: maximizar o uso eficaz dos recursos energéticos naturais e o potencial do setor energético para sustentar o crescimento económico, melhorar a qualidade de vida da população e promover o fortalecimento das posições económicas do país no estrangeiro (MEFR, 2010). Na *Estratégia para a Energia até 2020*, adotada pela Federação Russa em 2003, a segurança energética é identificada como o “estado de proteção do país, dos seus cidadãos, sociedade, Estado e economia das ameaças ao fornecimento seguro de combustível e energia” e como “o fornecimento total e seguro de recursos energéticos para a população e a economia a preços acessíveis, que ao mesmo tempo estimulem a poupança de energia, a minimização de riscos e a eliminação de ameaças ao fornecimento de energia do país” (MEFR, 2003).

Embora esta *Estratégia para a Energia* não dê uma definição única e clara do significado de segurança energética, denota-se que a Rússia reconhece a segurança do fornecimento e a procura internacional como um grande desafio. No que diz respeito à procura internacional de energia, a *Estratégia para a Energia até 2030* apela a “relações estáveis” com os tradicionais e com os “novos mercados de energia” dos recursos energéticos russos (MEFR, 2010, p. 55), enquanto a *Estratégia para a Energia até 2035* (MEFR, 2017) reforça a defesa da diversificação dos mercados com a grande aposta nos mercados asiáticos.

Em relação à UE, ambas as estratégias (MEFR, 2010, p. 23; MEFR, 2017) dão grande importância ao mercado europeu como um dos maiores destinos das exportações energéticas russas, reconhecendo, igualmente, a importância da cooperação energética entre ambos e a necessidade de construção de um diálogo construtivo com a UE sobre a cooperação energética a longo prazo (MEFR, 2017, p. 60).

A necessidade de relações estáveis entre consumidores e produtores reside na interdependência energética entre países e na partilha de riscos e ameaças no setor energético global. Na reunião com os ministros da Energia do G8, em março de 2006, o presidente russo Putin enfatizou a importância dessa questão, defendendo a necessidade de harmonizar as relações entre todos os atores do mercado de energia e

defendeu que “a garantia de fornecimentos confiáveis deve ser apoiada por medidas tomadas para garantir uma procura estável” (Putin, 2006). Ao mesmo tempo, defendeu uma visão comum dos desafios globais de segurança energética, identificando os instrumentos necessários para harmonizar o relacionamento entre todos os participantes do mercado de energia: contratos de longo prazo entre produtores e consumidores; coordenar esforços para explorar e desenvolver novos depósitos e introduzir novas tecnologias; trocas de ativos entre empresas de energia e desenvolver a produção de energia usando recursos alternativos e renováveis (Putin, 2006). Desse modo, a segurança da oferta e a segurança da procura devem ser analisadas em conjunto no estudo das relações entre a UE e a Rússia, uma vez que estão interligadas e apenas políticas energéticas conjuntas podem integrar as preocupações de todos os atores envolvidos na segurança energética mundial.

A segurança energética real para Daniel Yergin requer “deixar de lado o sonho da independência energética e abraçar a interdependência” (2006, p. 71). Robert Keohane e Joseph Nye (1989, p. 9), os autores da teoria da interdependência complexa, definem a interdependência como uma situação em que “através das fronteiras do Estado ocorrem transações intensivas (fluxos de dinheiro, bens, pessoas e informações), implicando certas despesas”. Os autores também referem que “a interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeito recíproco entre países ou entre atores de diferentes países” (Keohane e Nye, 1989, p. 8). A sua teoria pode ser aplicada à segurança energética, pois os mercados estão interconectados e os atores são dependentes da energia. Segundo Umbach (2010, p. 1230), as relações de interdependência podem ser analisadas através de vários indicadores, como a balança comercial e o consumo de energia de um país, e podem ser alteradas ao longo do tempo devido às flutuações no mercado de energia e aos riscos e ameaças inerentes à segurança energética.

Dois dos conceitos centrais da teoria da interdependência – sensibilidade e vulnerabilidade – podem ser integrados na análise de segurança energética. A interdependência da sensibilidade é criada por interações dentro de uma estrutura de políticas e envolve graus de capacidade de resposta dentro de uma estrutura de políticas (Keohane e Nye, 1989, p. 12). No relacionamento UE-Rússia, ambos os parceiros percebem essa sensibilidade e buscam, simultaneamente, ser menos dependentes um do outro ou intensificar o seu relacionamento com outros países. Por sua vez, a vulnerabilidade pode ser definida como a responsabilidade de um ator de sofrer os custos de eventos externos (Keohane e Nye, 1989, p. 13). No caso da Rússia e da UE, diante da alta vulnerabilidade energética, ambos pretendem fortalecer a cooperação energética bilateral com a criação de mecanismos que garantam um fornecimento e uma procura de energia constantes e estáveis.

Também é importante observar que a interdependência pode ser positiva ou negativa. A primeira, de acordo com Keohane (1986, p. 8), consiste em “trocas de valores

aproximadamente equivalentes, nos quais as ações de cada uma das partes dependem das ações anteriores de outros, da mesma forma que o bem é sempre retribuído”. Sendo assim, isso só é alcançado através de um diálogo bem estabelecido entre os dois parceiros. O segundo é caracterizado pela disposição dos países de rescindir a sua situação de dependência quando a relação não proporciona benefícios mútuos e cada parceiro procura apenas satisfazer os seus próprios interesses (Keohane 1986, p. 8).

A Cooperação Energética UE-Rússia

Perante a interdependência energética e pela consciência da importância do petróleo e gás natural no desenvolvimento e crescimento económico da União Europeia e da preponderância do mercado europeu para a sustentabilidade do setor energético russo, a UE e a Rússia propuseram-se fortalecer a cooperação, com vista à harmonização progressiva dos seus mercados de energia e a garantia mútua segurança energética.

Este objetivo tinha sido incorporada no Acordo de Parceria e Cooperação (APC) (Comunidade Europeia, 1997), a base jurídica das relações UE-Rússia, em vigor desde 1 de dezembro de 1997¹⁷. O artigo 65.º deste acordo é dedicado, especificamente, à cooperação no campo da energia, destacando, entre outras, as áreas da formulação de políticas energéticas, a promoção da poupança e eficiência energética, a melhoria da qualidade e segurança do fornecimento de energia, a modernização da infraestruturas energéticas – incluindo a interconexão das redes de fornecimento de gás e eletricidade –, a melhoria das tecnologias energéticas no fornecimento e uso final em todos os tipos de energia e a formação e gestão técnica no setor energético. Implicitamente, este artigo confirmava a Rússia como principal fornecedor da Europa, tendo posteriormente ter sido a base para a institucionalização da parceria estratégica no setor de energia, então denominado Diálogo Energético.

Este Diálogo foi estabelecido em 30 de outubro de 2000, como resultado da 6.ª Cimeira da UE-Rússia, cumprindo o objetivo de “estabelecer regularmente um diálogo sobre energia que permita avançar na definição de uma parceria energética” (Comissão Europeia, 2000). Com este, os dois parceiros propuseram colaborar em temas de interesse comum, como a segurança do fornecimento de energia do continente europeu, a cooperação sobre a poupança energética, a racionalização das

17 O Acordo de Parceria e Cooperação criou a estrutura política para consultas regulares entre os dois vizinhos, sendo o principal objetivo era fortalecer os laços políticos, comerciais, económicos e culturais. Foi estabelecido por um período inicial de 10 anos. Desde 2007, é renovado anualmente, devido às dificuldades expressas por ambas as partes na criação de um novo documento para substituí-lo.

infraestruturas de produção e transporte, as possibilidades de investimento na Europa e as relações entre países produtores e consumidores.

A UE também procurou promover reformas no mercado energético russo, a fim de alinhá-lo aos padrões internacionais, tornando-o mais transparente e não-discriminatório e criando um ambiente propício para atrair investimento estrangeiro no setor energético. Duas questões importantes estavam na agenda: a atualização dos preços na Rússia, que são bastante reduzidos em comparação com os preços mundiais, e a diferença na natureza dos mercados internos de energia, onde a UE promove e constrói um mercado livre e unificado, em contraste com o mercado russo, que é monopolista e influenciado pelo Estado (Genç, 2009, pp. 20-21).

Nos seus primeiros anos (2000-2005), o Diálogo Energético foi reduzido aos seus dois coordenadores, cada um representando uma das partes, mostrando a sua natureza intergovernamental. As suas atividades limitaram-se à elaboração de relatórios nas vésperas das cimeiras bilaterais e do Conselho Permanente de Parceria, demonstrando que “não havia sido estabelecida inicialmente uma cooperação regular” (Romanova, 2014, p. 47). Em 2005, a estrutura organizacional foi reformulada, com a inclusão de grupos temáticos sob a direção dos coordenadores, em áreas como investimento, comércio de energia, infraestruturas e eficiência energética. Essa estrutura foi reorganizada novamente em 2007, 2011 e 2014, devido às interrupções no fornecimento de gás à Ucrânia e num esforço para adaptar o Diálogo aos desafios da atualidade (Camacho, 2016).

As discussões dos grupos temáticos estiveram relacionadas com três tópicos importantes: infraestruturas, investimento e eficiência energética. A segurança do transporte de gás e petróleo foi considerada essencial para a segurança energética. As partes advogaram o desenvolvimento de novos projetos estratégicos de produção e transporte de energia, como uma questão de interesse comum, e o acesso não-discriminatório às redes de transporte pela Rússia para garantir a sua eficácia. As discussões sobre este assunto também enfocaram os programas e estratégias energéticos, como o Programa Europeu de Recuperação de Energia e as Redes Transeuropeias de Energia, e as iniciativas legislativas da UE, nomeadamente o regulamento sobre segurança do aprovisionamento de gás e o pacote legislativo sobre infraestruturas (Comissão Europeia, 2010, p. 23).

Os gasodutos Nord Stream e Yamal-Europa (secção polaco-bielorrussa), o campo de produção de Shtokman, e os oleodutos Burgas-Alexandroupolis e Druzhba (secção Adria) foram considerados como projetos de interesse comum. Como anteriormente referido, a diversificação das rotas de transporte é crucial para a UE e a Rússia, pelo que, desta forma, ambos consideraram necessário criar condições para o desenvolvimento desses projetos. Nesse sentido, sugeriu-se que a rede de transporte estivesse sujeita a monitorização constante para a definição de projetos prioritários, a fim de atualizar e otimizar a rede, conduzida pelas partes e pelos países

de trânsito (UE-Rússia, 2002a, pp. 1-2). Foi aprovado um investimento de 3 milhões de euros em 2002 para a melhoria da rede, como parte da Assistência Técnica à Comunidade de Estados Independentes (TACIS) (UE-Rússia, 2004, p. 6).

O desenvolvimento de projetos está intimamente ligado a investimentos em larga escala, essenciais para renovar e expandir a rede de infraestrutura de transporte e resolver problemas técnicos resultantes do seu envelhecimento e baixa capacidade para responder à procura europeia (Genç, 2009, p. 27). Os contratos de longo prazo *take or pay* foram mantidos na sua essência, como garantia para investimentos futuros. Ambas as partes reconheceram que a sua existência garantiu a segurança do fornecimento de gás da Rússia na Europa e o investimento necessário para manter e desenvolver as infraestruturas de produção e transporte do setor energético (UE-Rússia, 2001, p. 3). A Comissão Europeia enfatizou que esses contratos são “indispensáveis” e, portanto, negociaria a existência da “cláusula de destino”, desejando que ela fosse alterada ou mesmo excluída (UE-Rússia, 2002a, p. 2).

O investimento foi enquadrado em várias discussões do Diálogo Energético, onde ambas as partes declararam que era fundamental atrair investimento. A eliminação de barreiras legais e fiscais e os mecanismos de financiamento de projetos criariam um ambiente favorável ao investimento no setor de energia, com vista à otimização e expansão de infraestruturas. A entrada em vigor do Protocolo de Quioto ofereceu oportunidades para investimentos energeticamente eficientes e económicos, que beneficiem de uma estreita cooperação industrial em matéria de boas práticas e tecnologias de energia, considerando o aumento do preço do petróleo e de outras *commodities* na década anterior.

A nível fiscal, a Rússia concordou em implementar medidas para melhorar o quadro regulatório, como a criação de nova legislação e a aplicação de novas regras nos Acordos de Partilha de Produção, a fim de criar condições para a atração de investimento a curto prazo (UE-Rússia, 2001, p. 3). As mudanças na estrutura tributária permitiriam o acesso não-discriminatório à rede e facilitariam a atividade empreendedora no setor por meio de *joint-ventures* ou concessões. Posteriormente, os procedimentos administrativos para investidores foram reformulados e a Rússia procurou criar condições competitivas para o investimento, embora sem sucesso.

O acesso ao investimento continuou a oferecer vários problemas, tendo sido desenvolvido um mecanismo para reduzir os riscos não comerciais de investimentos. Uma “partilha de riscos apropriada” na construção de infraestruturas e no desenvolvimento de campos de produção foi tomada como fator decisivo para garantir investimentos em projetos dessa magnitude (UE-Rússia, 2006a, p. 4). Em 2008, a Rússia adotou novas medidas fiscais para estimular o setor, comprometendo-se a criar os regulamentos necessários para a implementação da sua nova política de investimento estrangeiro no setor de energia. Por outro lado, a UE salientou que a troca de ativos era “um mecanismo importante de investimento

mútuo nos setores da energia” de ambas as partes e, desta forma, garantiu o acesso de terceiros à rede europeia, apesar das preocupações expressas pelo lado russo em relação à nova legislação sobre o mercado interno europeu da energia (UE-Rússia, 2008, p. 5).

O diálogo permitiu uma significativa cooperação na eficiência energética. Esta cooperação depende da rentabilidade da produção e transporte de energia, desafiada pelo aumento do consumo doméstico russo. Esse aumento pode representar um risco para a segurança energética da UE, reduzindo a quantidade de gás disponível para exportação. Tal cenário pode levar a UE a tentar influenciar o consumo de energia russo, promovendo iniciativas para eficiência e poupança energética. A UE procurou, assim, resolver esta questão a longo prazo, perante o fraco investimento em infraestruturas *upstream* no setor russo, que, devido ao seu estado amplamente obsoleto, oferecia um enorme potencial de poupança energética por meio de investimentos, práticas e tecnologias apropriadas, abrindo uma nova porta na cooperação (Boute, 2013, pp. 1024-1025).

Para o efeito, foi recomendada a implementação de programas-piloto nas regiões produtoras de Archangelsk e Astrakhan, que beneficiaram de financiamento europeu para a eficiência dos seus sistemas e instalações de aquecimento, no valor de 2,8 milhões de euros (Comissão Europeia, 2008, p. 16). Em outubro de 2002, Kaliningrado foi incluída, dado o seu potencial de poupança energética. Para além disso, quatro anos depois, foram criados incentivos fiscais para a implementação de tecnologias eficientes em edifícios, dando origem a um plano de ação para a criação de um fundo de investimento e o estabelecimento de parcerias (UE-Rússia, 2006b, pp. 2-9).

A UE e a Rússia reforçaram o papel da eficiência energética com a implementação da Iniciativa de Eficiência Energética UE-Rússia, que procurou combinar a eficiência energética com crescimento económico, diversificar os serviços energéticos, harmonizar a legislação e contribuir para a proteção ambiental. Para aumentar o potencial de poupança energética na Rússia, foi recomendado um aumento da eficiência energética nos transportes e na habitação, a criação de incentivos fiscais e financeiros, a redução de desperdícios na produção e transporte de energia e um registo estatístico rigoroso (UE-Rússia, 2006a, p. 6).

A iniciativa incluiu vários projetos para a harmonização de legislação e regulamentação sobre eficiência energética e energia renovável, cooperação regional e internacional nessa área, captação de investimentos, intercâmbio de informações e desenvolvimento de programas-piloto e uso de gás associado no consumo de energia. Para atingir esses objetivos, foi estabelecida, no âmbito do G8, a Parceria Internacional para a Cooperação em Eficiência Energética e vários projetos financiados pela UE foram implementados no âmbito dos seus programas de vizinhança, incluindo a implementação de normas de aquecimento urbano na Rússia, a colheita e expor-

tação de turfa, o incremento do uso de energia eólica na Rússia (EastWind) e o desenvolvimento de BIO-INTEGRATION, uma rede de inovação e produção de empresas de bioenergia russas e finlandesas (UE-Rússia, 2010a, p. 15).

Para garantir o cumprimento dos seus objetivos e apoiar o trabalho desenvolvido pelos grupos temáticos, o Diálogo criou alguns mecanismos promissores. Em fevereiro de 2011, foi criado o Conselho Consultivo de Gás com o objetivo de “avaliar as tendências futuras no setor de gás, reduzir riscos e aproveitar oportunidades de cooperação” (UE-Rússia, 2011b, p. 1). O papel deste conselho consistia em apoiar o trabalho dos coordenadores do Diálogo e fornecer um fórum transparente e independente de discussão. Essa transparência foi garantida pela diversidade de membros, entre os quais representantes governamentais e de organizações internacionais, especialistas, empresários e acadêmicos. A sua existência foi tida como crucial para “evitar conflitos e mal-entendidos sobre o gás nas relações entre a Rússia e a UE” (UE-Rússia, 2012, p. 4). As questões discutidas deviam corresponder ao plano de trabalho anual, compreendendo os mercados de gás, a sua produção e transporte, a dinâmica de fornecimento e consumo e as infraestruturas. Os resultados de cada reunião foram materializados em conclusões ou recomendações sobre as perspectivas futuras do Diálogo e o trabalho a ser realizado pelos grupos temáticos. Até 2014, este Conselho contribuiu ativamente para o capítulo sobre gás do *Roteiro para a Energia UE-Rússia até 2050*, para a discussão das implicações do terceiro pacote energético proposto pela UE e para o delineamento dos futuros projetos de interesse comum.

Após 13 anos de cooperação positiva, em março de 2013, a UE e a Rússia elaboraram o roteiro *Cooperação Energética UE-Rússia até 2050*, no qual concordaram com a criação de uma estratégia comum para a energia, caminhando para “um Espaço Pan-Europeu da Energia”, com uma rede de infraestruturas integrada, mercados abertos, transparentes, eficientes e competitivos, resultando na necessária contribuição para a garantia da segurança energética e alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável da UE e da Rússia” (UE-Rússia, 2013, p. 5). A estratégia visava beneficiar ambas as partes do ponto de vista político e económico e estava dividida em diferentes áreas de cooperação: eletricidade, gás, petróleo, energias renováveis, eficiência energética e cenarização e projeções de energia. Para cada uma dessas áreas foram definidos objetivos, ações e recomendações por três períodos distintos, com horizonte até 2020, 2030 e 2050. No que diz respeito ao gás, o principal objetivo era “reduzir a incerteza ao que podia ser considerado um ‘nível tolerável’ para ambas as partes”, mitigando riscos políticos, de oferta e procura, infraestruturais e regulamentares (UE-Rússia, 2013, p. 13). Por outro lado, ambos os parceiros desejavam “uma integração progressiva do funcionamento das infraestruturas” e o “desenvolvimento harmonizado de mercados” para o setor do petróleo (UE-Rússia, 2013, p. 19).

O sucesso dessa cooperação baseou-se, igualmente, no desenvolvimento tecnológico, cujo principal progresso foi alcançado com a criação do Centro Tecnológico de Energia Comum. Este centro, inaugurado a 5 de novembro de 2002 em Moscovo, veio a permitir o intercâmbio de conhecimento, o reconhecimento mútuo de normas e padrões técnicos, a implementação de parcerias industriais e o financiamento de projetos (UE-Rússia, 2001, p. 6). A sua atividade incluiu o desenvolvimento da eficiência e poupança energética e a organização de vários eventos para discutir novas tecnologias energéticas, qualidade do gás, regulamentação técnica, energias renováveis, eficiência energética e promoção de investimentos. O Centro colaborou, também, com os grupos temáticos do Diálogo e preparou vários estudos no campo da energia, tendo sido extinto no final de 2006, devido à carência de financiamento.

Apesar de todos estes progressos, a característica mais visível do Diálogo Energético deu-se com a criação do Mecanismo de Alerta Rápido, após as interrupções no fornecimento de gás à Ucrânia em 2006 e 2009. Estabelecido em 16 de novembro de 2009, o mecanismo permite “uma avaliação antecipada de riscos e problemas potenciais relacionados ao fornecimento e procura” de energia, bem como “a prevenção e reação rápida em caso de uma ameaça ou situação de emergência”, relacionada com o fornecimento de gás russo à UE através dos países de trânsito (UE-Rússia, 2009b, p. 1). Em 24 de fevereiro de 2011, os coordenadores do Diálogo assinaram um memorando para atualizar o mecanismo, sendo estipulado que a situação de emergência deveria ser superada por uma ação concertada das partes, com a possibilidade de órgãos de decisão da UE e da Rússia intervirem (UE-Rússia, 2011c, p. 7).

Considerações Finais

Atualmente, e a médio e longo prazo, a UE e a Rússia são e serão energeticamente interdependentes. Por um lado, a Europa beneficia dos fornecimentos de combustíveis fósseis russos, especialmente de gás, perante um consumo primário europeu crescente; por outro, a Rússia beneficia dos investimentos europeus, das transferências de tecnologia e da procura crescente de energia do seu maior mercado de exportação.

Compartilhando os desafios inerentes à segurança energética, possuem simultaneamente, não só diferentes objetivos para as suas estratégias energéticas, como também perceções distintas sobre a natureza dessa interdependência. Por sua vez, essa interdependência é negativa, com ambos os atores a procurem ser mais independentes, reduzindo a relação energética existente através da diversificação de parceiros e da procura de novos mercados. Bruxelas procura diversificar o aprovisionamento – fontes de energia, fornecedores e rotas –, aumentando a produção endó-

gena através das energias renováveis, diversificando o consumo de energia primária e apostando no gás natural e liquefeito. Nessa linha, há um reforço da interligação do mercado energético europeu, com a criação de corredores energéticos e a procura de fornecimento em outras áreas geográficas existentes, atendendo à potencialidade dos países do Cáucaso e Ásia Central, África e Médio Oriente, assim como às fontes de energia não-convencionais, como o gás de xisto dos EUA.

Enquanto isso, Moscovo reforça a dependência que alguns países europeus têm, através da construção de gasodutos como o Nord Stream 2, apostando simultaneamente nos mercados consumidores crescentes asiáticos, especialmente a República Popular da China, um país com grande capacidade de investimento e, ao mesmo tempo, que compartilha os mesmos valores e visões russos de um mundo multipolar. O mercado asiático pode vir a representar um modelo mais equilibrado para a exportação de energia da Rússia nos próximos anos.

Contudo, tanto a UE como a Rússia reconhecem a importância que cada um representa para o outro em termos de energia, sendo que, o reflexo dessa necessidade mútua é visível com a criação de mecanismos de cooperação energética, como foi em 2000, com o estabelecimento do Diálogo Energético. No entanto, apesar do sucesso de algumas medidas, parte dos objetivos desse mecanismo de cooperação não foram cumpridos, devido a fatores inerentes ao mesmo e às próprias mudanças geopolíticas que enfraqueceram o papel da cooperação energética nas relações bilaterais.

Das várias questões abordadas no Diálogo salienta-se o investimento e o papel dos contratos de longo prazo como forma de garantir esse investimento, os projetos estratégicos de interesse comum, a eficiência energética e a segurança energética. Esses debates confirmaram o papel decisivo do Diálogo na promoção da comunicação entre a UE e a Rússia sobre energia, em oposição à opacidade da década de 1990.

No entanto, uma das questões mais prementes para a segurança energética da UE e da Rússia continua a ser o papel dos países de trânsito, o “calcanhar de Aquiles” da estratégia energética comum, que nunca foi discutido em nenhum dos mecanismos de cooperação energética. Nessa linha, não fora sequer equacionada a participação dos países de trânsito, especialmente a Bielorrússia e a Ucrânia, na mesa de negociações do Diálogo Energético.

A longo prazo, a Rússia e a Europa manterão uma relação energética complementar para além do gás natural. Uma cooperação energética efetiva conjunta será fundamental para manutenção e adaptação da relação aos novos e emergentes padrões de procura, fornecimento e transporte de energia, num quadro de transição energética de ambos os parceiros e a nível mundial.

Referências

- Boute, A., 2013. Energy Efficiency as a New Paradigm of the European External Energy Policy: The Case of the EU-Russian Energy Dialogue. *Europe-Asia Studies* [em linha], 65(6), pp. 1021-1054. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09668136.2013.797659> [consultado em 11 de janeiro de 2019].
- BP, 2019. *BP Statistical Review of World Energy 2019*, 68th edition [pdf]. Londres: BP Statistical Review of World Energy. Disponível em BP [website] <https://www.bp.com/content/dam/bp/businesssites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf> [consultado em 12 de outubro de 2019].
- Camacho, P., 2016. *A Energia na relação União Europeia-Rússia: 2000-2015*. Dissertação de mestrado. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Comissão Europeia, 2019a. *EU Energy in Figures: Statistical Pocketbook 2019* [pdf]. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Disponível em Publications Office of the European Union [website] https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e0544b72-db53-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Searchresult&WT.ria_c=37085&WT.ria_f=3608&WT.ria_ev=search [consultado em 12 de outubro de 2019].
- Comissão Europeia, 2019b. *Shedding light on energy in the EU: A Guided Tour of Energy Statistics, 2019 Edition*. Eurostat [em linha]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/index.html> [consultado em 12 de outubro de 2019].
- Comissão Europeia, 2018a. *Energy production and imports*. Eurostat statistics explained. Disponível em Eurostat https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports [Consultado em 12 de outubro de 2019].
- Comissão Europeia, 2018b. *The EU in the world: 2018 Edition* [pdf], abril. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Disponível em Publications Office of the European Union [website] <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9066251/KS-EX-18-001-EN-N.pdf/64b85130-5de2-4c9b-aa5a-8881bf6ca59b> [consultado em 12 de outubro de 2019].
- Comissão Europeia, 2010. *EU-Russia Common Spaces – Progress Report 2009* [pdf]. Disponível em: http://www.stgaterus.eu/_media/commonsplaces_prog_report_2009_en.pdf [consultado em 12 de outubro de 2019].
- Comissão Europeia, 2008. *EU-Russia Common Spaces: Progress Report 2007* [pdf]. Disponível em: http://www.enpiinfo.eu/library/sites/default/files/attachments/commonsplaces_prog_report2007.pdf [consultado em 12 de outubro de 2019].
- Comissão Europeia, 2000. *EU/Russia Summit Joint Declaration on strengthening dialogue and cooperation on political and security matters in Europe* (IP/00/1239). Press release, 30 October. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-1239_en.htm?locale=en [consultado em 12 de outubro de 2019].
- COMUNICAÇÃO COM (2015) 80 final. *Uma estratégia-quadro para uma União da Energia resiliente dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro*. Comuni-

cação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento, de 25 de fevereiro de 2015.

COMUNICAÇÃO COM (2014) 15 final. *Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

COMUNICAÇÃO COM (2006) 105 final da Comissão. *Livro Verde: Estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura*, de 8 de março de 2006.

COMUNICAÇÃO COM (2000) 769 final da Comissão. *Livro Verde: Para uma estratégia europeia de segurança do aprovisionamento energético*, de 29 de novembro de 2000.

Comunidade Europeia, 1997. Acordo de Parceria e Cooperação que estabelece uma parceria entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-membros, por um lado, e a Federação da Rússia, por outro. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 327, PT, de 28 de novembro, pp. 3-46.

Dellecker, A., 2007. "Kremlin Inc.": le système juridique au service de l'industrie énergétique. *Politique Étrangère*, n° 4, pp. 851-862.

Energy Information Administration (EIA), 2017. *Country Analysis Brief: Russia* [pdf]. U. S. Energy Information Administration (EIA), Last Updated: October 31. Disponível em EIA [website] https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Russia/russia.pdf [consultado em 12 de outubro de 2019].

Fernandes, C., 2014. *China Hoje – Energia e Relações Internacionais. As Relações com os Países de Língua Portuguesa*. Tese de Doutoramento. Lisboa: FSCH-UNL.

Fernandes, C., 2015. The Caspian basin challenges to the Europe's supply strategy: Opportunities to Portugal. *Relações Internacionais*, n.º 46, pp. 83-99.

Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), 2014. Projeto de investigação: *A Geopolítica do Gás e o Futuro da relação Euro-Russa – Geo4Ger*. FCT – PTDC/IVC-CPO/1295/2014.

Gazprom, 2018. *Gas marketing in Europe*. Gazprom [em linha], 2018 Annual Report. Disponível em: <http://www.gazprom.com/about/marketing/europe/> [consultado em 27 de setembro de 2019].

Geç, S., 2009. Energy Nexus between Russia and the EU: Competition and Dialogue. *Akademik Arastirmalar Dergisi*, n.º 40, pp. 15-31.

Johansson, B., 2013. A broadened typology on energy and security. *Energy* [em linha], 53, pp. 199-205. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.energy.2013.03.012> [consultado em 10 de julho de 2019].

Jonsson, D. K., Johansson, B., Mansson, A., Nilsson, L. J., Nilsson, M. e Sonnsjö, H., 2015. Energy security matters in the EU Energy Roadmap. *Energy Strategy Reviews*, 6, pp. 48-56. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.esr.2015.03.002> [consultado em 10 de outubro de 2019].

- Kaveshnikov, N., 2010. The issue of energy security in relations between Russia and the European Union. *European Security*, 19(4), pp. 585-605.
- Keohane, R. e Nye, J., 1989. *Power and Interdependence*. Nova Iorque: Harper Collins.
- Locatelli, C., 2015. EU-Russia trading relations: the challenges of a new gas architecture. *European Journal of Law and Economics*, 39(2), pp. 313-329. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/s10657-013-9423-y> [consultado em 11 de maio de 2019].
- Ministério da Energia da Federação Russa (MEFR), 2003. *Energy Strategy of Russia for the period until 2020*. Adotado por Decisão do Governo da Federação Russa N.º 1234-r. 28 de agosto de 2003.
- Ministério da Energia da Federação Russa (MEFR), 2010. *Energy Strategy of Russia for the period up to 2030* [pdf]. Approved by decree N° 1715-r of the Government of the Russian Federation dated 13 November 2009. Disponível em: [http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_\(Eng\).pdf](http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_(Eng).pdf) [consultado em 2 de março de 2019].
- Ministério da Energia da Federação Russa (MEFR), 2017. *Russian Energy Strategy Up to 2035*. Disponível em: <https://minenergo.gov.ru/documents/zakon> [consultado em 2 de março de 2019].
- Mitrova, T., 2014. The Political and Economic Importance of Gas in Russia. Em J. Henderson and S. Pirani, eds., *The Russian Gas Matrix: How Markets Are Driving Change*. Oxford: Oxford University Press, pp. 6-38.
- Nord Stream 2, s.d. *Nord Stream 2 – Project*. Nord Stream 2 [em linha]. Disponível em: <https://www.nord-stream2.com/project/> [consultado em 16 de maio de 2019].
- Putin, V., 2006. Speech at Meeting with the G8 Energy Ministers. *President of Russia* [em linha], The Kremlin, 13:02, 16 de março. Disponível em: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/23488> [consultado em 5 de março de 2019].
- Romanova, T., 2014. Russian energy in the EU market: Bolstered institutions and their effects. *Energy Policy*, 74, pp. 44-53. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2014.07.019> [consultado em 13 de julho de 2019].
- RT, 2016. Turkish Stream gas pipeline: Moscow & Ankara sign agreement in Istanbul. RT [em linha], 16:22, 10 de outubro. Disponível em: <https://www.rt.com/business/362279-gaz-prom-turkish-stream-pipeline/> [consultado em 10 de março de 2019].
- Shadrina, E., 2016. *Can Russia Succeed in Energy Pivoting to Asia?* Institute for Energy Markets and Policies. Disponível em: http://www.eppen.org/en/resim/haber_resim/EPPEN16.Elena.Shadrina.pdf [consultado em 11 de março de 2019].
- Silva, A. C., 2007. A Segurança Energética da Europa. *Nação e Defesa*, n.º 116, pp. 31-72.
- Sovacool, B. K., ed., 2015. *The Routledge Handbook of Energy Security*. Londres/Nova Iorque: Routledge.
- UE-Rússia, 2013. *Roadmap EU-Russia Energy Cooperation until 2050* [pdf], Bruxelas, março. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2013_03_eu_russia_roadmap_2050_signed.pdf [Consultado em 10 de outubro de 2019].

- UE-Rússia, 2012. *Conclusions of the 4th Meeting of the EU-Russia Gas Advisory Council* [pdf], Bruxelas, 20 de julho. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/gas_conclusions_four_meeting.pdf [consultado em 16 de outubro de 2019].
- UE-Rússia, 2011a. *EU-Russia Gas Advisory Council: Rules of procedure* [pdf], Viena, 17 de outubro. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011_10_18_rules_of_procedure_final.pdf [consultado em 14 de outubro de 2019].
- UE-Rússia, 2011b. *Conclusions of the first meeting of the EU-Russia Gas Advisory Council* [pdf], Viena, 17 de outubro. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20111017_gac_conclusions.pdf [consultado em 13 de outubro de 2019].
- UE-Rússia, 2011c. *Memorandum on a Mechanism for Preventing and Overcoming Emergency Situations in the Energy Sector within the Framework of the EU-Russia Energy Dialogue (Early Warning Mechanism)* [pdf], Bruxelas, 24 de fevereiro. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20110224_memorandum.pdf [consultado em 16 de outubro de 2019].
- UE-Rússia, 2010a. *EU-Russia Energy Dialogue – Joint Report EU-Russia Energy Dialogue 2000-2010: Opportunities for our future Energy Partnership* [pdf]. Bruxelas/Moscovo. Disponível em: <http://www.enpi-info.eu/library/sites/default/files/attachments/2010-11-report-10thtanniversaryfinal.pdf> [consultado em 13 de outubro de 2019].
- UE-Rússia, 2010b. *Report 2010 (Second Half 2008 – Second Half 2010)* [pdf]. EU-Russia Energy Dialogue, Thematic Group on Energy Efficiency. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2010_energy_efficiency_report.pdf [consultado em 14 de outubro de 2019].
- UE-Rússia, 2009a. *EU-Russia Energy Dialogue – The Tenth Progress Report* [pdf]. Moscovo. Disponível em: http://www.enpi-info.eu/library/sites/default/files/attachments/progress10_en_0.pdf [consultado em 13 de outubro de 2019].
- UE-Rússia, 2009b. *Memorandum on an Early Warning Mechanism in the Energy Sector within the Framework of the EU-Russia Energy Dialogue* [pdf], Moscovo, 16 de novembro. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2009_11_16_ewm_signed_en_0.pdf [consultado em 15 de outubro de 2019].
- UE-Rússia, 2008. *EU-Russia Energy Dialogue – Ninth Progress Report*. Paris [pdf]. Disponível em: http://www.euneighbours.eu/library/sites/default/files/attachments/progress9_en.pdf [consultado em 13 de outubro de 2019].
- UE-Rússia, 2007. *EU-Russia Energy Dialogue – Eighth Progress Report* [pdf]. Bruxelas/Moscovo. Disponível em: http://www.enpi-info.eu/library/sites/default/files/attachments/progress8_en.pdf [consultado em 13 de outubro de 2019].
- UE-Rússia, 2006a. *EU-Russia Energy Dialogue – Seventh Progress Report* [pdf]. Bruxelas/Moscovo. Disponível em: http://www.enpi-info.eu/library/sites/default/files/attachments/progress7_en.pdf [consultado em 13 de outubro de 2019].
- UE-Rússia, 2006b. *EU-Russia Energy Dialogue – Thematic Group on Energy Efficiency: Final report of the Thematic Group on Energy Efficiency of the EU-Russia Dialogue* [pdf]. Disponível nos arquivos da Direção-Geral da Energia – Comissão Europeia.
-

- UE-Rússia, 2005. *EU-Russia Energy Dialogue – Sixth Progress Report* [pdf]. Bruxelas/Moscovo. Disponível nos arquivos da Direção-Geral da Energia, Comissão Europeia.
- UE-Rússia, 2004. *EU-Russia Energy Dialogue – Fifth Progress Report* [pdf]. Bruxelas/Moscovo. Disponível nos arquivos da Direção-Geral da Energia, Comissão Europeia.
- UE-Rússia, 2003. *EU-Russia Energy Dialogue – Fourth Progress Report* [pdf]. Bruxelas/Moscovo. Disponível nos arquivos da Direção-Geral da Energia, Comissão Europeia.
- UE-Rússia, 2002a. *EU-Russia Energy Dialogue – Second Progress Report* [pdf]. Bruxelas/Moscovo. Disponível nos arquivos da Direção-Geral da Energia, Comissão Europeia.
- UE-Rússia, 2002b. *EU-Russia Energy Dialogue – Third Progress Report* [pdf]. Bruxelas/Moscovo. Disponível nos arquivos da Direção-Geral da Energia, Comissão Europeia.
- UE-Rússia, 2001. *EU-Russia Energy Dialogue – Synthesis Report*. Bruxelas/Moscovo. Disponível nos arquivos da Direção-Geral da Energia, Comissão Europeia.
- Umbach, F., 2010. Global energy security and the implications for the EU. *Energy Policy*, 38(3), pp. 1229-1240. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2009.01.010> [consultado em 11 de maio de 2019].
- Yergin, D., 1988. Energy Security in the 1990s. *Foreign Affairs*, 67(1), pp. 110-132.
- Yergin, D., 2006. Ensuring Energy Security. *Foreign Affairs*, 85(2), pp. 69-82.

A Gas Russian Issue?

Segurança Energética e um Modelo para o Futuro da Europa

Teresa Ferreira Rodrigues

Professora Associada com Agregação da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL) e Professora Associada Convidada do Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação (ISEGI-UNL). Investigadora do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-UNL), do Instituto de História Contemporânea (IHC-UNL) e do Centro de Estudos de População, Economia e Sociedade (CEPESE), da Universidade do Porto. Coordenadora do Mestrado de Ciência Política e Relações Internacionais (FCSH-UNL) e da Pós-graduação em Estudos Estratégicos e de Segurança, curso em parceria entre a FCSH-UNL e o Instituto da Defesa Nacional. Autora de mais de 150 artigos e nove livros e Investigadora em vários projetos nacionais e internacionais de estudos nas áreas de migração, mortalidade, segurança e globalização.

Resumo

A União Europeia (UE) debate-se com uma fraqueza estrutural em termos energéticos, agravada pelos níveis médios de consumo que continua a manter e vê com inquietação as mudanças em curso na Federação Russa, um dos seus principais fornecedores. As medidas para aumentar a segurança energética comunitária – criação do mercado único da energia, aposta nas renováveis, entre outros –, enfrentam obstáculos resultantes de graus de dependência e opções políticas desiguais; falta de estratégia comum e de visão prospetiva pese o mercado único de energia. Este artigo discute a forma como a UE se está a adaptar à atual era energética, tomando como exemplo o gás natural, e os possíveis cenários enfrentados no futuro próximo no que respeita à ligação de (inter)dependência com a Rússia, também ela refém das exportações de recursos energéticos. Existirá de facto um *Russian issue*? Ou falamos de uma relação *win-win*? Ou todos perdem, a União Europeia e a Rússia, caso se altere de formas inesperadas/indesejadas a atual relação que, de facto, parece ser para estes atores vantajosa?

Palavras-chave: União Europeia, Federação Russa, Energia, Recursos, Segurança energética.

Abstract

The Gas Russian Issue? Energy Security and a Model for the Future of Europe

The European Union (EU) is struggling with a structural weakness in energy, which will continue to exist in the coming years, due to increasing consumption patterns, and sees with concern the ongoing changes in RF, one of its main suppliers. Measures to increase UE energy security (creation of a single energy market, bet on renewables, etc.) face obstacles arising from unequal degrees of dependence, policy options, a lack of common strategy and foresight vision. This article discusses how the EU is adapting to the current energy era, taking the natural gas as an example, and the possible scenarios faced in the near future concerning the (inter)dependence link with Russia, also hostage of energy resources exports. Is there a Russian issue or are we talking about a win-win relationship, in which everyone loses if it changes in unexpected/unwanted ways?

Keywords: European Union, Russian Federation, Energy, Resources, Energy Security.

Introdução

A dependência das sociedades humanas relativamente ao petróleo e gás natural irá aumentar a curto e médio prazo e ambos continuarão a ser indispensáveis para assegurar o dinamismo económico e a manutenção e/ou melhoria dos níveis de desenvolvimento humano, tal como os mesmos se estruturam. As principais preocupações quanto à segurança de abastecimento e de procura energética decorrem do risco associado à utilização da energia como arma geopolítica – de que existem recorrentes exemplos nos últimos anos –, os quais deixaram bem clara a vulnerabilidade dos diferentes atores face à instabilidade das zonas de produção e trânsito, ao surgimento de novas ameaças como o terrorismo, o ciberterrorismo, a pirataria, aos eventos climáticos extremos.

Compreende-se assim que o conceito de segurança energética esteja no topo da agenda global, numa paisagem energética em constante e rápida transformação, na qual todos permanecem reféns de vulnerabilidades endógenas e exógenas, que não conseguem prever e muito menos controlar (Popescu, 2015, p. 467). A literatura tende a assumir uma perspetiva crescentemente holística e integrada na definição deste conceito, relativamente ao qual enfatiza sete grandes preocupações: disponibilidade de energia, preços, ambiente, efeitos sociais, governança, infraestruturas e eficiência energética (Ang, Choong e Ng, 2015, p. 1083; Wang e Zhou, 2017, p. 20). E prioriza novas dimensões: a pressão demográfica, a existência de novas fontes de energia não convencionais como o *shale gas*, a descarbonização dos sistemas energéticos e o uso de energias renováveis (Silva, 2017, pp. 49-55; Freire, 2017, p. 137; Fernandes, 2017, p. 68).

A segurança energética decorre da articulação entre dinâmicas e tendências económicas, geopolíticas e tecnológicas (Rodrigues e Fernandes, 2019, p. XII). É necessário olhá-la numa base multidimensional e incluir toda a cadeia energética – produção, transporte, refinação, distribuição – e eventos exógenos – ciberataques, terrorismo, acidentes, catástrofes naturais (Silva, 2019, p. 104; Leal, 2014, p. 149; Fernandes, 2019, p. 44).

Com efeito, o conceito tem vindo a assumir um carácter multidimensional, que lhe permitiu albergar as preocupações dos diferentes atores. A influência da perspetiva de regiões historicamente importadoras, como os EUA e a UE, explica o destaque atribuído às dinâmicas de abastecimento e ao custo da energia nesse exercício de definição, sendo a segurança energética percebida como inversamente proporcional à redução de dependência de importação e do consumo de petróleo e gás (Jons-son, Månsson e Johansson, 2013; Cherp e Jewell, 2014, p. 417; Cox, 2017, p. 34). Não obstante, o aumento da procura por parte dos países em desenvolvimento, em particular da China e da Índia, que se têm vindo a afirmar como grandes consumidores

e importadores¹, a liberalização dos mercados energéticos e a dependência continuada de um pequeno número de rotas de abastecimento a partir de regiões produtoras instáveis, vieram reforçar a preocupação com a segurança de abastecimento (Månsson, Johansson e Nilsson, 2014, p. 1; Wang e Zhou, 2017, p. 19). Por seu lado, atendendo às diferenças entre os objetivos de segurança energética dos países produtores, importadores e de trânsito, vários analistas e líderes de países produtores (Kaveshnikov, 2015; Ghasemi, 2012; Putin, 2014, cit. Fernandes, 2017, pp. 66-67) defendem que seja dada maior atenção à segurança da procura, com vista a garantir sustentabilidade e fiabilidade da procura, preços competitivos no mercado e fluxos de energia seguros através da cadeia de fornecimento (Silva, 2017, p. 56).

Os Estados-membros (EM) configuram um caso extremo de vulnerabilidade. No seu conjunto possuem escassos recursos energéticos próprios, médias de consumo elevadas, uma enorme dependência de importação, um leque pouco diversificado das fontes de abastecimento e de países de trânsito. Assim, para a UE, segurança energética consiste em “ensure, for the well-being of its citizens and the proper functioning of the economy, the uninterrupted physical availability of energy products on the market, at a price which is affordable for all consumers (private and industrial) while respecting environmental concerns and looking towards sustainable development” (European Commission, 2001). A International Energy Agency (IEA) prioriza a segurança de abastecimento a preços razoáveis e recorre ao *Model of Short-term Energy Security* (MOSES) para avaliar a ameaça da insegurança energética².

A UE confronta-se quotidianamente com a necessidade de reduzir as suas fragilidades estruturais no setor da energia e entre os desafios que se colocam hoje e no futuro próximo consta a complexidade do atual contexto regional, a dependência da Federação Russa para garantir parte significativa do abastecimento de petróleo e de gás natural e o receio de uma eventual utilização geopolítica desse facto, a que acresce alguma deriva interna, causada pela dificuldade em encontrar uma resposta comum para questões que afetam diferentemente os Estados-membros. Procura assim encontrar fornecedores e rotas de abastecimento alternativas tão ou mais seguras que a Federação Russa e aumentar a capacidade de armazenamento, garantindo também por essa via uma maior autonomia em caso de perturbação de

1 Enquanto em 1980 o consumo de energia destes países, em conjunto, representava menos de 8% do consumo mundial, em 2016 este valor aumentou para 28,5% divididos entre 5,5% para a Índia e 23,5% para a China (BP, 2017).

2 O MOSES identifica perfis de segurança para cada país, com base num conjunto de indicadores, medindo dois aspetos da segurança energética: os riscos de interrupção de abastecimento de energia e a resiliência ou capacidade de um sistema energético em lidar com estas interrupções, sejam elas determinadas por fatores externos relacionados com a importação de energia ou internos afetando a produção, transformação e distribuição de energia (IEA, 2017c).

abastecimento e aposta na energia renovável como alternativa ao consumo de gás natural.

O principal objetivo das próximas páginas é analisar e discutir de forma necessariamente sintética o modo como a UE se está a tentar ajustar a uma nova era da energia, num contexto de dependência que não parece ter solução a curto e médio prazo e avaliar até que ponto poderá ou não a Federação Russa representar um dilema ou um risco potencial para a segurança energética da União como um todo, embora existam diferentes graus de dependência entre os diferentes Estados-membros. A dependência das exportações de gás natural da Rússia e a possibilidade de a mesma usar o fornecimento de energia como arma política são aspetos a considerar, mas convém olhar o outro lado do espelho e avaliar as vantagens ou desvantagens que a Federação Russa teria numa eventual rutura da ligação que mantém com a UE, desde logo observável em termos de balança económica e PIB.

Em termos de opções metodológicas privilegiamos neste texto a pesquisa quantitativa, baseada na revisão de literatura e na análise do quadro legislativo e tratamento de informação quantitativa oficial³. Recorremos a fontes primárias para delinear o perfil de ambos, revisitamos as suas políticas energéticas, o enquadramento legal do mercado de petróleo e gás natural e a segurança do aprovisionamento. Recorremos ao acervo do portal EUR-Lex, aos relatórios sobre estratégia energética da Federação Russa, bem como a dados do Eurostat, do Banco Mundial, da IEA, da BP.

O Modelo Energético Global e a Geopolítica do Gás

A geografia dos recursos energéticos não coincide com a geografia da população e do consumo, o que torna os combustíveis fósseis um vetor politizável. Prevê-se nos próximos anos o aumento do número de consumidores e sobretudo do consumo *per capita*, explicado pela persistência de um modelo de desenvolvimento económico baseado na indústria e no transporte de longo curso. É certo que podemos pensar em fatores mitigantes desta realidade provável, como a descoberta e rentabilização das energias alternativas e os benefícios trazidos pela evolução tecnológica, a nível da capacidade de extração, com vantagens inequívocas em termos da redução de emissões de CO₂. Não obstante, a tensão causada pela assimetria entre a geografia do consumo e a dos recursos energéticos continuará a existir e corre o risco de passar de geo-económica a geopolítica, gerando tensões ou mesmo conflitos com vista à sua posse (Silva e Rodrigues, 2015, p. 11).

3 Tendo por base a investigação efetuada no âmbito do projeto *The Geopolitics of Gas and the Future of Euro-Russian Relations-Geo4GER* (FCT – PTDC/IVC-CPO/1295/2014) FCSH-NOVA/IDN/IPRI-NOVA. Projeto financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT). Março de 2016-julho de 2018. Website: <http://geo4ger.wixsite.com>

O setor energético mundial no que toca ao petróleo e ao gás natural continua a ter dificuldade em resolver certas debilidades e fraquezas que persistem desde a segunda metade do século XX e que podemos considerar estruturantes, embora em contínua mutação. Falamos da instabilidade dos países fornecedores, da localização dos recursos energéticos em zonas turbulentas, da vulnerabilidade das rotas abastecedoras e das tensões sociais causadas pelos desequilíbrios de ordem financeira e social que persistem em muitos dos países exportadores. Como já vimos, trata-se de uma realidade olhada de forma distinta consoante a pertença a um dos três grupos de atores: os exportadores de combustíveis fósseis que dominam o mercado do petróleo e do gás natural e que podem utilizar esse facto para garantir projeção geopolítica – caso da Rússia e outras potências regionais, onde ocorre a politização dos agentes que controlam recursos e redes e se acentua o controle estatal, através das *National Oil Companies*, os importadores desses recursos; Estados com déficit crónico – como a maioria dos membros da OCDE, China e Índia e a esmagadora maioria dos países com Índices de Desenvolvimento Humano médio e baixo; e países de trânsito, cuja importância estratégica não deve ser esquecida e que dependem em muitos casos dessa posição para se afirmarem no xadrez político internacional (Rodrigues, 2012, p. 81) (Fig. 1).

Figura 1 – Principais Produtores, Exportadores e Consumidores de Gás Natural no Mundo em 2017

Producers	bcm	% of world total	Net exporters	bcm	Net importers	bcm
United States	760	20.2	Russian Federation	217	Japan	115
Russian Federation	694	18.4	Norway	123	People's Rep. of China	86
Islamic Rep. of Iran	214	5.7	Qatar	121	Germany	85
Canada	184	4.9	Australia	62	Italy	69
Qatar	169	4.5	Canada	61	Turkey	54
People's Rep. of China	142	3.8	Turkmenistan	55	Mexico	50
Norway	128	3.4	Algeria	54	Korea	49
Australia	105	2.8	Indonesia	29	France	43
Algeria	94	2.5	Malaysia	28	United Kingdom	37
Saudi Arabia	94	2.5	Nigeria	27	Spain	32
Rest of the world	1 184	31.3	Others	151	Others	296
World	3 768	100.0	Total	928	Total	916

Fonte: IEA (2018, p. 6).

As principais preocupações relativas à segurança energética mundial continuam a prender-se maioritariamente com a questão do fornecimento de petróleo e gás,

devido a diversos constrangimentos do sistema produtivo, uma vez que, apesar de atravessarmos um período de excesso de oferta, 71% das reservas mundiais de petróleo convencional e 69% das reservas de gás natural têm como centro nevrálgico o Golfo Pérsico, que vive uma profunda instabilidade geopolítica. Os desafios futuros da geopolítica do petróleo e do gás natural poderão aumentar no futuro próximo com o aumento da procura, quando se espera uma descida entre 4 e 6% da atual base de produção (Silva, 2017, p. 52). Este acumular de mudanças exige que a base de produção destas fontes de energia seja ampliada a curto prazo, sob pena de travar o crescimento de algumas economias emergentes e de obrigar a comunidade internacional a redesenhar a infraestrutura de aprovisionamento e a funcionalidade das rotas de abastecimento (Rodrigues, 2012, p. 13). No futuro próximo os maiores desafios no setor assentam na gestão da crescente dependência externa de recursos e na vulnerabilidade dos transportes. Será necessário encontrar soluções, que podem passar por encontrar recursos energéticos locais e pelo aumento da eficiência energética, da percentagem de energias não fósseis no consumo e a garantia de um sistema descentralizado de abastecimento (Leal, 2015, p. 164). Ou em alternativa poderá passar por inovar (Silva e Rodrigues, 2015, p. 19).

Em 2017 a fonte de energia cujo consumo mais cresceu foi o gás natural (+3%), segundo dados do último relatório da BP (2019). A procura e consumo deste recurso energético tem ganho terreno dadas as suas vantagens económicas e ecológicas, embora o aumento da produção tenha sido moderado até 2015, para registar a partir desse ano um crescente dinamismo, maioritariamente devido ao gás não convencional nos EUA. Ao contrário do mercado do petróleo, o mercado do gás é regional e a distância entre zonas produtoras e consumidoras é grande, o que coloca maiores desafios em relação ao funcionamento das rotas, do que incertezas de reservas. Com efeito, as reservas mundiais estimadas são suficientes para garantir 50 anos de produção (BP, 2016). À exceção dos EUA e da Federação Russa, os maiores produtores (designadamente de gás) não são os maiores consumidores.

São oito os grandes desafios futuros para a geopolítica do gás (Leal, 2014, pp.158):

- Aumento da procura – maior número de consumidores e maior consumo *per capita*;
- Aumento dos desequilíbrios entre procura e oferta;
- Impacto da política dos EUA na exploração do *Shale gas*;
- Possibilidade de descoberta de reservas noutras regiões geográficas (Mediterrâneo oriental);
- Receio de um pico de produção de gás natural em países não OPEC;
- Manutenção ou agravamento da instabilidade no Médio Oriente – ex.: Irão, o 3.º maior produtor de gás;
- Estabilidade das relações da Rússia com Estados ex-soviéticos do Cáspio – Azerbaijão, Cazaquistão, Turquemenistão têm dificuldades de escamento;

- A regulação da posse do Ártico, com esperadas reservas de gás e como passagem alternativa ao Canal do Panamá.

A possível globalização do mercado do gás natural depende da capacidade de integração dos mercados existentes e implica a redução do papel do Estado, que passaria a ser um facilitador da liberalização do mercado, e a constituição de um cartel idêntico ao da OPEC – EUA, Rússia, Irão, Qatar e Canadá. Para além destes obstáculos do foro político e diplomático, outros existem, nomeadamente a disponibilidade para investir em investigação tecnológica e reforçar a componente de segurança do abastecimento, incentivar a coordenação entre atores com interesses distintos e opostos e mitigar os impactos negativos no quotidiano das regiões mais débeis. As sugestões anteriores são especialmente urgentes no caso europeu (Leal, 2014, p.159).

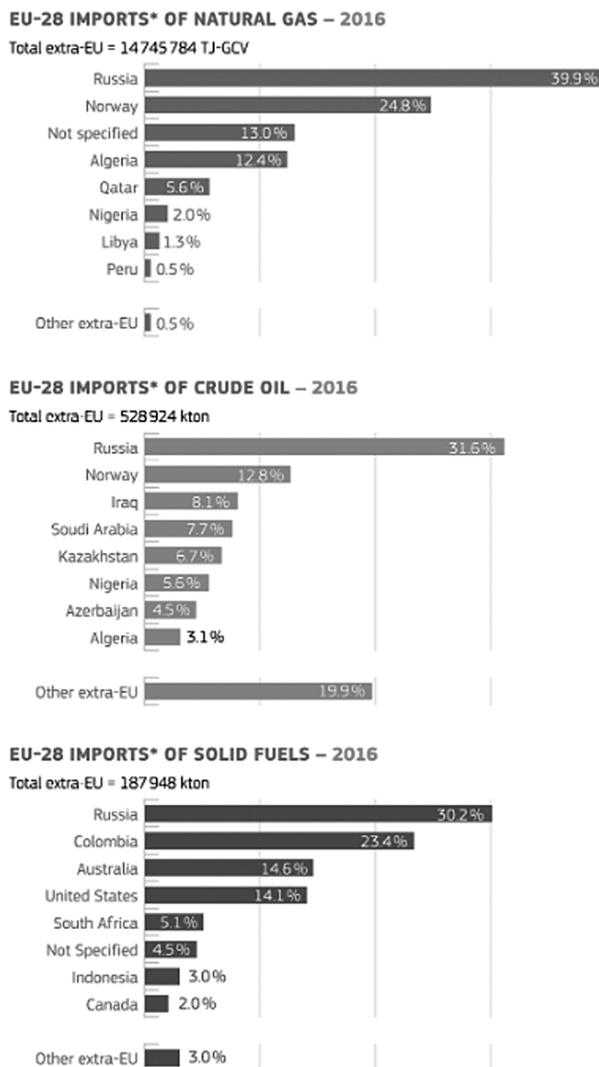
A UE e a Federação Russa configuram uma situação de interdependência, a primeira relativamente às necessidades de consumo; a segunda relativamente às necessidades de exportação de recursos energéticos e ambas dependem de países de trânsito. A Europa, sobretudo a UE, é das regiões que mais aumentaram o consumo de gás na sequência da recuperação da crise económica e a Federação Russa é a terceira maior responsável pelo aumento de 4% dos volumes de produção mundial em 2018 (BP, 2019).

A Europa Dependente...

A UE é o maior consumidor de energia mundial, mas possui apenas cerca de 1% das reservas naturais de petróleo, 2% de gás natural e 4% de carvão, o que a torna refém da importação para garantir as necessidades de consumo crescente. A liberalização da indústria petrolífera e o avanço progressivo para um mercado único de gás permitiram minorar esta situação, mas a produção primária da UE está muito aquém das necessidades de consumo (Fernandes, 2015, p. 46; Camacho e Rodrigues, 2017, p. 3). Esta dependência é superior a 66% face ao gás natural, num cenário que prevê até 2035 o aumento do consumo e a redução da oferta interna (Fig.2). Tal como sucede com o petróleo, a falta de reservas europeias de gás representa uma enorme fragilidade estrutural. Os países europeus com maiores reservas de gás são a Noruega, a Holanda, a Roménia e o Reino Unido – Itália, Polónia, Alemanha e Dinamarca têm quantidades residuais –, mas a Europa pouco faz para valorizar os seus recursos endógenos, em particular o *Shale Gas*. O continente europeu vê a Rússia, seu grande fornecedor, enredada num contexto geopolítico complexo com alguns países vizinhos e com a Europa no seu todo. A UE e alguns dos seus Estados-membros elegeram a bacia do Cáspio como a principal aposta na diversificação de abastecimento de gás natural, com o objetivo de reduzir a dependência do fornecimento russo, enquanto a Federação Russa procurava responder com propostas

de gasodutos que lhe dessem uma posição chave no futuro abastecimento da Europa a norte (*North Stream*) e a sul (*South Stream*) (Silva, 2019, pp. 104-105).

Figura 2 – UE 28: Importações por País de Origem em 2016



* From non-EU suppliers and as a share of total non-EU imports.

Source: Eurostat, May 2018
Methodology and Notes: See Appendix 13 – No 1

Fonte: European Commission (2018).

Na verdade, o continente europeu vive uma realidade dual, já que a Europa Central e de Leste depende essencialmente do gás natural russo fornecido por via terrestre em gasodutos, enquanto a Europa Atlântica, embora também dependente, recorre a outras fontes e tipologias de abastecimento, em especial o gás natural liquefeito (GNL) proveniente do Médio Oriente e da África Ocidental (Rodrigues e Campos, 2017, p. 10). Esta dependência coexiste com a reduzida diversificação de fontes de abastecimento, uma vez que cerca de 80% do gás importado vem de apenas três países: Rússia, Noruega e Argélia – 30% vem da Rússia por gasodutos, 50% do Mar do Norte e países europeus produtores, 11% da Argélia (gasodutos e GNL) e o restante do Irão, Líbia e Qatar. O GNL importado por via marítima (Argélia, Nigéria e Qatar) representa apenas 15% do total consumido na Europa (BP, 2016). Acresce o facto de o gás proveniente da Federação Russa chegar à UE através de um número reduzido de países de trânsito (sobretudo Ucrânia e Bielorrússia).

No que respeita às fontes de abastecimento são também vários os motivos de preocupação: a redução da produção do Mar do Norte e do Mar da Noruega, a dificuldade em aumentar a produção nas bacias energéticas do Norte de África, em contexto de instabilidade que reduz a segurança do abastecimento; a maturidade dos jazigos da Sibéria Ocidental, que força a Rússia a comprar gás natural a países da Ásia Central para assegurar os compromissos com a Europa. E as necessidades energéticas das economias emergentes, que aumentam a competição e pressão sobre as fontes de abastecimento (Viana *et al.*, 2014, p. 5).

Em conjunto a UE é o maior importador de energia no mundo. A resposta iniciada tardiamente para aumentar a sua segurança energética teve como ponto alto a criação da União Energética e do Mercado Energético Comum. Mas estas iniciativas têm enfrentado vários obstáculos, resultantes de diferenças nas políticas energéticas nacionais e a falta de uma estratégia comum e de uma visão prospetiva, em contexto de forte ligação entre alguns monopólios europeus – sobretudo alemães, franceses e italianos – e a Gazprom, e do domínio do mercado energético europeu por esses grandes agentes.

Após a concretização do abandono da opção nuclear para produção de eletricidade pela Alemanha e Suécia, o panorama energético da UE parece estruturar-se em torno do aumento da procura de gás natural, privilegiado na produção de eletricidade e pelo setor industrial, no aumento da oferta de eletricidade baseada em energia primária renovável e na redução da intensidade de uso de combustíveis líquidos no setor dos transportes, pela maior utilização do gás natural e a crescente eficiência dos motores e das novas tecnologias associadas às motorizações híbridas e elétricas. A utilização dos recursos endógenos é uma boa opção, mas as necessidades europeias levam-na a consumir de forma rápida esses recursos, o que faz aumentar os problemas de dependência e de segurança no futuro, mesmo que reduza os níveis de consumo. A forte aposta nas renováveis permite antever o

aumento substancial da utilização das energias limpas, mas o esperado aumento da utilização do gás natural, em especial nos setores dos transportes, indústria, aquecimento doméstico e produção de eletricidade, reduz as vantagens possíveis (Viana *et al.*, 2014, p. 6). Apresentam-se na Fig. 3 os pilares em matéria de opções a considerar.

Figura 3 – Os Três Grandes Polos da Segurança Energética Europeia



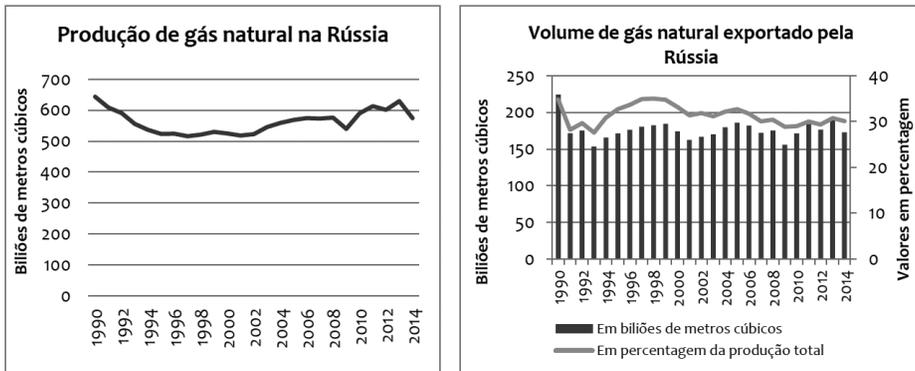
Fonte: Silva (2019, p. 105)

...e a Rússia Exportadora, mas também Dependente

A Rússia é um gigante energético global e o comércio de energia uma das suas principais fontes de rendimento. É o segundo maior produtor mundial (17,3%) a seguir aos EUA, embora com alguma instabilidade nos totais produzidos desde o pico atingido em 1990. É também o maior exportador de gás natural e o país com maiores reservas do Mundo. O gás é o recurso energético mais importante para consumo interno – 60% para eletricidade, 30% na indústria, 27% nos transportes (Campos e Momotova, 2019, p. 150). Cerca de um terço do gás natural produzido, que representa 13,2% da riqueza interna, é exportado e tem como destino a UE, valor que se tem mantido relativamente estável nos últimos anos e testemunha a relação de interdependência entre os dois atores (BP, 2019, p. 29).

O petróleo, o gás natural, o armamento e as tecnologias nucleares garantem à Federação Russa destaque no mercado mundial e a importância desses recursos para a economia impeliu o governo a redefinir a política nacional para o setor energético no início do milênio, como forma de recuperá-lo de contínuas quebras na produção e de privatizações. O papel desempenhado pela energia explica também a estratégia desenvolvida nos últimos anos e plasmada em termos legislativos já na presidência de Putin, com vista à reestruturação do setor, ao aumento dos preços no mercado interno e à permissão de alguma competitividade entre empresas, embora a política energética russa continue alicerçada na nacionalização dos recursos energéticos e na criação de *national champions* para assegurar a influência do Estado no setor. A nova postura consubstanciou-se na renacionalização de empresas do setor energético e na politização destes recursos, aliada à monopolização do transporte do gás natural pela Gazprom e à preferência pelo diálogo bilateral na cooperação com os seus parceiros comerciais (Campos e Momotova, 2019, p. 171; Camacho, 2017, p. 16).

Figura 4 – Rússia: Produção e Exportação de Gás Natural (1990-2014)



Fonte: Rodrigues e Campos (2017) e elaboração própria com base em IEA (2014).

A *Estratégia para a Energia da Rússia até 2030*, em vigor desde o ano de 2010, pretende reforçar a anterior e aposta fortemente na cooperação, que passa a ser a palavra-chave. Pretende deste modo “proteger os direitos e interesses legais dos cidadãos e das empresas, assegurar a defesa e segurança do Estado, gerir efetivamente o património público, e alcançar um novo estado qualitativo para o setor energético” (Medledev, 2016; Campos e Momotova, 2019, p. 149). Esta política será implementada em três fases, considerando o progresso dos seus objetivos, a sua articulação com o desenvolvimento socioeconómico e as condições do setor: estabelecimento das fundações de uma nova economia até 2015; transição para a construção de

infraestruturas e desenvolvimento inovador de uma nova economia apoiado na crescente eficiência energética; e desenvolvimento de uma economia inovadora, baseada na transição gradual para o setor energético do futuro com possibilidades tecnológicas fundamentalmente diferentes. A implementação ao longo destas fases reconhece a importância da estabilidade das empresas do setor e do investimento privado para a concretização da estratégia, cujas bases estão apoiadas na segurança energética, na eficiência energética da economia, na eficiência orçamental do setor energético e na proteção ambiental (MERF, 2010, pp. 24-27).

Como país produtor a Rússia também tem importantes preocupações com a sua segurança energética e tem procurado diversificar o número dos seus importadores. Embora não pretenda substituir as importações europeias, essa diversificação é uma importante estratégia no âmbito da segurança energética russa, com vista a reduzir a sua pesada dependência relativamente aos mercados europeus (Rodrigues e Campos, 2017, p. 12).

Através do investimento na produção e a construção de novas infraestruturas que expandam a sua rede de condutas e conectem a Rússia ao florescente mercado asiático, o país procura garantir a sua segurança energética do ponto de vista da procura, diversificando o mercado de exportação para além dos tradicionais parceiros europeus, com os quais continuará a manter uma relação estreita. Não obstante, a Rússia receia o aumento da influência chinesa na Ásia Central ex-soviética e também da UE e dos EUA na Ucrânia e na Geórgia, países de trânsito. Assim, procura diversificar os seus fornecimentos energéticos à Ásia sem ficar dependente da China, apostando para tanto no reforço do seu papel como fornecedora do Japão e Coreia do Sul. É possível que se aproxime da Turquia para virem em conjunto a disputar a Ásia central à China e poderá integrar a Grécia e Chipre na sua órbita, assumindo o papel de protetora do mundo ortodoxo (Mankoff, 2010, p. 351).

A estratégia nacional visa tornar o setor energético russo mais eficiente para dar resposta às crescentes necessidades dos mercados a nível interno e externo. Para tal, a Rússia procura garantir o investimento necessário para otimizar a exploração das atuais regiões produtoras e criar condições para a prospeção de potenciais campos de produção, na sua maioria localizados na costa norte e oriental do país e na Sibéria. No entanto, falta-lhe a alta tecnologia necessária para o desenvolvimento das novas explorações, nomeadamente na sequência das limitações provenientes das sanções impostas pela UE. Este é um dos motivos pelo qual a Rússia tem interesse em melhorar as relações com a Europa.

Cooperação e aposta na competitividade são os dois grandes propósitos da política energética da Federação Russa, a qual reconhece que a manutenção da estabilidade das relações com os seus parceiros tradicionais e o fortalecimento das relações com novos mercados são vitais para a política energética do país. Esse pressuposto encontra-se patente na construção e projeção de novas rotas de abas-

tecimento para a Europa e no diálogo com blocos económicos e organizações internacionais (MERF, 2010, p. 55). Em termos quantitativos, a Rússia almeja que até 2030 esta nova estratégia consiga reduzir de 30% para 18% do PIB a sua dependência económica em relação à indústria do petróleo e de 52% para 46-47% a de gás natural e o seu consumo interno, aumentando a quota dos combustíveis não-fósseis de 11% para 13-14%. Propõe-se ainda limitar para metade do nível de 1990 as emissões de GEE, resultantes da atividade do seu complexo energético (MERF, 2010, pp. 128-129).

The Russian Issue... ou um Casamento de Conveniência

Na década de 1960 vários acordos bilaterais marcam o início das relações energéticas da Rússia para fornecimento de gás natural e petróleo à Europa, que permitiam a partilha dos riscos e asseguravam o financiamento necessário para o desenvolvimento da rede de infraestruturas. A produção petrolífera russa representou uma solução para o fornecimento energético de alguns países da Europa Central e de Leste, mas essa realidade é alterada com a reforma do mercado russo após a desintegração da URSS, o aumento de preços no mercado interno, o surgimento de um sistema dual de regulação e a permissão de concorrência entre as empresas públicas e privadas russas. As relações energéticas entre a UE e a Federação Russa resultam do aprofundamento da cooperação energética iniciada na década de 1960 e posteriormente consolidada em 1994 com o Acordo de Parceria e Cooperação. Institucionalizada em 2000 com a implementação do Diálogo Energético, esta cooperação conheceu um desenvolvimento significativo e promissor num setor relevante para ambas as partes (Camacho e Rodrigues, 2017, p. 5).

A interdependência energética entre a UE e a Rússia é confirmada pelo volume de comércio de recursos energéticos, nomeadamente o petróleo e o gás natural. Como vimos, a Rússia exporta para a UE aproximadamente dois terços da sua produção petrolífera e de gás natural, que correspondem a cerca de 30% das necessidades de petróleo e de gás natural da mesma (Grivach, 2019, p. 230). A UE é um dos principais importadores e consumidores de petróleo e gás natural russos e o lucro gerado pelas vendas aos parceiros europeus rende à Rússia uma fatia importante do seu PIB, embora a proporção da riqueza proveniente da exportação de recursos energéticos apresente uma trajetória decrescente nos últimos anos. Não obstante, o lucro obtido nos contratos bilaterais celebrados com os países europeus continua a ser vital para a sustentabilidade e o crescimento das empresas russas (Camacho e Rodrigues, 2017, p. 8).

A consciência dessa interdependência é visível nas estratégias que ambos prosseguem. Ambas se reconhecem como parceiros estratégicos e ambas desejam garantir a sua segurança em termos energéticos, mas com perspetivas necessariamente

opostas. Enquanto a UE procura garantir a segurança energética do aprovisionamento, a Rússia pretende assegurar a mesma segurança na lógica da procura. O que difere são os valores e procedimentos. A UE pretende assegurar a sua segurança energética por meio do acesso aos recursos nos países produtores e a plena concretização de um mercado único de gás, liberalizado e competitivo. Para tanto, defende os princípios e as normas inscritos no Tratado da Carta da Energia e a sua adoção pelos parceiros energéticos, por forma a assegurar os princípios basilares do Estado de Direito e a proteção do investimento direto estrangeiro. A Federação Russa opta pela defesa nacionalista dos seus recursos energéticos, mantendo-os sob o controlo do Estado, através da quota das empresas públicas no setor e os direitos de propriedade pública. Na sua relação com os parceiros europeus, o país segue uma estratégia de integração vertical no segmento *downstream* do mercado europeu e na continuidade dos contratos *take or pay* (Camacho e Rodrigues, 2017, p. 10).

Apesar destas diferenças, a UE e a Rússia procuraram encetar uma cooperação energética que consolide a sua parceria energética. Essa cooperação, institucionalizada em 2000 com a implementação do Diálogo Energético UE-Rússia, pretendia reduzir as diferenças e avançar rumo a uma harmonização dos dois mercados energéticos. Para tal, em 2009, a UE procurou obter da Rússia a ratificação do Tratado da Carta da Energia, que, ao estabelecer um enquadramento legal comum a nível internacional, facilitaria o processo. Porém, a Rússia manifestou relutância em liberalizar o seu mercado interno de energia e a hipótese foi rejeitada.

Com a suspensão em 2014 das relações bilaterais entre a UE e a Rússia, no decurso da anexação da Crimeia, a cooperação energética foi interrompida, até que ambas as partes convirjam numa solução sobre a Ucrânia e se retomem as relações. Mas mesmo com o regresso à normalidade nas relações bilaterais, vários tópicos referentes às políticas e valores defendidos pelas partes devem ser alvo de uma reflexão mais profunda, por forma a esbater atuais e futuros constrangimentos relacionados com aspetos contratuais e regulamentares. Falamos, nomeadamente, da garantia do investimento, dos preços contratualizados, da regulação de preços, da liberalização dos mercados, do acesso não discriminatório à rede por terceiros, do *unbundling*, da política ambiental, da burocracia e do papel e estabilidade dos países de trânsito e a fiabilidade (Camacho e Rodrigues, 2017, p. 12).

A importância das relações energéticas entre a UE e a Rússia é atestada pela sua interdependência: a primeira depende do petróleo e do gás natural provenientes da segunda para satisfazer as suas necessidades energéticas, mas a segunda depende do lucro gerado pela sua indústria petrolífera e de gás no decurso das vendas à primeira. Qualquer que seja o futuro das relações diplomáticas e políticas, ambos pretendem manter as suas relações comerciais, indispensáveis para garantirem a sua segurança energética de aprovisionamento e de procura. A importância da energia nas suas relações não se esgota no plano comercial. Ela continua a represen-

tar uma oportunidade para a diplomacia económica, com a afirmação de estratégias energéticas comuns que visem o benefício mútuo (Camacho, 2017, p. 15).

Segundo as projeções da BP (2016) para 2035, a Rússia continuará a ser o maior exportador de energia do mundo. Relativamente às exportações para a UE, a Rússia é e continuará a ser o principal fornecedor de petróleo, gás natural e carvão pelo menos a curto e médio prazo, tendo em conta as características do mercado energético, uma vez que o gás russo é o mais competitivo do mercado.

Independentemente da vontade dos dois atores, a verdade é que no contexto mundial a questão energética se irá confrontar com alguns desafios que poderão condicionar a relação entre UE e Rússia (Rodrigues e Silva, 2015, p. 7):

- A diminuição do peso do petróleo na matriz energética mundial e o aumento do papel do gás em combinação com as energias mais limpas (energias renováveis);
- A entrada em uma “Idade Dourada do Gás”, com a sua crescente penetração no sistema de geração elétrica – substituindo as centrais a carvão – e o seu potencial papel no sistema de transportes;
- A crescente “eletrificação” da matriz energética mundial, facilitada pelo desenvolvimento tecnológico – redes energéticas inteligentes, baterias elétricas de iões multivalentes, baterias de fluxo, que permitirão armazenar eletricidade a grande escala;
- A criação de um modelo mais sustentável para as cidades, que permita diversificar a matriz energética, aumentar o uso dos recursos endógenos e energias limpas;
- Novas soluções tecnológicas para o sistema de transportes – motores elétricos ou *fuel-cells* movidos a eletricidade gerada por uma gama variada de fontes, incluindo energias renováveis.

Estamos numa espécie de “laboratório do futuro”, com a mudança de hábitos, uma nova geração que tem uma outra visão do mundo onde o carro não é o elemento dominante, a crescente virtualização do mundo e dos equipamentos e serviços e o facto de a tecnologia estar a mudar a forma como vivemos, a forma como trabalhamos e a forma como nos divertimos. Neste contexto vai também mudar e está a mudar a forma como produzimos e utilizamos a energia (Rodrigues e Silva, 2015, p. 6).

O mundo do século XXI assistirá inevitavelmente à consolidação de um novo modelo energético, que poderá vir a ser o paradigma de um modelo de economia sustentável. Torna-se indispensável inovar no modo como se produzem, consomem e gerem os recursos energéticos. Daqui decorrem as potencialidades, mas também as preocupações, nomeadamente de segurança. É certo que nenhum ator pode almejar à liderança absoluta do processo em termos mundiais ou manter-se à margem face ao desenvolvimento de novos modelos energéticos, pelo que o grande desafio será garantir o maior grau possível de independência (soberania) energé-

tica, num contexto de interdependência (inevitável). As questões energéticas ganharam um papel central na agenda internacional. Falamos de questões globais, que criam interdependências entre produtores e fornecedores, entre transportadores e consumidores e que afetam tanto os Estados como os indivíduos. Falamos também de uma relação complexa, em constante mutação e com profundas diferenças regionais e locais, para as quais não existe uma solução uniforme e muito menos definitiva (Silva e Rodrigues, 2015, p. 5).

Quando passamos do quadro geral ao estudo da possibilidade de um *Russian issue* para a UE devemos ter também em conta o seguinte futuro da realidade europeia:

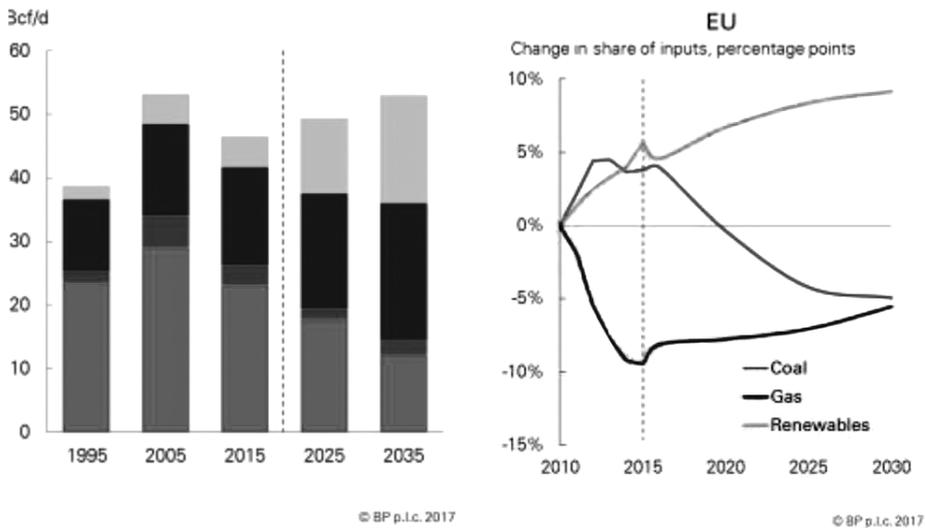
- Não existem formas de alterar a curto e médio prazo o *mix* de abastecimento energético e a situação de dependência da importação de petróleo e de gás;
- Não existem reservas internas suficientes, porque embora o consumo esteja a reduzir, este continuará a ser superior à produção endógena, quatro vezes mais no caso do petróleo e duas vezes mais no caso do gás;
- As energias renováveis alternativas têm ainda uma percentagem reduzida no *mix* energético;
- Tem sido difícil a concretização da vontade expressa em desenvolver uma política comum de energia, desde logo pelas fortes assimetrias entre a realidade da Europa central e de Leste e a Europa Atlântica;
- A UE não tem criado alternativas eficazes à dependência das importações russas, embora a realidade do Norte e Sul europeu não seja idêntica;
- À exceção da Finlândia e das Repúblicas Bálticas, que possuem uma conexão direta com a Rússia, a dependência do gás russo está associada a um número restrito de países de trânsito – Bielorrussa, Ucrânia –, com os quais a Rússia tem uma relação tensa.

O futuro parece pleno de possibilidades, porque: i) a Federação Russa, principal fornecedor europeu, é um ator com o qual a Europa possui uma relação permeável a tensões várias, facto que poderá refletir-se nos moldes do fornecimento energético tal como hoje o conhecemos; ii) porque o processo de estabelecimento do preço do gás tem uma génese regional, assente prioritariamente em contratos de longo-prazo baseados na relação direta estabelecida entre produtor e consumidor; iii) porque o gás é e será no futuro próximo o hidrocarboneto com maior aumento de procura no mercado global devido à urbanização e industrialização das economias emergentes; e iv) pelo papel que o gás natural poderá desempenhar no esforço de redução das emissões de CO₂ no setor energético europeu (Viana *et al.*, 2014, pp. 6-7).

A solução para enfrentar os desafios que emergem em termos de segurança energética na relação entre a UE e a Federação Russa poderá passar pela criação na UE de um novo paradigma energético, que combine o gás – o mais limpo dos combustíveis fósseis – com as energias renováveis para potenciar sinergias mútuas e disputar o segmento da geração elétrica e térmica e o sistema de transportes mundial

(Silva e Rodrigues, 2015, p. 19). Esta mudança só será viável se for rentável em termos de preço, competitividade, eficiência e minimização do impacto das alterações climáticas. Um dos cenários recentes apresentados para a evolução da matriz energética no século XXI que não é apenas europeu, prevê para 2050 uma matriz dominada pelo gás e carvão, mas conjugada com 40% de energias renováveis (Shell, 2013; BP, 2017) (Fig. 5).

Figura 5 – União Europeia: Diversidade do *Mix* Energético e Importações de Gás (1995-2035)



Fonte: BP (2017).

Serão estas mudanças possíveis? De que forma poderão influenciar o futuro da relação da UE com a Rússia? Não estará a Federação Russa tão dependente do gás natural como a UE, uma vez que a sua economia apresenta uma reduzida oferta de produtos exportáveis e uma dependência estrutural em relação à exportação de recursos energéticos, sobretudo gás? Acresce que não está a conseguir criar alternativas a essa exportação. Por seu turno, a UE aposta fortemente na alteração do *mix* energético e na transição para uma nova realidade baseada na rentabilização de recursos endógenos e nas energias renováveis e novos comportamentos de consumo dos seus residentes.

Num contexto de dependência mútua onde ambos perseguem interesses económicos, talvez sejam mitigados os riscos para ambos os intervenientes. Com uma incógnita, porém, em relação aos combustíveis fósseis, que deriva das relações que ambos os atores consigam manter com os países de trânsito.

Alexander Gusev e Kirsten Westphal (2015, pp. 29-31) dão cinco conselhos sobre o modo de perspetivar a relação energética UE-Rússia:

- Estar atento aos efeitos negativos de uma eventual deterioração das relações energéticas entre os dois atores;
- Normalizar as relações energéticas com a Rússia e solidificá-las com projetos comerciais sólidos;
- Visar uma “dessecuritização” das relações Euro-russas;
- Vislumbrar um futuro marcado por um espaço energético comum;
- Retomar a diplomacia energética.

Uma *Russian issue* ou a partilha de vulnerabilidades?

A dependência externa da UE, nomeadamente em relação à Rússia e de uma forma muito particular no que se refere ao gás natural, condiciona o seu futuro e é uma grande fragilidade da sua segurança energética. Considerando as variáveis geoecológicas, geopolíticas e científico-tecnológicas que poderão interferir direta e indiretamente no abastecimento futuro de gás natural à Europa, afigura-se que esta apenas poderá minimizar a sua atual dependência de forma faseada, num horizonte temporal de médio e longo-prazo, e através do reforço da coordenação, cooperação e integração da respetiva política energética.

Independentemente da forma como a UE consiga diversificar as suas fontes de abastecimento, a consecução de medidas tendentes à mitigação da vulnerabilidade estratégica passará em larga medida pelo desenvolvimento de uma política comum. Só assim se poderá valorizar o potencial da unidade comunitária e dispor de um mecanismo eficaz para garantir o abastecimento energético, assente numa base negocial de âmbito multilateral.

Por seu turno, para a Federação Russa a exportação de recursos energéticos é essencial para equilibrar a economia e manter a sua competitividade no mercado mundial, razão pela qual o desenvolvimento de uma política energética sólida tem sido um dos principais objetivos da Presidência de Putin. Tendo em conta os interesses económicos no que concerne à energia, especialistas russos têm apelado a uma aproximação das relações energéticas com a Europa.

Existe uma tendência para politizar e *securitizar* a questão energética e a relação energética UE-Rússia têm sido fortemente influenciadas por questões geopolíticas que envolvem a crise na Ucrânia. No entanto, tendo em conta a importância que a energia tem para a economia russa, o lucro é uma variável que estará sempre presente na estratégia energética russa para a Europa, além de que a UE é um dos principais parceiros económicos da Rússia.

Embora a importância do gás liquefeito e a estratégia europeia em diversificar as fontes energéticas através das renováveis, novas rotas e novos fornecedores, dimi-

nua essa influência, a Rússia continuará a ser um importante parceiro estratégico para a UE e a Gazprom o seu principal fornecedor, pelos preços competitivos e pelos contratos a longo-prazo acordados para lá de 2025. Assim como a UE continuará a ser o mais importante parceiro energético da Federação Russa.

Há que evitar os discursos alarmistas e desconstrutivos sobre esta dependência, porque enquanto a relação for de benefício mútuo, dificilmente ela será quebrada, com o risco de prejudicar ambos os atores envolvidos (Freire, 2019, pp. 186-187; Grivach, 2019, p. 252). Apesar de questões geopolíticas existentes, as relações energéticas entre a UE e a Rússia são um tema que, para interesse de ambos, deve ser resolvido por via diplomática, através de diálogo e da cooperação. Tendo em conta as vantagens e inconvenientes que aproximam estes dois atores vizinhos, poderá desejavelmente nunca vir a existir um *Russian Issue*. Trata-se hoje de melhorar o diálogo, de forma a criar um sistema energético mais unido e seguro para consumidores e produtores e, conseqüentemente, aumentar e estabilizar a segurança energética, que tanto preocupa os líderes políticos europeus. Um verdadeiro *casamento de conveniência* (Freire, 2019, p. 201).

Bibliografia

- Ang, B. W., Choong, W. L. e Ng, T. S., 2015. Energy security: Definitions, dimensions and indexes. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 42, pp. 1077-1093. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2014.10.064>.
- BP, 2019. *BP Statistical Review of World Energy 2019*, 68th Edition [pdf]. Disponível em BP [website] <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf> [consultado em 10 de setembro 2019].
- BP, 2017. *BP Energy Outlook 2017 edition* [pdf]. Disponível em BP [website] https://safety4sea.com/wp-content/uploads/2017/01/BP-Energy-Outlook-2017_01.pdf [consultado em 6 de fevereiro de 2017].
- BP, 2016. *BP Statistical Review of World Energy June 2016* [pdf]. Disponível em BP [website] <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf> [consultado em 26 de fevereiro de 2017].
- Camacho, P., 2017. Perfil Energético da Rússia. IPRI Working Paper Series, n.º 4, *A Geopolítica do Gás e o Futuro da relação Euro-Russa*, 31 de maio, 22 pp. Disponível em: <http://geo4ger.wixsite.com/projetogeo4ger/working-papers> [consultado em 10 de setembro 2019].
- Camacho, P. e Rodrigues, T., 2017. A agenda energética UE-Rússia: uma relação de interdependência. IPRI Working Paper Series, n.º 2, *A Geopolítica do Gás e o Futuro da relação Euro-Russa*, 28 fevereiro, 18 pp. Disponível em: <http://geo4ger.wixsite.com/projetogeo4ger/working-papers> [consultado em 10 de setembro 2019].

- Campos, A. e Momotova, A., 2019. Russia in the World Energy Market. Em C. Fernandes e T. Rodrigues, eds., *The Future of Energy: Prospective Scenarios on EU-Russia Relations*. Nova Iorque: NOVA Publishers, pp.147-181.
- Cherp, A. e Jewell, J., 2014. The Concept of Energy Security: Beyond the Four As. *Energy Policy*, 75, pp. 415-421. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2014.09.005> [consultado em 7 de junho 2016].
- Cox, E. M., 2017. *Assessing Energy Security in a Low-Carbon Context: The Case of Electricity in the UK*. Doctoral thesis (PhD). University of Sussex/School of Business, Management and Economics. Disponível em University of Sussex [website] <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/68642/1/Cox%2C%20Emily%20M.pdf> [consultado em 3 de setembro 2017].
- European Commission, 2018. *EU Energy in Figures: Statistical Pocketbook 2018* [pdf]. Directorate-General for Energy (European Commission). Disponível em Publications Office of the European Union [website] <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/99fc30eb-c06d-11e8-9893-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-77059768> [consultado em 3 de setembro 2019].
- European Commission, 2001. *Green Paper – Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply*. COM/2000/0769 final. Document 52000DC0769. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52000DC0769> [consultado em 3 de setembro 2019].
- Fernandes, C. P., 2019. Energy security in Perspective. Em C. Fernandes e T. Rodrigues, eds., *The Future of Energy: Prospective Scenarios on EU-Russia Relations*. Nova Iorque: NOVA Publishers, pp. 33-64.
- Fernandes, C. P., 2017. A Contribution to the Analysis of Energy Security. Em Fernandes, C. P. e Rodrigues, T. F., eds., *Geopolitics of Energy and Energy Security*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 61-78. Disponível em: http://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncadernos_24.pdf [consultado em 3 de setembro 2019].
- Freire, M. R. 2109. Russia Energy Relations: Geopolitisation and the EU perspective. Em C. Fernandes e T. Rodrigues, eds., *The Future of Energy: Prospective Scenarios on EU-Russia Relations*. Nova Iorque: NOVA Publishers, pp.185-205.
- Freire, M. R., 2017. Final Remarks: The Geopolitics of Energy and Energy Security. Em Fernandes, C. P. e Rodrigues, T. F., eds., *Geopolitics of Energy and Energy Security*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp.133-143.
- Ghasemi, R., 2012. *Energy Markets: Mitigating Volatility*. Statement by His Excellency Eng. Rostam Ghasemi, Minister of Petroleum of Islamic Republic of Iran. 13th Ministerial Meeting, International Energy Forum Kuwait, 14th March 2012. Disponível em International Energy Forum (IEF) [website] https://www.ief.org/_resources/files/events/13th-ief-and-5th-iefbf-kuwait/ief13-s2-iran-minister-ghasemi.pdf
- Grivach, A. 2019. Russia-EU Energy Security Issues and Prospects: View from Moscow. Em C. Fernandes e T. Rodrigues, eds., *The Future of Energy: Prospective Scenarios on EU-Russia Relations*. Nova Iorque: NOVA Publishers, pp.229-255.

- Gusev, A. e Westphal, K., 2015. *Russian Energy Policies Revisited*. Research Paper 2015/RP 08. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik/German Institute for International and Security Affairs. Disponível em: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2015RP08_gsv_wep.pdf [consultado em 10 de janeiro 2016].
- International Energy Agency (IEA), 2017. *Energy Security*. Disponível em: <https://www.iea.org/topics/energysecurity/> [consultado em 5 de maio 2017].
- Jonsson, D. K. , Månsson, A. e Johansson, B., 2013. Energy Security and Climate Change Mitigation as Combined Areas of Analysis in Contemporary Research. *Energy Studies Review*, 20(2), pp. 90-113. Disponível em: <https://doi.org/10.15173/esr.v20i2.550> [consultado em 5 de maio 2017].
- Kuznetsov, A. S., 2015. *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. Londres, Nova Iorque: Routledge.
- Leal, C., 2014. Energy Security: Concepts, Shifting Energy Landscape and Main Players in the 21st Century (Chap. 8). Em T. Rodrigues, R. G. Perez e S. S. Ferreira, eds., *Globalization and International Security: An overview*. Nova Iorque: NOVA Publishers, pp.145-164.
- Mankoff, J., 2010. Russia's Revival. Em M. Caverly e T. Balzacq, eds., *The Routledge Handbook of Security Studies*, 2nd Edition. Londres: Routledge, pp. 349-358.
- Månsson, A., Johansson, B. e Nilsson, L. J., 2014. Assessing Energy Security: An Overview of Commonly Used Methodologies. *Energy*, 73, pp. 1-14. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.energy.2014.06.073> [consultado em 7 de outubro 2018].
- Ministry of Energy of the Russian Federation (MERF), 2010. *Energy Strategy of Russia For the period up to 2030* [pdf]. Approved by Decree N° 1715-r of the Government of the Russian Federation dated 13 November 2009. Disponível em European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS) [website] https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/ES-2030_%28Eng%29.pdf [consultado em 13 de setembro 2019].
- Popescu, M. F., 2015. The Economics and Finance of Energy Security. *Procedia Economics and Finance*, 27, pp. 467-73.
- Ren, J., e Sovacool, B., 2014. Quantifying, Measuring, and Strategizing Energy Security: Determining the Most Meaningful Dimensions and Metrics. *Energy*, 76, pp. 838-849.
- Rodrigues, T. e Campos, A., 2017. Segurança energética e um modelo para o futuro da Europa: A questão russa. IPRI Working Paper Series, n.º 3, *A Geopolítica do Gás e o Futuro da relação Euro-Russa*, 25 abril, 19 pp. Disponível em: <http://geo4ger.wixsite.com/projetogeo4ger/working-papers> [consultado em 10 de setembro 2019].
- Rodrigues, T. e Fernandes, C., 2019. Introduction. Em Carla Fernandes e Teresa Rodrigues, eds., *The Future of Energy: Prospective Scenarios on EU-Russia Relations*. Nova Iorque: NOVA Publishers, pp. xi-xix.
- Rodrigues, T. e Silva, A., 2015. Nota Introdutória: Que modelo de segurança energética? *Relações Internacionais*, n.º 46, pp. 5-10. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n46/n46a01.pdf> [consultado em 3 de setembro 2019].

- Rodrigues, T., Leal, C. e Ribeiro, J., 2012. *Uma Estratégia de Segurança Energética para o Século XXI em Portugal*. Lisboa: IN-CM/Instituto da Defesa Nacional.
- Shell, 2013. *Cenários sob novas lentes: mudança de perspectiva para um mundo em transição*. Shell International BV. Disponível em: <http://s04.static-shell.com/content/dam/shell-new/local/corporate/corporate/downloads/pdf/NewLensScenario/nls-web-brazilian-brochure.pdf> [consultado em 20 de março 2015].
- Silva, A., 2019. Energy Challenges, Technology and New Energy Sources. Em Carla Fernandes e Teresa Rodrigues, eds., *The Future of Energy: Prospective Scenarios on EU-Russia Relations*. Nova Iorque: NOVA Publishers, pp.89-120
- Silva, A., 2017. Energy. From Geopolitics to security. Em Fernandes, C. P., Rodrigues, T. F., eds., *Geopolitics of Energy and Energy Security*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 49-60. Disponível em: Instituto da Defesa Nacional [website] http://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncadernos_24.pdf [consultado em 3 de setembro 2019].
- Silva, A. e Rodrigues, T., 2015. A segurança energética e um modelo para o futuro da Europa. *Relações Internacionais*, n.º 46, pp. 11-24. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n46/n46a02.pdf> [consultado em 3 de setembro 2019].
- Viana, V. R., et al., 2014. Portugal, a Geopolítica da Energia e a Segurança Energética Europeia. *Policy Paper* 5. Disponível em: http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/e-briefing_papers/policypaper5geopoliticada_energia_seguranca%20_energetica_da_europa.pdf [consultado em 20 de março de 2018]
- Wang, Q. e Zhou, K., 2017. A Framework for Evaluating Global National Energy Security. *Applied Energy*, 188, pp. 19-31. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.apenergy.2016.11.116> [consultado em 20 de novembro de 2018].

Extra Dossîe

Tribunais Penais Internacionais: os Direitos da Mulher nos Conflitos Armados

Henrique Peyroteo Portela Guedes

Capitão-de-mar-e-guerra licenciado em Ciências Militares Navais, pela Escola Naval, e especializado em eletrotécnica. Assessor e investigador no Instituto da Defesa Nacional (IDN). Pós-graduado em Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos em situações de conflito, pelo Instituto Europeu/IDN, e em Estudos Avançados de Geopolítica, pela Universidade Autónoma de Lisboa/IDN. Tem um vasto conjunto de artigos publicados sobre Pirataria Marítima, em Portugal, Espanha, Brasil e Reino Unido, é autor do livro 'A Pirataria Marítima Contemporânea: as últimas duas décadas' e coautor de dois subcapítulos no livro 'A Segurança no Mar: Uma visão holística'.

Resumo

Os atos de violência sexual e/ou física contra as mulheres têm estado, desde sempre, presentes nos conflitos armados. Durante séculos foram ignorados e tolerados, contudo, a partir do século XIX o paradigma começou a mudar. No século XX, com a evolução do Direito Internacional Humanitário, dão-se os primeiros passos no sentido dos atos de violência sexual, ocorridos durante os conflitos armados, passarem a ser considerados como crime. É a jurisprudência resultante dos Tribunais Penais Internacionais que, associada à contínua pressão internacional, acaba por ser decisiva na defesa dos direitos da mulher nos conflitos armados, consolidando como crime de guerra, crime contra a humanidade ou crime de genocídio, os atos de violência sexual ocorridos nestes.

Palavras-chave: Violência sexual, Direitos da mulher, Conflitos armados.

Abstract

**International Criminal Courts:
Women's Rights
in Armed Conflict**

Acts of sexual and/or physical violence against women have always been present in armed conflicts. For centuries they were ignored and tolerated, however, from the nineteenth century, the paradigm began to change. In the twentieth century, with the evolution of international humanitarian law, the first steps were taken towards acts of sexual violence, occurring during armed conflicts, to be considered as a crime. It is the jurisprudence resulting from the International Criminal Courts that, coupled with continued international pressure, turns out to be decisive in defending women's rights in armed conflicts, consolidating as acts of war, a crime against humanity or crime of genocide, acts of sexual violence.

Keywords: Sexual violence, Women's rights, Armed conflicts.

Introdução

As questões de gênero há muito que vêm sendo discutidas nas mais diversas áreas das sociedades, devido à diferença de oportunidades ao dispor das mulheres para alcançar a igualdade social, jurídica, política e econômica na sociedade, em muito devido a uma discriminação contínua e endêmica contra estas. Contudo, apesar de atualmente existir uma maior consciencialização, a violência contra as mulheres ainda continua a constituir uma manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres, que conduziram ao domínio e à discriminação das mulheres por parte dos homens e que têm impedido o progresso pleno destas.

No âmbito dos conflitos armados, as questões de gênero também têm sido alvo de frequente debate nas últimas décadas, o que tem contribuído para uma evolução muito positiva no tratamento das mesmas. Desde sempre que os atos de violência sexual, com destaque para o estupro¹, e de violência física contra as mulheres têm estado presentes em teatros de guerra, tornando-se mesmo uma prática comum nos conflitos armados. Infelizmente, na sua grande maioria, foram sempre tolerados e ignorados.

As Questões de Gênero no Âmbito dos Conflitos Armados

A violência sexual contra as mulheres está muito associada à menor importância dada à condição feminina ao longo dos séculos. A utilização de violência constitui um dos mecanismos sociais através do qual as mulheres são forçadas a assumir uma posição de subordinação em relação aos homens. As mais vulneráveis a atos de violência são as que pertencem a grupos minoritários, as detidas, as deficientes, as idosas, que se encontram em locais onde existem conflitos armados, entre outras.

As mulheres, tradicionalmente, têm vindo a ocupar uma posição secundária na sociedade, pois o homem tem representado sempre em termos históricos a univer-

1 Segundo Ms. Gay J. McDougall, *Special Rapporteur*, no documento preparatório submetido à Comissão de Direitos Humanos, o estupro pode ser definido como a prática de relações sexuais não consensuais através do uso da força, de ameaças ou de intimidação, afetando drasticamente, em termos de dignidade e segurança, quem é vítima dele, habitualmente, as mulheres. É uma prática habitual em conflitos armados, assim como a escravidão sexual e outras práticas semelhantes à escravidão, sendo usado cada vez mais como instrumento de tortura ou de guerra. Nesta ótica, o estupro viola o Direito Internacional Humanitário e os Direitos Humanos. Foi praticado amplamente durante a Segunda Guerra Mundial, nomeadamente pelos japoneses em relação aos chineses, filipinos, indonésios, coreanos, etc., e pelos soldados alemães em guetos e campos de concentração.

salidade. O estupro surge assim como uma forma “normal” do homem subjugar a mulher, através da violência sexual, utilizando muitas vezes a violência física, moral ou psicológica, para o conseguir. Tem existido, assim, uma entidade dominante – o homem – e uma entidade dominada – a mulher –, aquela que é subjugada, que é o objeto, logo a vítima. Este domínio do homem sobre a mulher tem-se evidenciado cada vez mais em situações de conflito armado, onde estas são mais facilmente tratadas como objetos por parte dos combatentes. O estupro é assim encarado, por estes últimos, como algo normal e por vezes incentivado, pois ao controlar-se o território assume-se, muitas vezes, que o que lá existe também pertence às forças ocupantes. Esta situação, quando levada ao extremo, pode fazer com que o estupro funcione como uma forma de afirmação da soberania sobre o território, pois pode ser aproveitado para acabar, por exemplo, com a identidade das minorias étnicas, através daquilo que normalmente designamos por limpeza étnica. Os agressores através da violação sexual das mulheres de uma determinada etnia acabam por engravidá-las gerando assim filhos seus nestas.

Esta situação esteve bem presente na guerra do Ruanda, onde as mulheres Tutsi, minoria étnica na região, foram violadas insistentemente por agressores Hutu. Os descendentes irão assim ser considerados como sendo de etnia Hutu. O estupro, neste caso, foi utilizado como arma de guerra para cometer um genocídio².

É curioso notar que, segundo os estudos efetuados, é mais fácil serem as forças estatais a praticar o estupro na zona de conflito/locais sobre seu domínio, do que os grupos rebeldes que normalmente estão mais próximos das populações porque precisam destas em termos de apoio. Muitas das vezes o estupro não é algo premeditado pelos governos ou pelos chefes, mas sim o resultado duma atuação espontânea dos combatentes que por sua decisão decidem praticar este tipo de atos. Nestas situações nunca atinge uma dimensão muito grande, ao contrário do que acontece quando é incentivada superiormente, como foi o caso no Ruanda.

O Direito Internacional Humanitário

O Direito Internacional Humanitário (DIH) é algo relativamente recente. Considera-se que surgiu na sequência da Batalha de Solferino, ocorrida em 24 de junho de 1859, presenciada por Henry Dunant, um jovem suíço, que depois de regressar a Genebra, e extremamente afetado pelos horrores da batalha, escreveu “Souvenir de Solferino”. Este escrito de Dunant viria a servir, em 1864, de base à Convenção

2 Ato praticado com intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, rácico ou religioso, enquanto tal. Neste caso foi cometido pela imposição de medidas destinadas a impedir nascimentos no seio do grupo-alvo.

de Genebra para a proteção das vítimas de guerra. Mais tarde, em 1948, com o surgimento da Declaração Universal dos Direitos do Homem³ (DUSDH), o indivíduo, *per si*, emerge como sujeito do direito internacional. Em 1949, o DIH, na sequência da DUSDH, adquire especial relevo com a publicação das quatro Convenções de Genebra. O DIH torna-se assim o integrador de um conjunto de normas internacionais, convencionais e consuetudinárias, com o propósito de salvaguardar os direitos das pessoas e tentar limitar e mitigar o sofrimento humano durante os conflitos, com o objetivo de proteger e dignificar o ser humano.

O Direito Internacional Humanitário é um conjunto de normas que visam limitar os efeitos dos conflitos armados.

Estabelece restrições às partes em conflito sobre os meios e métodos de guerra empregados.

Protege as pessoas que não participam ou que deixaram de participar das hostilidades. Também é conhecido como Direito da Guerra ou Direito Internacional dos Conflitos Armados.

Cruz Vermelha Internacional

O DIH protege os combatentes e as pessoas que não participam ou que deixaram de participar das hostilidades, como:

- civis;
- pessoal médico e religioso;
- combatentes feridos, doentes e náufragos;
- prisioneiros de guerra;
- internados civis.

O DIH reconhece as necessidades específicas das mulheres e crianças, conferindo-lhes uma proteção adicional.

Cruz Vermelha Internacional

O DIH é aplicável em três situações:

- conflitos armados internacionais, que envolvem pelo menos dois Estados;
- situações em que a totalidade ou parte de um território de um Estado esteja ocupado por uma potência estrangeira;
- conflitos armados que surgem dentro de um Estado entre o governo e um ou mais grupos armados organizados ou entre vários grupos armados organizados.

O DIH aplica-se a todas as partes do conflito, independente de quem o tenha iniciado.

Cruz Vermelha Internacional

Genericamente, o DIH vem funcionar como regulador, “exigindo” às partes envolvidas em conflito que façam a distinção entre combatentes e civis e desta forma não

3 Adotada pela Organização das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948.

ataquem as populações civis. Este vem também limitar ou proibir o uso de armas cruéis cuja utilização pode não possibilitar a distinção entre combatentes e civis. “Garante” que as partes envolvidas em conflito assistam os feridos e doentes, assim como protejam o pessoal de saúde. “Exige” que os contendores assegurem a dignidade dos prisioneiros de guerra e internados civis.

A Mulher e o Direito Internacional Humanitário

Até à Idade Média a sociedade via a mulher vítima de estupro como alguém que perdera o seu valor no seio da família, principalmente se esta ainda fosse virgem. As mentalidades foram-se alterando e a partir do século XVI o estupro passou a ser visto como um crime contra a honra pois retirava a castidade e a virtude às mulheres.

Ao longo dos séculos os atos de violência sexual⁴ praticados durante os conflitos armados por combatentes, quer pertencentes aos exércitos regulares quer mercenários, foram sempre uma constante, sendo na sua grande maioria ignorados ou aceites com naturalidade, ou seja, tolerados.

Só em 1863 é redigido o primeiro instrumento a proibir o estupro, o Código Lieber⁵, que no seu artigo 44.º menciona “(...) qualquer violação, dano (...) são proibidos sob pena de morte ou sob qualquer outra punição severa que seja apropriada de acordo com a gravidade da ofensa”. Apesar deste Código ter sido, segundo a informação disponível, o primeiro a vedar o estupro numa situação de conflito, neste caso concreto aos soldados do exército do Norte, durante a Guerra Civil Americana, este não fez regra a partir daí. Não é preciso recuarmos muito no tempo para termos vários exemplos de situações de conflito onde o estupro esteve bem presente:

- Genocídio arménio por parte do Império Otomano, que teve o seu início em 1915, e no qual os turcos estupraram mulheres arménias;
- Estupro de Nanquim, entre 1937 e 1938, quando os japoneses, do poderoso Império expansionista do Japão, desembarcaram em Nanquim, então capital de uma frágil China, e violaram indiscriminadamente mulheres chinesas;

4 Qualquer violência, física ou psicológica, realizada por meios sexuais ou visando a sexualidade. A violência sexual cobre tanto os ataques físicos, como os psicológicos, dirigidos à sexualidade de uma pessoa, de acordo com o *Final report submitted by Ms Gay J McDougall, Special Rapporteur, Contemporary forms of slavery: systematic rape, sexual slavery and slavery-like practices during armed conflict*. Fiftieth session. E/CN.4/Sub.2/1998/13, 22 June 1998.

5 Em 24 de abril de 1863 o presidente Lincoln assinou as Ordens Gerais n.º 100, também conhecidas como Código Lieber, nas quais estavam plasmadas as instruções de conduta para todos os soldados do exército do Norte.

- Durante a guerra do Vietname, os soldados americanos estupraram muitas mulheres vietnamitas;
- Genocídio no Ruanda, em 1994, onde os soldados Hutus estupraram indiscriminadamente mulheres Tutsis.

Estes são apenas alguns exemplos, entre muitos outros existentes, que espelham bem a presença do estupro em situações de conflito armado.

A evolução do DIH veio também contribuir em muito para a alteração do paradigma, estabelecendo que deve haver igualdade de gênero, ou seja, o tratamento atribuído à mulher deve ser igual ao atribuído ao homem. Contudo, só com a crescente chamada de atenção para a natureza, gravidade e magnitude do problema da violência contra as mulheres, por parte dos movimentos feministas, e na sequência das suas lutas pela igualdade dos direitos civis, é que a questão do estupro começou a ser questionada em relação ao seu tratamento jurídico-penal, acentuando-se a necessidade, cada vez maior, de punir os culpados.

Apesar do Código Lieber se destinar apenas a ser aplicado em território dos Estados Unidos da América, foi importante em termos internacionais pois foi considerado como refletindo um costume internacional de proibição do estupro. Ele acabou por influenciar outros instrumentos de direito que se seguiram, nomeadamente a IV Convenção de Haia, de 1907, relativa às Leis e Costumes da Guerra em Campanha. Esta, no seu artigo 46.º, fazia alusão, apesar de não ser de uma forma explícita, à violência sexual. Este artigo refletia a necessidade de se respeitar a “Honra e direitos familiares, as vidas das pessoas, e a propriedade privada, assim como as convicções e práticas religiosas precisarem de ser respeitadas”, o que era interpretado à época como uma referência à proteção das mulheres contra a violência sexual.

Pode-se considerar que, num passado recente, ocorreram três marcos importantes, a partir dos quais houve de facto uma mudança de paradigma em relação à forma de encarar a violência sexual em conflitos armados. O primeiro é o final da Segunda Guerra Mundial. Até então este tipo de violência era visto pela sociedade como algo que se sabia existir, mas por ser difícil de identificar e quantificar acabava por não constituir um fator de preocupação, perante outro tipo de crimes vistos com uma dimensão maior, que impusesse uma necessidade premente de codificação. O facto de a sua existência estar associada a situações não sistemáticas, em que os combatentes, individualmente ou em pequenos grupos, em situação de conflito armado, praticavam tais atos para se satisfazerem e compensarem, por vezes, longos períodos de ausência familiar, não colheu da parte da comunidade internacional uma grande valorização. Com o final da Segunda Guerra Mundial, e após os julgamentos de Nuremberga e Tóquio, começou a evidenciar-se em termos internacionais uma maior preocupação com os crimes ditos menores, nos quais se incluía até então o de violência sexual.

Em 1945, através da Lei n.º 10 do Conselho de Controlo⁶, que passou a considerar no número 1.(c) do seu artigo II⁷ a violação sexual como um crime internacional, mais concretamente um crime contra a humanidade, dá-se o primeiro reconhecimento da comunidade internacional, no sentido de que este tipo de abuso tinha que ter consequências para quem o praticava.

As Convenções de Genebra, de 12 de agosto de 1949, vieram trazer avanços no que diz respeito à proteção da mulher, passando todas elas a fazer referência à violação sexual praticada em conflitos armados, associando esta, quando praticada, a uma ofensa à honra da mulher. Estas Convenções vieram considerar crime de natureza sexual os atos de violência sexual praticados de forma isolada ou não sistemática, por indivíduos/pequenos grupos pertencentes às forças armadas ou a grupos armados, a participarem diretamente num conflito armado. Este tipo de atos era visto até então como sendo uma forma que os perpetradores tinham de satisfazer o seu desejo sexual após longos períodos afastados dos seus lares, não tendo qualquer outro motivo associado. A proibição deste tipo de atos ficou plasmada nas I e II Convenções de Genebra, nos seus artigos 12.^o⁸, na III Convenção de Genebra, no seu artigo 14.^o⁹, e na IV Convenção de Genebra, no seu artigo 27.^o¹⁰. Os próprios Protocolos Adicionais, de 8 de junho de 1977, também contêm alusão a este tipo de atos. No caso do Protocolo Adicional I, essa menção é feita no número 2. b) do artigo 75.^o¹¹ e

6 Lei aprovada pelo Conselho de Controlo Aliado na Alemanha para permitir a punição de pessoas culpadas de crimes de guerra, crimes contra a paz e contra a humanidade.

7 Número 1.(c) do seu artigo II: “Crimes contra a humanidade. Atrocidades e ofensas, incluindo, mas não limitando, a assassinato, extermínio, escravidão, deportação, prisão, tortura, estupro ou outros atos desumanos cometidos contra qualquer população civil, ou perseguições por motivos políticos, raciais ou religiosos violando ou não as leis internas do país onde foram perpetradas”, Berlim, 20 de dezembro de 1945.

8 I Convenção de Genebra – PARA A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DOS FERIDOS E DOS ENFERMOS DAS FORÇAS ARMADAS EM CAMPANHA e II Convenção de Genebra – PARA A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DOS FERIDOS, ENFERMOS E NÁUFRAGOS DAS FORÇAS ARMADAS NO MAR, nos seus CAPÍTULOS II – artigo 12.^o Proteção, tratamento e cuidados – “(...) As mulheres serão tratadas com todas as deferências devidas a seu sexo. (...)”.

9 III Convenção de Genebra – RELATIVA AO TRATAMENTO DOS PRISIONEIRO DE GUERRA – TÍTULO II – artigo 14.^o Respeito pela pessoa dos prisioneiros- “(...) As mulheres devem ser tratadas com todo respeito devido a seu sexo e, de qualquer maneira, devem beneficiar-se de um tratamento tão favorável quanto o que for dispensado aos homens. (...)”.

10 IV Convenção de Genebra – RELATIVA À PROTEÇÃO DOS CIVIS EM TEMPO DE GUERRA – TÍTULO III – SESSÃO I – artigo 27.^o “(...) As mulheres serão especialmente protegidas contra qualquer atentado a sua honra e, em particular, contra a violação, prostituição forçada ou qualquer atentado a seu pudor. (...)”.

11 Protocolo Adicional I – RELATIVO À PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS DOS CONFLITOS ARMADOS INTERNACIONAIS – TÍTULO IV – SEÇÃO III – CAPÍTULO I – artigo 75.^o — Garantias fundamentais “(...) 2. São e permanecerão proibidos em qualquer momento ou lugar, quer

no número 1. do artigo 76.^o 12, e no caso do Protocolo Adicional II, no número 2. e) do artigo 4.^o 13.

Os Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra, apesar de fazerem referência no seu texto às violações sexuais, não vêm acrescentar nada de novo em relação às Convenções de Genebra, pois fazem-no ainda sobre a perspectiva de que, quando cometidas, atacariam apenas a honra da mulher.

O paradigma começa a mudar outra vez a partir do final da década de 70 do século passado, com a adoção de vários normativos. A Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, adotada em 1979¹⁴ pela Assembleia Geral das Nações Unidas, foi um desses normativos. Este veio reconhecer que a violência contra a mulher viola, prejudica ou anula o gozo, por parte das mulheres, dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Seguiu-se a adoção pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em 25 de junho de 1993, da Declaração e Programa de Ação de Viena, na qual se afirma que a violência baseada em gênero e todas as formas de assédio e exploração sexual, incluindo aquelas resultantes de preconceitos culturais e tráfico internacional, são incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana e devem ser eliminadas. Posteriormente, foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Declaração sobre a eliminação da violência contra as mulheres – Resolução n.º 48/104, de 20 de dezembro de 1993 –, onde consta a “urgente necessidade de uma aplicação universal às mulheres dos direitos e princípios relativos à igualdade, segurança, liberdade, integridade e dignidade de todos os seres humanos”. Todos estes instrumentos, associados ao papel de vários movimentos de mulheres e de organizações não-governamentais, mostram bem o grande esforço da comunidade internacional, à época,

sejam cometidos por agentes civis quer por militares, os seguintes atos: ... b) atentados contra a dignidade da pessoa, em particular os tratamentos humilhantes e degradantes, a prostituição forçada e qualquer forma de atentado ao pudor; (...).”

12 Protocolo Adicional I – RELATIVO À PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS DOS CONFLITOS ARMADOS INTERNACIONAIS – TÍTULO IV – SEÇÃO III – CAPÍTULO II – artigo 76.^o — Proteção das mulheres “1. As mulheres devem ser objeto de respeito especial e protegidas particularmente contra a violação, a coação, a prostituição e qualquer forma de atentado ao pudor. (...)”.

13 Protocolo Adicional II – RELATIVO À PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS DOS CONFLITOS ARMADOS NÃO INTERNACIONAIS – TÍTULO II – artigo 4.^o — “(...) 2. Sem prejuízo do caráter geral das disposições anteriores, são e permanecerão proibidos, em qualquer momento ou lugar, em relação às pessoas mencionadas no parágrafo 1: (...) e) os atentados à dignidade da pessoa, particularmente os tratamentos humilhantes e degradantes, a violação, a coação à prostituição e todo atentado ao pudor; (...)”.

14 Adotada e aberta à assinatura, ratificação e adesão pela Resolução n.º 34/180 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 18 de dezembro de 1979. Entrou em vigor como tratado internacional em 3 de setembro de 1981, depois da ratificação do vigésimo país, em conformidade com o n.º 1 do artigo 27.^o

para tentar promover a eliminação da discriminação e da violência baseada no gênero contra as mulheres.

Estas mudanças ganharam ainda mais força com os Tribunais internacionais *ad hoc* para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda. Os atos de violência sexual, escravidão sexual, e outras práticas análogas à escravidão, em conflitos armados, incluindo os internos, deixaram de ser vistos não só como um ataque à honra das vítimas, mas também como atos que atacam a dignidade humana e a integridade corporal, causando lesões físicas e psicológicas nas mulheres. *A posteriori*, muitas destas mulheres são discriminadas e mesmo sujeitas a maus tratos no seio das suas famílias ou da sua comunidade. Assim sendo, e independentemente de a ocorrência destes atos ter um caráter esporádico, ou seja, ser praticada aleatoriamente por alguns soldados, ou esta fazer parte de um plano concertado e mais abrangente, como por exemplo a sua utilização como arma de guerra, esses atos deverão ser denunciados, investigados, processados e condenados os perpetradores. O emprego do estupro como arma de guerra pode ser uma estratégia tendo em vista uma limpeza étnica ou o desmoralizar da oposição, sendo que esta última ocorre, principalmente, em sociedades que veem a castidade da mulher como um valor moral que tem que ser preservado e cuja violação leva por vezes ao seu abandono por parte da sua família, mesmo sem a mulher ter qualquer culpa do sucedido.

No início dos anos 90, do século passado, o paradigma muda novamente com a criação, em 1993 e 1994, dos Tribunais *ad hoc*, respetivamente, para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda, que passaram a incorporar nos seus Estatutos a violação como um crime de guerra internacional. E, no caso particular do Tribunal Penal Internacional para o Ruanda (TPIR), este foi o primeiro a considerar que o estupro pode constituir crime de genocídio. O TPIR foi também o primeiro a condenar por esse tipo de prática.

O Contributo dos Tribunais Internacionais

Durante a Primeira Guerra Mundial foram imensos os casos de estupro documentados, tendo os mais significativos sido praticados pelo exército alemão em território belga, logo no início do conflito. Este facto chegou a ser muito propagandeado, não por consideração à moral das mulheres, mas sim, para tentar influenciar a opinião pública e desta forma pressionar, pela via da moralidade, os EUA a intervir na guerra. A seguir ao estupro das mulheres belgas, as vítimas foram as mulheres francesas.

Para pôr fim à Primeira Guerra Mundial, os países envolvidos fizeram um acordo do qual resultou o Tratado de Versalhes, assinado em 28 de junho de 1919, em Paris, e que entrou em vigor em 10 de janeiro de 1920. Este serviu de instrumento para que os aliados pudessem julgar os vencidos da guerra pelas atrocidades cometidas.

Na sua Parte VII – Sanções – os seus artigos 227.º a 230.º previam a possibilidade da existência de julgamentos por violações das leis e costumes da guerra. Apesar de terem sido identificadas, *a posteriori*, várias situações de estupro e de abdução de meninas/mulheres para a prostituição forçada, cometidas durante a guerra, não houve qualquer julgamento por tais atos.

A Segunda Guerra Mundial ainda foi muito mais violenta e mortífera do que a Primeira. As atrocidades cometidas foram muito maiores, sendo, mais uma vez, o estupro uma delas, tendo este marcado presença assídua durante todo o conflito. Nem mesmo o facto de os soldados alemães terem restrições legais no que respeitava à possibilidade de terem relações sexuais com mulheres que não fossem arianas, conseguiu minimizar este tipo de atos. Estes militares não hesitavam em violar mulheres judaicas, assim como de outras etnias. Infelizmente não foram só os soldados alemães a cometer estupros durante a guerra. As tropas japonesas também o fizeram por diversas vezes, considerando-se o estupro de Nanquim, já descrito anteriormente, como sendo um dos piores da história. Os japoneses, para além da prática do estupro, também tinham por hábito recrutar mulheres só para a prostituição, as chamadas “mulheres de conforto”, estimando-se que possam ter sido envolvidas nestas redes cerca de 200.000 mulheres. Da parte dos aliados o quantitativo de mulheres estupradas por estes também foi muito significativo e foi na ordem dos milhares.

Com o final do conflito as potências vencedoras, à semelhança do que já se tinha feito no final da Primeira Guerra Mundial, quiseram outra vez punir os vencidos pelos crimes cometidos. Em 8 de agosto de 1945, em Londres, as quatro potências vencedoras da guerra, aprovam a criação de um tribunal internacional de guerra, para julgar criminosos nazistas, o Tribunal Militar Internacional de Nuremberga¹⁵. Em 19 de janeiro de 1946 foi criado outro tribunal para julgamento dos crimes cometidos durante a guerra, desta vez no Extremo Oriente, o Tribunal Militar Internacional para o Extremo Oriente¹⁶.

Estes tribunais, através dos seus estatutos, tinham competência para julgar três tipos de crimes cometidos durante a guerra: contra a paz, de guerra e contra a humanidade. Estes Estatutos não permitiam de uma forma direta julgar violações sexuais, como os atos de estupro, contudo tinham abertura suficiente para encaixar este tipo de atos nos crimes de guerra e nos crimes contra a humanidade. No entanto, em Nuremberga, não foi explorada essa possibilidade e não houve qualquer indiciado por este tipo de prática. Por sua vez, no Tribunal do Extremo Oriente já houve uma interpretação mais alargada do tipo de atos que poderia ser conside-

15 Este esteve em serviço de 14 de novembro de 1945 a 1 de outubro de 1946.

16 Este Tribunal iniciou os seus trabalhos em 3 de maio de 1946 e encerrou as suas atividades em 12 de novembro de 1948.

rado em cada um dos crimes. Como resultado houve vários indiciados por tratamento desumano e/ou desrespeito à honra e direitos da família. Estes indiciamentos, e todas as provas e documentação de suporte para os mesmos, criaram o precedente para que o estupro pudesse vir a ser considerado como um crime, no entanto isso só veio a acontecer cerca de quatro décadas depois, através dos Tribunais Penais *ad hoc* para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda, criados pelo Conselho de Segurança da ONU, ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Tribunal Penal *Ad Hoc* para a ex-Jugoslávia

Este Tribunal foi criado pela Resolução N.º 827 do Conselho de Segurança da ONU, de 25 de maio de 1993, na sequência das violações flagrantes e generalizadas ao Direito Internacional Humanitário no território da ex-Jugoslávia, mais em concreto, na República da Bósnia-Herzegovina, que ocorreram no início dos anos 90 do século passado. Os conflitos nesta região começaram com a morte do Marechal Tito, que foi presidente da Jugoslávia de 1953 a 1980. Após a sua morte o cargo de presidente da Jugoslávia passou a ser rotativo entre as seis repúblicas que constituíam o país: Eslovénia, Croácia, Bósnia-Herzegovina, Sérvia, Montenegro e Macedónia. Ainda faziam parte do país mais duas províncias autónomas: o Kosovo e a Voivodina. As divisões e conflitos étnicos foram-se agudizando e durante o ano de 1989 a unidade do país começou a desintegrar-se, arrastando este para uma brutal guerra civil. Os ódios étnicos seculares vieram ao de cima e as atrocidades cometidas por todas as partes envolvidas no conflito não se fizeram esperar, passando estas, entre outras, por mortes massivas, torturas, detenções e violações em massa, organizadas e sistemáticas, de mulheres. O grande objetivo, na prática, foi a prossecução de uma limpeza étnica, ou seja, através de uma política intencional, remover, com recurso à violência e pela via do terror, a população civil de outra etnia ou grupo religioso de certas áreas geográficas, por forma a adquirir e conservar um determinado território. O estupro foi sem dúvida dos atos mais amplamente praticados, de forma sistemática, para espalhar o terror entre a população e fazê-la fugir e não voltar. Oficialmente a guerra durou até novembro de 1995. Apesar de todas as partes envolvidas terem praticado uma infinidade de atos hediondos, considera-se que foram os sérvios-bósnios quem praticou o maior número de atos de estupro, essencialmente contra mulheres muçulmanas, cerca de 60.000 violações¹⁷. A cidade de Srebrenica, em julho de 1995, apesar de ter sido considerada uma zona segura pela ONU, foi palco de assassinatos em massa e de estupro, grande parte sob a direção de Ratko Mladić, coronel-general do exército sérvio da Bósnia.

17 Site *Women's media center* – Perfil de conflito: Bósnia.

Na sequência destes hediondos acontecimentos foi criado o Tribunal Penal *ad hoc* para a ex-Jugoslávia que, com uma jurisdição limitada no tempo, se destinava a julgar crimes cometidos a partir de 1991, com o objetivo de proceder contra as pessoas responsáveis pelas violações graves do DIH cometidas no território da ex-Jugoslávia e levá-las assim perante a justiça. Este tribunal acomodava no seu estatuto crimes contra a humanidade, de guerra e de genocídio; contudo, o estupro só era mencionado no artigo 5.º do Estatuto, ou seja, nos crimes contra a humanidade. Durante os conflitos a violência sexual foi dos atos mais praticados, tendo mesmo sido utilizada como forma de espalhar o terror na população, levando esta, por vezes, a deslocar-se para outros locais. Este tribunal acabou por dar um contributo significativo, em relação à defesa das questões de género no DIH e da proteção dos direitos humanos das mulheres, atendendo a que houve vários condenados por crimes contra a humanidade por terem praticado estupro. A jurisprudência resultante deste tribunal acabou por ser muito importante, pois permitiu consolidar, à luz das Convenções de Genebra, o estupro como podendo ter cobertura pelas cláusulas de: “tortura”, “tratamento desumano”, “causar intencionalmente sofrimento”, “ofensas graves à integridade física ou à saúde”, “imposição de medidas destinadas a impedir nascimentos no seio do grupo”, entre outras.

O caso Zdravko Mucic, que praticou estupro no campo de prisioneiros de Celebici, contribuiu para essa jurisprudência. Este foi acusado e condenado por ter cometido estupro como forma de “tortura”¹⁸, durante os interrogatórios que efetuou neste campo, e de ataque à “dignidade humana e à integridade física”. Com base na sua responsabilidade de comando, Mucic foi ainda acusado de crime de guerra, por “tratamento desumano” e por “causar intencionalmente grande sofrimento ou ofensa à integridade física”, ao ter permitido que os seus subordinados praticassem atos sexuais. Esta foi a primeira elucidação do conceito de responsabilidade de comando por um órgão judicial internacional desde a Segunda Guerra Mundial. Este tribunal, devido à forma como tratou as questões da violência sexual no conflito da ex-Jugoslávia, acabou por contribuir para consolidar um pouco mais o estupro como crime internacional, essencialmente pela jurisprudência criada.

Tribunal Penal *Ad Hoc* para o Ruanda

O Estatuto deste Tribunal foi adotado através da Resolução n.º 955 do Conselho de Segurança da ONU, a 8 de novembro de 1994, e foi alterado pela Resolução n.º 1329 desse mesmo Conselho, de 30 de novembro de 2000. Este tribunal teve a sua jurisdição limitada no tempo, ou seja, apenas considerava os atos ocorridos entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 1994, e teve como objetivo julgar pessoas responsáveis

18 É a primeira condenação por “tortura” de uma pessoa acusada de violação.

por genocídio e por outras violações graves do Direito Internacional Humanitário. Destinava-se a sentenciar os atos cometidos no território do Ruanda, bem como os praticados nos territórios de Estados vizinhos, por ruandeses. Foi dissolvido oficialmente em 31 de dezembro de 2015.

Este tribunal foi estabelecido devido à brutalidade de uma guerra civil que opôs as etnias Hutus e Tutsis, e que vitimou cerca de um milhão de pessoas. Este teve como principal função julgar responsáveis por genocídio e por outras violações dos direitos humanos. A violência contra as mulheres do grupo étnico opositor aos agressores, esteve sempre presente em todo o conflito, através do estupro e da tortura. As vítimas foram muito diversificadas: crianças, idosas, grávidas, etc. Os atos cometidos tiveram sempre requintes de sadismo, como por exemplo forçar atos sexuais entre pais e filhos, nudez em público, mutilação de partes do corpo feminino, etc., sempre com o objetivo de humilhar o inimigo. As principais vítimas foram as mulheres Tutsis, ou Hutus casadas com Tutsis, estimando-se que no total tenham sido violadas cerca de 500.000 mulheres¹⁹. Estas violações tiveram como grande objetivo o genocídio do grupo étnico Tutsi, atendendo a que a sociedade ruandesa é patriarcal, ou seja, é o pai que determina a etnia. Assim sendo, as gerações resultantes das violações ocorridas são, essencialmente, de etnia Hutu.

O Estatuto deste Tribunal incluiu no seu texto o crime de estupro tanto no crime contra a humanidade como no crime de guerra, deixando em aberto a possibilidade de este poder vir a ser considerado como crime de genocídio. A jurisprudência que resultou dele, com o julgamento do caso Jean-Paul Akayesu, foi considerada como sendo um precedente histórico, pois foi a primeira vez que um crime de estupro foi qualificado como sendo um crime de genocídio. Akayesu era na altura perfeito de Taba, tendo este presenciado e incentivado a que fossem cometidos estupros na sede administrativa e nas suas redondezas. Esta situação levou o tribunal a considerar que a violência sexual usada nessas circunstâncias contra as mulheres Tutsis, de forma sistemática, teve como grande objetivo destruir física e mentalmente aquele grupo, servindo assim de instrumento para o genocídio do povo Tutsi. Akayesu foi assim acusado de crime de genocídio, de crime contra a humanidade e de violações ao artigo 3.º das Convenções de Genebra. Este caso foi o primeiro, de outros que se lhe seguiram, em que existiram condenações por crime de estupro. Apesar do número de condenados por violação ter sido reduzido, mais uma vez, a jurisprudência resultante do elevado quantitativo de processos relacionados com este tipo de crime, ficou como legado para futuras situações idênticas que venham a ocorrer no âmbito de outros conflitos armados.

19 *United Nations, Report on the situation of human rights in Rwanda submitted by Mr. René Degni-Ségui, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, under paragraph 20 of resolution S-3/1 of 25 May 1994. E/CN.4/1996/68 (29, January 1996).*

Tribunal Penal Internacional

Este Tribunal surge na sequência do sucesso obtido pelos Tribunais *ad hoc* para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda, apesar de já se falar da sua criação desde 1948; a Convenção para a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio, faz menção a este no seu artigo 6.^o 20. Surge também pela necessidade de uma jurisdição internacional, pois as atrocidades cometidas nos conflitos da ex-Jugoslávia e do Ruanda foram hediondas, o que veio ajudar a alavancar a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI), ou seja, um tribunal de jurisdição internacional e permanente.

Criado por acordo internacional multilateral através do Estatuto de Roma, aprovado em 17 de julho de 1998, só entrou em vigor em 1 de julho de 2002, quando da sua 60.^a ratificação. O TPI tem jurisdição permanente (apenas após a sua entrada em vigor – artigo 11.^o), sem limitação temporal ou territorial (artigo 1.^o) e os crimes não prescrevem (artigo 29.^o).

O TPI proferiu a sua primeira condenação, em 10 de julho de 2012, contra Thomas Lubanga Dyilo – 14 anos de prisão –, por crimes de guerra e por alistar e recrutar crianças menores de 15 anos para a Força Patriótica para a Libertação do Congo e utilizá-las nas hostilidades dum conflito armado interno, entre 2002 e 2003.

As primeiras condenações de estupro por crime de guerra e por responsabilidade de comando ocorreram em 21 de junho de 2016; estas vieram abrir um precedente para novas condenações por estes mesmos factos. Estas sentenças foram aplicadas ao congolês Jean-Pierre Bemba que foi condenado, nesse dia, a 18 anos de prisão. Este foi considerado culpado, em 21 de março desse mesmo ano, pelos atos cometidos pelas tropas do Movimento para a Libertação do Congo (MLC), comandados por si, entre 26 de outubro de 2002 e 15 de março de 2003, as quais cometeram assassinatos em massa, estupros e pilhagem na República Centro Africana (RCA). Bemba foi considerado culpado de dois crimes contra a humanidade (homicídio e violação), três crimes de guerra (homicídio, violação e pilhagem) e, ainda, por responsabilidade pelos atos das suas tropas, um princípio legal já estabelecido anteriormente por outros tribunais da ONU. Bemba foi acusado por não ter tomado as providências necessárias para evitar que as suas tropas cometessem crimes, tendo este conhecimento que isso estava a acontecer. Os cerca de 1.500 soldados do MLC atravessaram, em outubro de 2002, o rio Ubangui, que assegura a fronteira entre a República Democrática do Congo (RDC) e a RCA, para auxiliarem o presidente Ange-Felix Patassé, da RCA, vítima de uma tentativa de golpe liderada pelo gene-

20 Artigo 6.^o: “As pessoas acusadas de genocídio ou de qualquer dos outros atos enumerados no artigo 3.^o serão julgadas pelos Tribunais competentes do Estado em cujo território o ato foi cometido ou pelo Tribunal criminal internacional que tiver competência quanto às Partes Contratantes que tenham reconhecido a sua jurisdição”.

ral François Bozizé. As tropas de Bemba, na sua progressão, fizeram fogo indiscriminado sobre civis, sem ter em conta a sua idade ou sexo, tendo sido a população civil o principal alvo dos ataques. Por outro lado, esses mesmos soldados de forma intencional, consciente e pela força violaram as suas vítimas. Bemba, após fugir da RDC, depois de perder uma eleição presidencial, foi preso, em 24 de maio de 2008, na Bélgica, e entregue ao TPI, em 3 de junho de 2008. Em 15 de junho de 2009 a Câmara de Julgamentos II confirmou as acusações contra Bemba e o seu julgamento começou a 22 de novembro de 2010, tendo as declarações finais sido entregues em 12 e 13 de novembro de 2014.

Bemba acabou por ser ilibado dos crimes anteriormente mencionados, em 8 de junho de 2018, pela Câmara de Apelações do TPI, não tendo assim que cumprir a pena de 18 anos de prisão a que tinha sido condenado em 1.^a instância.

Conclusões

As questões de género, no que respeita à violência sexual, nomeadamente ao estupro em situações de conflito armado, foram ao longo dos séculos, até um passado recente, simplesmente ignoradas ou aceites com alguma “normalidade”, o que fez com que milhares de perpetradores passassem incólumes à justiça criminal internacional e, como tal, nunca fossem sequer indiciados por tal tipo de atos.

De facto, o reconhecimento do estupro como crime internacional, suscetível de ser considerado crime de guerra, crime contra a humanidade e crime de genocídio, foi um processo muito moroso, contudo, encontra-se neste momento em avançado estado de consolidação. Este avanço está, indubitavelmente, associado a uma contínua pressão internacional, que se tem feito sentir nas últimas décadas. Esta tem sido levada a cabo por diversas organizações internacionais, defensoras dos direitos humanos em geral, e das mulheres em particular, e pelo grande envolvimento de jornalistas e repórteres femininos, investigadoras, juízas, etc., que têm lutado, de forma contínua, para a criminalização deste tipo de prática como crime de guerra, crime contra a humanidade e crime de genocídio, o que tem contribuído decisivamente e de forma muito positiva para a evolução atual.

A mudança de mentalidades que está em curso, acompanhada de uma maior consciencialização da sociedade atual para os problemas da violência sexual, nomeadamente do estupro, em situações de conflito armado, irá fazer com que este tipo de prática, no futuro, seja cada vez mais alvo de denúncia, de investigação e, conseqüentemente, que exista uma maior probabilidade de condenação de quem o pratica, fruto da jurisprudência acumulada, essencialmente pelos Tribunais Internacionais.

Em suma, os direitos da mulher, no que respeita às questões de género, no Direito Internacional Humanitário e nos Direitos Humanos, em situações de conflito

armado, estão a ser atualmente tratadas com a relevância que merecem, caminhando-se assim de forma determinada para uma maior justiça e equilíbrio entre géneros.

Referências Bibliográficas

- I Convenção de Genebra. *Para a melhoria das condições dos feridos e dos enfermos das Forças Armadas em campanha*, de 12 de agosto de 1949.
- II Convenção de Genebra. *Para a melhoria das condições dos feridos, enfermos e náufragos das Forças Armadas no mar*, de 12 de agosto de 1949.
- III Convenção de Genebra. *Relativa ao tratamento dos prisioneiros de Guerra*, de 12 de agosto de 1949.
- IV Convenção de Genebra. *Relativa à proteção dos civis em tempo de Guerra*, de 12 de agosto de 1949.
- Declaração sobre a eliminação da violência contra as mulheres. Proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução 48/104, de 20 de dezembro de 1993.
- Direito Internacional Humanitário (DIH), 2018. *O Essencial do Direito Internacional Humanitário*. Comité Internacional da Cruz Vermelha.
- Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional*, 17 de julho de 1998. Disponível em Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Ministério Público, Portugal. Disponível em: http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto_roma_tpi.pdf [acesso em 20 de novembro de 2018].
- Estatuto do Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia*, de 25 de maio de 1993.
- Hagay-Frey, A., 2011. *Sex and gender crimes in the new international law: past, present, future*. IDC Publishers: The Netherlands.
- International Committee of the Red Cross (ICRC). *Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflicts: An ICRC Guidance Document*. Disponível em: http://www.unicef.org/emerg/files/ICRC_women_war.pdf [acesso em 20 de janeiro de 2019].
- International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. *Case Mucic et al.* Disponível em: http://www.icty.org/x/cases/mucic/tjug/en/981116_judg_en.pdf [acesso em 25 de novembro de 2018].
- Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949. *Relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais*, de 8 de junho de 1977.
- Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949. *Relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados não internacionais*, de 8 de junho de 1977.
- Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda. Disponível em: http://unictr.irmct.org/sites/unictr.org/files/legal-library/100131_Statute_en_fr_0.pdf [acesso em 20 de dezembro de 2018].

Treaty of Peace with Germany (Treaty of Versailles), signed at Versailles June 28, 1919.

United Nations Organization, Commission on Human Rights. *Final report submitted by Ms. Gay J. McDougall, Special Rapporteur, Contemporary forms of slavery: Systematic rape, sexual slavery and slavery-like practices during armed conflict*. Fiftieth session. E/CN.4/Sub.2/1998/13, 22 June 1998.

United Nations Organization, Commission on Human Rights. *The United Nations Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences*. E/CN.4/1995/42, 22 Nov 1994.

United Nations Organization. *Charter of the International Military Tribunal (Nuremberg Tribunal)*. Disponível em: http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.2_Charter%20of%20IMT%201945.pdf [acesso em 20 de janeiro de 2019].

United Nations Organization. *Charter of the International Military Tribunal for the Far East (Tokyo Tribunal)*. Disponível em: http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.3_1946%20Tokyo%20Charter.pdf [acesso em 20 de janeiro de 2019].

United Nations Organization. *Letter dated 24 May 1994 from the Secretary-General to the President of the Security Council*. Disponível em: http://www.icty.org/x/file/About/OTP/un_commission_of_experts_report1994_en.pdf [acesso em 15 de janeiro de 2019].

Updated Statute of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. Disponível em: http://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept09_en.pdf [acesso em 30 de dezembro de 2018].

Women's media center. *Perfil de conflito: Bósnia*. Disponível em: <http://www.womensmedia.com/women-under-siege/conflicts/Bosnia> [acesso em 10 de janeiro de 2019].

A Estratégia de Combate à Radicalização no Extremismo Islâmico na Grã-Bretanha (2006-2015)

Francisco Jorge Gonçalves

Doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais: Segurança e Defesa pelo Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa (IEP/UCP). Licenciado em Direito e em História. Dirigente na Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC).

Resumo

Após o 11 de setembro diversos Estados procuraram parceiros moderados nos muçulmanos para combater o fenómeno do recrutamento para o terrorismo jihadista. Alguns governos escolheram como parceiros islamitas não violentos, pelo simples facto de (aparentemente) condenarem o terrorismo.

Como tal, o presente artigo visa analisar a Estratégia de Combate à Radicalização no Extremismo Islâmico na Grã-Bretanha (2006-2015), tendo como pano de fundo a opção de cooperação com islamistas não violentos. Para o efeito iremos comparar as diferentes opções tomadas pelo Governo Trabalhista e pelo Governo de Coligação – entre o Partido Conservador e o Partido Liberal –, efetuando uma avaliação crítica e analisando igualmente um programa de combate à radicalização (*Channel*). Finalmente, numa ótica de *lessons learned*, será analisado o combate à radicalização no extremismo islâmico em relação a Portugal.

Palavras-chave: Islamismo; Radicalização; Islamitas não violentos; CONTEST; PREVENT.

Abstract

Combat Strategy to Radicalization in Islamic Extremism in Great Britain (2006-2015)

After 9/11, several countries seek out moderate partners in the Muslim communities to fight the recruitment for jihadist terrorism. However several governments choose to cooperate with nonviolent Islamists, because (apparently) they condemn terrorism.

*Therefore the present article will analyze the strategy to combat radicalization on Islamic extremism in Great Britain (2006-2015), bearing in mind the option to cooperate with nonviolent Islamists. For that end, it will be compared the different options made by the Labor party and the government coalition – between the Conservative and the Liberal party –, and also analyzed a program to fight radicalization (*Channel*). Finally, regarding “lessons learned”, it will be analyzed the fighting of radicalization on Islamic extremism in Portugal.*

Keywords: Islamism; Radicalization, Non-Violent Islamists; CONTEST; PREVENT.

“Temos de ir à raiz do problema e precisamos ser o mais claro possível acerca das origens destes ataques – e que é a existência de uma ideologia ‘extremista islamista’ (...). O extremismo islamista e o Islão não são a mesma realidade (...). Existe muita confusão sobre este assunto. Muitos dos condenados por atos terroristas foram inicialmente influenciados por aquilo a que foi denominado ‘extremistas não violentos’ e posteriormente levaram as suas crenças extremistas ao próximo nível ao abraçar a violência”

David Cameron, Munique, 5 de fevereiro de 2011

Introdução

Após o 11 de setembro de 2001 diversos Estados procuraram parceiros moderados nos “muçulmanos sociológicos”¹ para combater o fenómeno do recrutamento para o terrorismo jihadista². Ora, passou a ser apelidado de moderado um radical islâmico (islamista)³ que afirmava (laconicamente) que era contra o terrorismo (denominado islamista não violento) – mesmo que manifestasse oposição a princípios do Estado de Direito – v.g., igualdade de género. Inclusivamente, os islamistas não violentos deviam ser o antídoto para contrariar a narrativa jihadista dos islamistas violentos⁴.

1 No que tange ao enorme manancial de variáveis presentes nas diversas comunidades islâmicas a residir na Europa – por exemplo, as diferentes origens étnicas, linguísticas, práticas religiosas –, acompanhamos Pinto (2006, p. 15), Fernandes (2006, p. 15) e Roy (2007, p. 60), na utilização da terminologia “muçulmanos sociológicos”.

2 Em termos metodológicos, utiliza-se o termo jihadista para qualificar este tipo de terrorismo, evitando-se a utilização de qualquer vocábulo relacionado como o Islão – v.g., terrorismo islâmico. O objetivo é diferenciar e isolar estes extremistas de outros crentes islâmicos. De resto, este tipo de terrorismo tem interpretado a *Jihad* como guerra – que tem de ser feito por qualquer islâmico contra o Ocidente. Porém, a palavra Jihad significa esforço feito pelo crente para se realizar num muçulmano melhor, possuindo vários significados empregues em diversos contextos, podendo assumir uma aceção bélica em alguns cenários, se se verificarem determinadas condições – mas observando limites específicos. Por conseguinte, a utilização da terminologia “terrorismo jihadista”, serve para identificar aqueles indivíduos que manipulam o conceito de *jihad* para prosseguir a sua agenda – distinguindo-se da esmagadora maioria dos crentes que professam a religião islâmica. Na verdade, diversos autores utilizam esta designação como Vidino, Marone e Entenmann (2017, p. 19).

3 O presente artigo adota a designação, islamista (ativista), para fazer a distinção com islamita (crente islâmico). Sobre estas duas designações consultar Lopes (2010, p. 121).

4 A violência é entendida como o conceito de prática ou apologia de atos de terrorismo, usando o presente artigo a definição estribada na Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho Europeu, de 13 de junho de 2002, na redação dada pela Decisão-Quadro n.º 2008/919/JAI, do Conselho Europeu, de 28 de novembro de 2008.

Contudo, ambos partilham a mesma ideologia totalitária – Islamismo^{5 6} –, mas divergem na sua implementação: uns advogam o recurso à violência – islamista violento –, outros sustentam que tal estratégia é contraproducente – islamista não violento. Na realidade, conforme sublinham Baran e Tuohy (2011, p. 126), os islamistas não violentos, “(...) partilham os mesmos objetivos, legais, políticos e sociais dos seus colegas islamistas que praticam a violência”.

Desta problemática, coloca-se a seguinte questão: os islamistas não violentos podem ser parceiros do governo no processo de combate à radicalização no extremismo islâmico? Como estado da arte, duas perspetivas podem ser trazidas à liça: para Mandaville (2008, p. 1) qualquer governo não deve automaticamente descartar o potencial com uma parceria com grupos islamistas não violentos. É certo que, algumas das suas opiniões podem ser ofensivas, mas possuem uma legitimidade única e uma credibilidade junto das ruas que podem surtir mais efeito em jovens “muçulmanos sociológicos” que perfilham posições próximas de islamistas violentos. Sendo assim, estes islamistas não violentos funcionam como uma barreira (*Firewall*).

Em contraposição à ideia de os islamistas não violentos funcionarem como uma *Firewall*, alguns qualificam os islamistas não violentos como uma “escada rolante” para mais radicalização (Vidino, 2010, p. 220). No fundo, podem não promover explicitamente a violência, mas criam um clima de medo e de desconfiança no qual a violência pode ocorrer mais frequentemente, ao providenciar o “oxigénio moral” para a prática de atos terroristas jihadistas (Sagger, 2009). No fundo, advogam ideias separatistas e de confronto que, se forem dados a devida sequência lógica, levará à prática de atos de violência: “No mínimo, a retórica dos radicais providencia a música dançada pelos bombistas” (Manning e La Bau, 2008).

Desta breve análise, também é possível extrair a seguinte conclusão: conforme sublinham Bartlett, Birdwell e King (2010, p. 127), uma política governamental deve distinguir entre o processo de radicalização que leva à violência (radicalização violenta), da radicalização que não leva à violência (radicalização cognitiva)⁷.

Destarte, o presente artigo visa analisar a estratégia de combate à radicalização no extremismo islâmico na Grã-Bretanha – entre 2006 a 2015 –, tendo como pano de fundo a opção de cooperar com islamistas não violentos. Para o efeito serão alvo de

5 Entende-se por islamismo a “forma de teoria e prática política que tem como objetivo o estabelecimento de uma ordem política islâmica no sentido de um Estado cujos princípios de governação, instituições e sistema político deriva diretamente da sharia” Mandaville (2007, p. 57).

6 A utilização da terminologia: Fundamentalismo Islâmico, Islão Político e, mais recentemente, Islamismo pode suscitar alguma discussão entre os especialistas. Ora, Tibi (2009, p. 9) opta por não fazer distinções entre os três conceitos, concordando que aqueles podem ser utilizados com o mesmo sentido.

7 Os Serviços de Informações da Holanda foram dos primeiros a distinguir entre radicalização violenta da radicalização cognitiva (AIVD, 2004).

comparação as diferentes opções tomadas pelo Governo Trabalhista e pelo Governo de Coligação – entre o Partido Conservador e o Partido Liberal –, efetuando uma avaliação crítica. Será igualmente analisado um programa de combate à radicalização (*Channel*). Finalmente, numa ótica de *lessons learned*, será analisado o combate à radicalização no extremismo islâmico em relação a Portugal.

Para o efeito, utilizamos um método comparativo, baseado numa abordagem qualitativa que consistirá na comparação dos documentos oficiais provenientes da estratégia nacional contraterrorista implementada pela Grã-Bretanha (CONTEST) no período temporal previamente delimitado (2006-2015). Por outro lado, o presente artigo é composto por monografias e artigos – maioritariamente, fontes secundárias –, complementada por documentação que está disponível em fontes abertas na internet.

Estratégia Nacional Contraterrorista da Grã-Bretanha: Antecedentes

De todos os países europeus, a Grã-Bretanha é a que tem maior ameaça do terrorismo jihadista doméstico, seja por fluxo de indivíduos que vieram do sul da Ásia, nos anos 70 e 80, do século XX, assim como uma política externa muito alinhada com os EUA, que a encare como um alvo para grupos como a Al-Qaeda (Brandon e Vidino, 2012, p. 11). Em 2003, as autoridades britânicas estavam já bastante preocupadas com a radicalização no país apesar de nenhum grande atentado (até aquela data) tivesse sido cometido na Grã-Bretanha. Com efeito, alguns já se tinham evitado e a Al-Qaeda já mostrava a intenção de realizar ataques terroristas jihadistas na Grã-Bretanha. Inclusive diversos “muçulmanos sociológicos” a residir na Grã-Bretanha já se tinham deslocado para campos de treino no Paquistão (Brandon e Vidino, 2012, p. 11).

Em resultado disso, em 2003, a Grã-Bretanha lançou um pequeno projeto para combater a radicalização e prevenir o recrutamento para atos terroristas – foi o primeiro governo europeu a implementá-lo (Brandon e Vidino, 2012, p. 11). Pois bem, os atentados terroristas jihadistas de 7 de julho de 2005 fizeram as autoridades britânicas concluir que a ameaça não era apenas externa (exógena), sob a forma de terroristas que entram no país – mas também do interior (endógena). Na verdade, jovens “muçulmanos sociológicos” que estavam (aparentemente) integrados apareceram dispostos e capazes de perpetrar ataques terroristas jihadistas no país de acolhimento (Akerboom, 2011, p. 4).

Consequentemente, após os ataques terroristas jihadistas de 7 de julho de 2005, o governo da Grã-Bretanha entabulou uma série de consultas (e criou grupos de trabalho). O objetivo visava indagar das razões que levaram à radicalização de jovens “muçulmanos sociológicos” britânicos num programa denominado: “Preventing Extremism Together” – produzindo um relatório em outubro de 2005 (Home Office, 2005).

Porém, a maioria destes grupos de trabalhos era composta por indivíduos ligados ao Muslim Council of Britain (MCB)⁸, organização que fora escolhida pelo governo da Grã-Bretanha para encetar relações institucionais.⁹ As suas posições em determinadas matérias eram extremistas (Frampton e Maher, 2013, p. 38). De resto, as conclusões destes grupos de trabalho preconizavam um incremento do ensino do Islão (de uma determinada versão) em todo o sistema de ensino na Grã-Bretanha, assim como a alteração profunda (e de alinhamento) da política externa face aos EUA (Brandon, 2008).

Um dos participantes, Haras Rafiq, demitiu-se em protesto, alegando que as conclusões já tinham sido definidas ainda antes de as investigações sobre o fenómeno do processo de radicalização se terem iniciado – verberando ainda o facto de os membros estarem apenas a validar as conclusões (Brandon, 2008). Na verdade, a posição de Haras Rafiq¹⁰ foi uma, entre diversas, assaz cáusticas, acerca da opção de alguns membros do governo britânico de colaborar com islamistas não violentos em nome dum “imaginário imperativo de segurança” (Frampton e Maher, 2013, p. 38).

Estratégia Nacional Contraterrorista da Grã-Bretanha: CONTEST (2006-2011)

Em 2006, a Grã-Bretanha implementou o programa CONTEST composto por quatro pilares que refletem uma abordagem multidimensional do terrorismo e que são os seguintes (HM Government, 2006):

- O primeiro pilar (PURSUE) procura evitar os ataques terroristas. É o ramo de índole mais repressiva – com ênfase na ação das Forças e Serviços de Segurança, assim como nos Serviços e Agências de Informações;
 - O segundo pilar (PREVENT) tem como objetivo impedir que as pessoas apoiem ou pratiquem atos terroristas. Será neste pilar que a estratégia de combate à radicalização britânica se enquadrará;

8 A criação do MCB, em 1997, uma organização que aglomerava mais de 500 mesquitas e associações de “muçulmanos sociológicos”, teve um amplo apoio do governo de Tony Blair. Ora, o MCB teve o significado de, pela primeira vez, uma grande percentagem de crentes islâmicos (supostamente) puderem estar representados por uma grande organização que compreendia diversas sensibilidades da religião muçulmana, embora excluísse os muçulmanos seculares (Vidino, 2010, p. 122).

9 Sobre o apoio inicial conferido pelo governo trabalhista ao MCB, consultar Ekaterina (2015, pp. 195-202).

10 Ora, em resultado direto da experiência de como os islamistas não violentos dominaram as consultas e grupos de trabalho do “Preventing Extremism Together”, Haras Rafiq estabeleceu o seu grupo de trabalho denominado Sufi Muslim Council (SMC). Foi lançado em 19 de julho de 2006, num evento na qual esteve presente Hazel Blears, ministra das comunidades e governo local. Todavia, apesar do acesso que teve com decisores políticos, foi alvo de um ativismo intimidatório por parte de islamistas não violentos (Brandon, 2008).

- O terceiro pilar (PROTECT) visa reforçar a capacidade de proteção em caso de ataque;
- Finalmente, o último pilar (PREPARE), visa a mitigação do impacto caso ocorra um atentado terrorista.

Em síntese, o PREVENT tinha como principal preocupação lidar com os “muçulmanos sociológicos” na Grã-Bretanha. Inicialmente, este pilar circunscreveu o seu âmbito apenas na radicalização violenta. Em resultado dessa estratégia, o governo britânico escolheu organizações islamistas não violentas – como foi o caso do MCB –, porquanto a prioridade a curto prazo era reduzir a ameaça dos islamistas violentos (Rabasa *et al.*, 2010, p. 125).

Ora, esta premissa tinha como pressuposto que os islamistas não violentos teriam mais credibilidade e forneceriam mais informações sobre os islamistas violentos. Aquelas organizações discordavam dos valores da democracia, assim como defendiam aproximações teológicas bastante discutíveis. Porém, o ano de 2006 veio refrear esta opção: efetivamente as Forças e Serviços de Segurança descobriram e impediram um atentado terrorista jihadista no qual “muçulmanos sociológicos” a residir na Grã-Bretanha queriam detonar diversos engenhos explosivos líquidos em diversos aviões que voariam entre Londres e os EUA¹¹. Na verdade, a escala seria mais destrutiva do que o de 11 de setembro de 2001: ainda mais significativo foi a reação de alguns membros dentro do MCB, o qual culpou as políticas externas dos EUA e da Grã-Bretanha como as principais motivações dos terroristas.

Para o primeiro-ministro e diversos membros do seu gabinete esta foi uma posição demasiado ousada. Foi entendido que o MCB estava a legitimar a utilização do terrorismo – traçando equivalentes morais. Além disso, não estava a analisar, assim como a retirar conclusões, acerca das reais razões que levaram jovens “muçulmanos sociológicos” britânicos a radicalizarem-se (Frampton e Maher, 2013, p. 38). Deste modo, foram levantadas muitas preocupações e suspeições acerca da viabilidade do MCB como organização que o governo britânico deveria encetar uma relação institucional baseada na cooperação¹². Consequentemente, o governo britânico

11 Os membros desta célula foram detidos em 10 de agosto de 2006, e pretendiam detonar explosivos líquidos a bordo de aviões, pretendendo morrer no processo como mártires (Europol, 2008). Em setembro de 2009, três membros desta célula foram condenados a penas de prisão de longa duração.

12 Ao longo do tempo, membros do MCB envolveram-se em polémicas. Na verdade, em janeiro de 2006 (4 meses após a publicação dos 12 *cartoons* de Maomé) Iqbal Sacraine, produziu determinados comentários no que tange à homossexualidade numa estação radiofónica, referindo que era “maligna” e “não aceitável”. Concomitantemente, de acordo com evidência científica por ele citada, a homossexualidade levava a “doenças e infeções” (Ash, 2017,262). Ainda no ano de 2006, Iqbal Sacraine recusou a presença na comemoração do dia do Holocausto, sustentando que era melhor substituir aquela comemoração, pelo dia do Genocídio. Em síntese,

entendeu reequilibrar a balança ao dar apoio a outras organizações islâmicas que tivessem uma implementação mais local (Frampton e Maher, 2013, p. 38).

De igual modo, em 2009, foi aprovada uma segunda versão do CONTEST, no qual foi ampliado o papel de PREVENT, no sentido de não apenas combater a radicalização violenta, mas igualmente a radicalização cognitiva (HM Government, 2009, p. 11). Perante este enquadramento será que esta alteração foi implementada na sua plenitude?

Efetivamente foi pouco eficaz devido à falta de conhecimento da ideologia do Islamismo por parte dos funcionários, que comprometeram os objetivos gizados. Na verdade, respeitante aos critérios para lidar com organizações islâmicas, de acordo com a nova redação do PREVENT, podem ser apontadas três críticas:

1. Apenas constam três páginas contendo critérios muito vagos e abstratos (Maher e Frampton, 2009, p. 29).
2. O governo britânico ao colocar as autoridades locais no centro da prevenção, está a pedir aos municípios algo bastante difícil. Afinal como definir o extremismo não violento na ausência de um sistema de informações. Ademais, não foram identificadas organizações de “muçulmanos sociológicos” moderados com quem se pode colaborar (Maher e Frampton, 2009, p. 38).
3. Se tanta responsabilidade é endereçada às autoridades locais, de que forma é monitorizado e controlado a nível governamental? E a quem prestam contas os municípios? (Maher e Frampton, 2009, p. 45).

Estratégia Nacional Contraterrorista da Grã-Bretanha: CONTEST (2011-2015)

Em resultado do resultado eleitoral em maio de 2010, foi formada uma coligação governamental – formada pelo Partido Conservador e pelo Partido Liberal –, e nomeado um novo primeiro-ministro, David Cameron, que substituiu o anterior, Gordon Brown, pertencente ao Partido Trabalhista.

De resto, quando estava na oposição, David Cameron apontou três ordens de críticas ao CONTEST: a primeira consubstanciou-se na opção do governo trabalhista de trabalhar com grupos islamistas não violentos.

Em segundo lugar, criticou o gasto desnecessário de dinheiros públicos em monitorização e avaliação de projetos – sem relevância para o combate à radicalização no extremismo islâmico.

Em terceiro lugar, sustentava que a estratégia de combate à radicalização devia ser retirada dos “muçulmanos sociológicos” em geral para se centrar em locais especí-

alegou que os “muçulmanos sociológicos” sentiam-se excluídos pelo facto de as suas vidas não terem o mesmo valor daquelas que foram perdidas no Holocausto (Bruckner, 2017, pp. 88-89).

ficos em que a propaganda jihadista está mais presente. No que diz respeito a esta última crítica, o argumento adstrito à anterior redação do PREVENT, consubstancia-se numa simples premissa: quem derrota o terrorismo são as comunidades – e não apenas a legislação vigente. O problema é que pode estigmatizar toda uma comunidade quando se está totalmente centrada na mesma (Bartlett, Birdwell e King, 2010, p. 8). Em resultado da nova política, em outubro de 2010, foi aprovada uma nova Estratégia de Defesa e Segurança Nacional: Strategic Defence and Security Review (SDSR).

No discurso proferido em fevereiro de 2011 em Munique, David Cameron¹³, transmitiu a nova política que iria ser encetada pelo governo que liderava. De facto, referiu que não ia cooperar com organizações islamistas não violentas no sentido de lhes fornecer dinheiros públicos¹⁴. Era fundamental combater a ideologia (Islamismo) e não apenas a sua manifestação através da violência. Ademais, criticou a utilização de islamistas (não violentos) contra os islamistas (violentos), porquanto seria como pedir a um “(...) partido fascista para combater um movimento nacionalista de supremacia branca” (Cameron, 2011).

Em resultado da nova opção tornada pública, em julho de 2011, foi aprovada uma 3.^a versão do CONTEST, para vigorar até 2015 (HM Government, 2011, p. 7), destacando-se quatro ideias chave. Em primeiro lugar, o âmbito do PREVENT foi alargado para incluir o combate à radicalização cognitiva, pelo que a radicalização terá de confrontar ideias extremistas que fazem parte da narrativa terrorista. E o que se entende por confrontar? Contrariar significa que as ideias extremistas estão sujeitas a escrutínio – e a debate público (HM Government, 2011, p. 9). No fundo, a ideia chave atinente à revisão do PREVENT veio sustentar que “todos os grupos terroristas têm uma ideologia”. Destarte, a ideia primordial foi expressa nos seguintes moldes:

“Acreditamos que o trabalho desenvolvido até à presente data pelo PREVENT não reconheceu cabalmente o papel desempenhado por algumas ideologias terroristas e o uso dado por ideias extremistas que são disseminadas, aparentemente, por organizações não violentas, amiúde, operando dentro da legalidade (...) para prevenir a radicalização implica contestar as ideias extremistas que conduzem ao terrorismo e que fazem parte da narrativa terrorista” (HM Government, 2011, p. 12) (sublinhado nosso).

13 O discurso de Munique de David Cameron abarcou quase todas as sugestões de Maajid Nawaz (2012) no sentido de distinguir o Islão e o Islamismo, assim como alertar para o perigo da radicalização cognitiva.

14 No citado discurso, David Cameron, questiona se não causaria indignação, caso fundamentalistas cristãos que sustentam que os “muçulmanos sociológicos” são a fonte de todos os problemas, fossem autorizados a liderar orações nos estabelecimentos prisionais. No mesmo discurso, questiona se não causaria também indignação se fosse permitido que grupos de extrema-direita recebessem dinheiros públicos com a promessa de afastarem jovens brancos de serem recrutados para o terrorismo fascista (Cameron, 2011).

Em segundo lugar, foi extinto o financiamento de dinheiros públicos para projetos considerados irrelevantes para os objetivos de combate à radicalização e que, ao invés, são enquadráveis em propósitos que visem o reforço da coesão social.

Em terceiro lugar, deixou de financiar ou trabalhar com grupos islamistas não violentos (HM Government, 2011, p.10).

Finalmente, em último lugar, a pertença a uma comunidade religiosa conservadora não implica que seja um risco para a segurança nacional (HM Government, 2011, p. 27). Nessa linha de raciocínio, os esforços de combate à radicalização também deixaram de estar exclusivamente centrados no combate ao extremismo em nome do Islão. Realmente, também passou a encarar como ameaças outras formas de extremismo, como de extrema-direita (HM Government, 2011, p. 25).

Como último apontamento, resta acrescentar que, em abril de 2014, o antigo primeiro-ministro Tony Blair (2014) também concordou com o combate à radicalização cognitiva.

Programa *Channel* (2007-2015)

A origem deste programa remonta a 2007 num projeto-piloto e tem sido muito valorizado pelos sucessivos governos britânicos, no âmbito do combate à radicalização (Briggs, 2010). Importa analisar o citado programa numa vertente triplíce: objetivo e organização; sinalização e escolha dos parceiros.

No que tange ao objetivo do programa, aquele consiste em evitar que indivíduos vulneráveis a mensagens extremistas assimilem as mesmas, procurando-se que essa intervenção seja o mais precoce possível (Briggs 2010). No que tange à respetiva organização, o programa envolve a colaboração de diversas agências abrangendo 75 autoridades locais – composta por uma série de trabalhadores provenientes de escolas, centros de detenção juvenis – e 12 autoridades de Forças e Serviços de Segurança em Inglaterra e em Gales. Todavia, em todas as áreas abrangidas pelo *Channel*, a coordenação pertence a um elemento que integra uma Força e Serviço de Segurança responsável pela sua implementação (HM Government, 2015b).

No respeitante à sinalização, independentemente da proveniência da denúncia – v.g., pode ser efetuada por uma série de organizações e profissionais de primeira linha ou indivíduos da sociedade civil –, a respetiva triagem terá de ser validada por um elemento pertencente a uma Força ou Serviço de Segurança. Caso esta triagem seja positiva, o caso é encaminhado para um painel composto por elementos possuidores de várias valências (HM Government, 2015b). Aliás, esta intervenção é composta por três vetores fundamentais: identificação dos indivíduos que estão em risco de extremismo violento; identificação da natureza do risco e desenvolvimento de um conjunto de ferramentas de intervenções (HM Government, 2015b, p. 5).

E como se afere a vulnerabilidade? Aquela é constituída com base em três critérios: envolvimento com um grupo, causa ou ideologia¹⁵; intenção para causar dano¹⁶; e capacidade para causar dano¹⁷, sendo avaliados com base em 22 fatores (HM Government, 2015b, p. 11).

Após a análise da situação do indivíduo, o painel é responsável por desenvolver medidas de apoio adequadas ao caso, e que possuem um espectro relativamente alargado. De facto, entre as medidas que podem ser implementadas destacam-se, entre outras, atividades de apoio social – v.g., obtenção de arrendamento, emprego; terapias comportamentais; envolvimento cívico; apoio de mentores, podendo até incluir discussões teológicas (HM Government, 2015b). No que diz respeito aos destinatários importa salientar que não são apenas abrangidos os indivíduos considerados vulneráveis ao extremismo violento. De resto, também abrange os indivíduos que têm grande capacidade de influência sobre os outros. Por último, urge trazer à colação que este programa não aborda indivíduos detidos ou presos (HM Government, 2015b).

Finalmente, no que tange à escolha dos parceiros, apesar de os coordenadores do *Channel* possuírem bastante liberdade de ação, nomeadamente na escolha dos parceiros das intervenções, o programa não pode ser retirado do contexto mais alargado, sobretudo enquanto componente da estratégia PREVENT. Efetivamente, a revisão de 2011, já descrita anteriormente, no que respeita à colaboração com organizações que não partilham os “valores britânicos”, limitou uma miríade de parceiras que se tinham desenvolvido a nível local. Por conseguinte, embora não tenha sido excluído o financiamento a organizações religiosas, estas não poderão promover ideais consideradas extremistas quando comparados com os valores essenciais da Grã-Bretanha (Choudhury, 2012).

15 Como exemplo de indicadores salientam-se os seguintes: passar tempo na companhia de outros extremistas suspeitos; altera o seu vestuário de acordo com o grupo; perda de interesse nos amigos ou atividades não associadas à ideologia extremista, grupo ou causa; posse de material ou símbolos associados a uma causa extremista (HM Government, 2015b, p. 12).

16 Como exemplo de indicadores de que um indivíduo tem a intenção de causar dano, usar a violência ou outro meio, apontam-se os seguintes: usar nomes difamatórios ou preconceituosos para qualificar outros grupos; expressar atitudes ofensivas em nome de um grupo, causa ou ideologia; apoiar o uso da violência contra outros indivíduos; conspirar com outros (HM Government, 2015b, p. 12).

17 Como indicadores de que um indivíduo é capaz de causar dano – ou contribuir direta ou indiretamente para um ato de terrorismo – inclui-se: possuir um historial de violência; usar redes criminosas para apoiar os seus objetivos extremistas; possuir valências que podem ser utilizadas como conhecimento de químicos, treino militar (HM Government, 2015b, p. 12).

Análise Crítica ao CONTEST (2006-2011)

Como primeiro apontamento, urge salientar que a estratégia do combate à radicalização na Grã-Bretanha teve amplo financiamento, mas a sua implementação em prática colocou problemas: na verdade, teve menos impacto proporcionalmente ao tempo e recursos investidos. De igual forma, foi implementado demasiado rápido, devido a uma enorme pressão pública, sem a existência de estudo sobre o fenómeno da radicalização. De igual modo, também não foi previsto nenhum mecanismo de avaliação interna (Vidino e Brandon, 2012, p. 24).

Outro problema consistiu na pouca definição de critérios na escolha de parceiros, assim como no financiamento de programas. Neste cenário, após a revisão do CONTEST de 2009, foi referido que se devia evitar o financiamento de organizações islamistas que tivessem valores contrários aos valores britânicos. Porém, não foram fornecidas aos funcionários as ferramentas necessárias que permitam distinguir os “muçulmanos sociológicos” moderados¹⁸ dos islamistas não violentos.

Por outro lado, o pilar do PREVENT assentava numa estratégia bastante descentralizada, o qual conferia bastantes competências às autoridades locais para financiar organizações, mas sem lhe providenciar uma orientação cuidada. Inclusivamente, ao colocar as autoridades locais no centro da prevenção, o governo estava a solicitar aos municípios algo difícil de alcançar. Afinal, como combater o extremismo na ausência de um sistema de informações, e como identificar os moderados? (Maher e Frampton, 2009, p. 37).

Na realidade, os trabalhadores do programa PREVENT possuíam um conhecimento exíguo do fenómeno da radicalização ou até do Islão (e das suas realidades complexas) e involuntariamente autorizaram o financiamento de organizações islamistas não violentas (Vidino e Brandon, 2012, p. 21). Complementando este último entendimento, até à publicação da 3.^a versão do CONTEST (junho de 2011), o governo britânico não fornecia nenhum tipo de orientação, suficientemente clara e congruente, sobre como os trabalhadores deviam lidar com certas organizações islamistas não violentas.

Por conseguinte, se os critérios para financiamento eram vagos e abstratos, de que forma esta situação se processou? Verificaram-se erros? Consequentemente urge analisar a questão suscitada numa dupla perspetiva:

Foram financiadas organizações islamistas não violentas?

18 Conforme aponta Tibi (2009, p. 11), um critério que permite distinguir um islamista e um crente islâmico moderado consubstancia-se no seguinte: se afirma que o Islão é uma ordem política é um islamista. Caso advogue que o Islão é uma fé, então estaremos na presença de um crente islâmico moderado. A título de exemplo, al-Qaradawi é qualificado como islamista pois sustenta que o Islão é um sistema político que abarca todos os aspetos da vida do indivíduo.

Houve programas financiados que não estavam inseridos numa lógica de combate à radicalização, visando sinalizar e ajudar indivíduos em risco de radicalização, mas outrossim em programas sociais?

No que tange à primeira questão por nós suscitada, importa trazer à colação que mais de 45 milhões de libras foram aplicados na estratégia de prevenir o extremismo violento, entre 2008 e 2010, repartidos entre diversos ministérios (Bartlett, Birdwell e King, 2010, p. 8), o que chegou a incluir o financiamento de organizações consideradas extremistas (Maher e Frampton, 2009, p. 33).

Na verdade, em 2006/2007, a Fundação Córdoba¹⁹ recebeu £34,000 para prestar serviços no âmbito do combate à radicalização. Esta fundação tinha como missão traduzir as obras de Sayyid Mawdudi (islamista), sendo de salientar que aquela fundação teve um amplo ativismo aquando da publicação dos “versículos satânicos” de Salmon Rushdie. Em defesa do financiamento da citada fundação, O’Toole, Jones e Dehannas (2011, p. 6), sustentam que a posição daquela fundação já foi alterada em relação à questão dos “versículos satânicos”, pelo que, não devia merecer desaprovação o seu financiamento. Ora, esta posição merece reparos, porquanto o escopo e as ideias extremistas da citada fundação subsistem; afinal Sayyid Mawdudi (1903-1979) foi sempre um islamista cujas ideias extremistas até influenciaram uma série de terroristas jihadistas ao longo dos tempos. Ademais, sempre defendeu a implementação de um Estado Islâmico, que diversos autores qualificam como totalitário²⁰.

De igual forma, em 2006, foi criada a Mosque and Imams National Advisory Board (MINAB), composta por quatro organizações, uma delas ligada à Irmandade Muçulmana, às quais o governo britânico concedeu £75.600,00 em 2007/2008 e mais £116.000,00 em 2008/2009 (TaxPayers Alliance, 2009).

Perante isto, é possível afiançar que determinadas organizações ligadas à Irmandade Muçulmana²¹, em termos ideológicos receberam dinheiro do PREVENT (Frampton e Maher, 2013, 40).

19 Um dos fundadores daquela fundação foi Anas Altikriti, que pretendeu também boicotar o dia do memorial ao Holocausto, tal como já o fizera Iqbal Sacraïne (Maher e Frampton, 2009,13).

20 Por outro lado, Tibi (1998, pp. 77-78) sustenta que o modelo de Estado Islâmico (EI) gizado por Mawdudi era totalitário, e que as suas posições não podiam ser consideradas como um esforço para islamizar a democracia – mas eram, sim, contra o próprio conceito de democracia.

21 Vidino (2010, p. 53) sustenta que será mais correto utilizar a expressão “Novos Irmãos Ocidentais” (sublinhado nosso) para referir as suas conexões com a Irmandade Muçulmana, embora sem a existência formal de uma dependência hierárquica ou a outro ramo da Irmandade Muçulmana no Oriente. Na realidade, a Irmandade Muçulmana tem tido muito sucesso entre os “muçulmanos sociológicos”, não devido à sua filiação formal – que geralmente é limitada, nas pessoas coletivas que se identificam como tal –, mas devido à sua difusão cultural no Ocidente (Vidino, 2010, p. 54). A título de exemplo, Yusuf al-Qaradawi, não é membro da Irmandade Muçulmana – mas foi formado de acordo com a sua doutrina (Vidino, 2010, p. 42).

No que tange à segunda questão por nós colocada, como primeira referência importa salientar que, o financiamento do pilar PREVENT estava diretamente ligado à dimensão populacional de “muçulmanos sociológicos” a nível local – e não estava baseado no risco (Bartlett, Birdwell e King, 2010, p. 10). Ademais, verificava-se um dilema: os que aceitavam o dinheiro eram encarados como cúmplices do governo; por outro lado, quem não aceitava era visto como possível extremista (Bartlett, Birdwell e King, 2010, p. 10).

Ora, a atribuição de cerca de 5 mil libras para uma mesquita fornecer “RAP workshops e almoços”, ou o financiamento de 9 mil libras a um clube de basquetebol, e 10 mil libras para um clube de críquete a associações de jovens “muçulmanos sociológicos”, entre muitos outros exemplos, são bastante questionáveis. Afinal, alguns dos indivíduos destas associações estavam sinalizados, em termos de risco? Estas atividades contribuíam para o combate à radicalização no extremismo islâmico? Estes exemplos, entre outros, levam Vidino e Brandon (2012, p. 14) a questionar esta atribuição de dinheiros públicos.

Efetivamente, foi implementada uma miríade de iniciativas locais dirigida a jovens “muçulmanos sociológicos”, desde projetos de teatro, *roadshows* de autoridades religiosas, de organizações de mulheres islâmicas, passando por ajudas a crentes islâmicos jovens. Estas formas, não podiam ser qualificadas como estando inseridas num programa de combate à radicalização. Inclusivamente, isto teve o efeito de frustrar os não crentes islâmicos que não eram financiados com dinheiros públicos, mesmo se tivessem o mesmo tipo de necessidades (O’Toole, Jones e Dehannas, 2011, 3). Da mesma maneira, ao qualificar projetos que tradicionalmente eram considerados como programas sociais, como parte de um novo programa de combate à radicalização, levou diversas organizações na Grã-Bretanha a boicotar todo o programa PREVENT.

Em consequência, o muito publicitado fornecimento de fundos públicos para grupos e clubes de jovens “muçulmanos sociológicos”, sem nenhum cariz de combate ao fenómeno da radicalização, teve efeitos negativos. Na realidade, agravou as tensões entre “muçulmanos sociológicos” e outros grupos étnicos e religiosos, particularmente em zonas economicamente desfavorecidas. Inclusivamente, uma das maiores organizações Sikh da Grã-Bretanha escreveu ao parlamento inglês assinando o seguinte: “As iniciativas dirigidas às comunidades islâmicas, em vez de resolver os problemas em questão, estão a produzir um sentimento de ‘vitimização’ entre os muçulmanos e um crescente ressentimento e marginalização noutras comunidades” (Vidino e Brandon, 2012, p. 16).

Análise Crítica ao CONTEST (2011-2015)

No que tange à implementação da 3.^a versão do CONTEST, a sua revisão reduziu as ambições originais e visou reforçar algumas áreas geográficas específicas – v.g.,

locais mais propensos aos fenômenos da radicalização, como mesquitas, universidades, estabelecimentos prisionais e a internet – e também direcionadas para o combate à radicalização (Vidino e Brandon, 2012, p. 24).

Desta forma, na sua redação atual, como aspetos positivos, o programa reconhece a importância de inúmeros departamentos governamentais para reforçar o trabalho de combate à radicalização, envolvendo escolas, estabelecimentos prisionais, Forças e Serviços de Segurança e universidades. Este programa demonstra que uma miríade de funcionários do Estado pode dar o seu contributo, por exemplo ao identificar aqueles em risco de radicalização (Vidino e Brandon, 2012, p. 25).

Conforme já assinalado, inicialmente o programa PREVENT não possuía o pessoal com treino especializado. A partir de 2011, apostou-se no treino do pessoal para entender o processo de radicalização no extremismo islâmico – quer a radicalização cognitiva, quer a radicalização violenta –, assim como as diferentes tendências dos grupos islâmicos e como interagir com os diferentes grupos islâmicos (Vidino e Brandon, 2012, p. 25).

Igualmente verificou-se uma maior orientação e supervisão ao nível do governo central, sendo que ao princípio, a nível local, se denotava a falta de instruções e orientações (Vidino e Brandon, 2012, p. 25). Além disso, foi implementada a rejeição de financiamento ou de cooperação com islamistas não violentos – reconhecendo o programa expressamente essa realidade (Vidino e Brandon, 2012, p. 26). Pode dizer-se, com efeito, que se verificou a preocupação na defesa contra a infiltração – *entryism* –, a experiência da Grã-Bretanha demonstra que os islamistas podem aproveitar-se do programa e monopolizar os programas de combate à radicalização. Deste modo, os técnicos têm de ter esse conhecimento – assim como possuir a adequada formação – com o objetivo de remover os islamistas não violentos que penetraram nestes programas (Vidino e Brandon, 2012, p. 26).

Finalmente, foi encetado uma maior distinção – e conseqüente não financiamento ao abrigo do CONTEST – entre programas centrados em esforços de coesão social e trabalho, mas no qual não existe nenhum indivíduo em risco, e programas centrados no combate à radicalização (Vidino e Brandon, 2012, p. 71).

Análise Crítica ao *Channel* (2007-2015)

Em termos genéricos, um programa de combate à radicalização não está isento de dificuldades de avaliação dos seus resultados, identificando-se as seguintes três situações: dificuldade de avaliação do seu sucesso – v.g., não envolvimento em ato terrorista passado determinado tempo; dificuldade de colaboração por parte do visado se não envolver benefícios e dificuldade de validação do resultado final, pois um indivíduo pode “simular” que alterou o seu comportamento, para deixar de estar sob vigilância das autoridades. O certo é que, respeitante à radicalização

violenta, antigos terroristas jihadistas abandonaram as suas visões radicais e até publicaram as suas memórias, salientando-se Shoebat (2005), Collins (2006) e Sallem (2009). Assinale-se o exemplo de Norman Benotman, antigo comandante do Grupo de Combate Islâmico Líbio (GCIL), que o abandonou após o 11 de setembro de 2001 – tendo posteriormente condenado as ações da Al-Qaeda numa carta aberta a al-Zawahiri, apontando as contradições do ponto de vista teológico.

Inicialmente, o programa *Channel* cometeu diversos erros porquanto em determinadas situações não conseguiu distinguir islamistas não violentos dos crentes islâmicos moderados. Concomitantemente foram denunciados indivíduos quando nenhum processo de radicalização estava em causa (Brandon e Vidino, 2012, p. 20). Contudo, se estas críticas eram judiciosas, esses lapsos iniciais decorreram das falhas inicialmente apontadas ao PREVENT no sentido de não fornecer orientações claras, congruentes e suficientes que permitissem distinguir entre crentes islâmicos moderados dos islamistas não violentos.

Como tal, sempre se dirá que, face ao sucesso do programa, desde abril de 2012 foi ampliado à totalidade de Inglaterra e País de Gales (HM Government, 2015b). Consequentemente, foi aumentado exponencialmente o número de indivíduos abrangidos pelo programa. Até à sua expansão nacional em abril de 2012, 400 indivíduos receberam ajuda daquele programa. Posteriormente, até 31 de dezembro de 2013, aumentou para 1.600 (HM Government, 2014, p. 13). Ademais, quando comparado com outros programas similares a nível europeu, é patente que a sua escala é bastante mais ampla (Brandon e Vidino, 2012). Além disso, como o *Channel*, abarca vários tipos de extremismo – v.g., extrema-direita – ajuda a contrariar a perceção de que o PREVENT se foca exclusivamente nos “muçulmanos sociológicos”²². Como último apontamento, acerca da importância deste programa, sempre se dirá que, após o aumento do nível de ameaça, em agosto de 2014 foi criado o The Counter Terrorism and Security Act 2015. Destarte, foi previsto a colocação compulsiva de indivíduos no programa *Channel*, especialmente aqueles que tivessem estado no Teatro de Operações (TO) do DAESH (HM Government, 2015, p. 13).

Por conseguinte, pelas razões expostas, diversos especialistas defendem que se qualifique o *Channel*, como um programa bem-sucedido (Vidino e Brandon, 2012, p. 25).

A Estratégia de Combate à Radicalização na Legislação Portuguesa: Análise Crítica

A Resolução do Conselho de Ministro (RCM) n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro, aprovou a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, composto por cinco pilares e que seguidamente se identificam: detetar; prevenir; proteger; perseguir e respon-

22 A título de exemplo, em 2015, 15% dos indivíduos denunciados ao *Channel* eram de extrema-direita e 70% ligados ao extremismo islâmico (HM Government, 2016a, p. 7).

der. Centremos a nossa atenção no segundo pilar: prevenir, mormente a densificação efetuada pela sobredita RCM.

Como primeiro apontamento, o pilar prevenir não abarca o combate à radicalização cognitiva, ao contrário do que sucede na Grã-Bretanha: como consabido a partir de junho de 2011, o CONTEST foi alterado para combater a ideologia subjacente ao extremismo islâmico. De igual modo, desconhece-se a existência de qualquer programa “oficial” – patrocinado pelo governo – de combate à radicalização, baseado na RCM n.º 7-A/2015 de 20 de fevereiro, não existindo assim uma espécie de programa *Channel*²³. Segundo a mesma linha de raciocínio, não existe documento oficial que densifique (com a devida pormenorização) os cinco pilares. Afinal, como podem surgir programas de combate à radicalização eficazes sem a devida densificação?²⁴

Para evitar o fenómeno da radicalização e recrutamento, uma das medidas inseridas no pilar prevenir consiste em: “combater as situações de exclusão social, em especial aquelas que se manifestam em zonas mais problemáticas, como sucede com as situadas nas periferias das grandes urbes” (sublinhado nosso). Pois bem, esta asserção merece amplos reparos assente em três premissas.

Em primeiro lugar, a pobreza e/ou exclusão social não é causa de radicalização no extremismo islâmico no mundo ocidental²⁵, e as amostras de estudos dedicados ao fenómeno da radicalização, que analisam os perfis de terroristas jihadistas, desmentem essa realidade²⁶.

23 Na verdade, na Grã-Bretanha, o Programa *Channel*, apesar de voluntário é de frequência obrigatória para todos aqueles que regressem da Síria, sendo importante que os governos europeus (incluindo Portugal) se debrucem numa ótica de *lessons learned*. De resto, a questão de frequentar programas de combate à radicalização não é uma situação nova: após a Segunda Guerra Mundial, as forças aliadas depararam-se com militares e uma população civil alemã que tinha sido profundamente doutrinado e radicalizado no nazismo. Autores, como Judt (2017, pp. 82-87), questionam a eficácia dos programas implementados pelos aliados.

24 A título de exemplo, as autoridades da Grã-Bretanha autonomizam o pilar do PREVENT, disponibilizando documentos (composto por dezenas de páginas). A título de exemplo, o catálogo de treino para indivíduos engloba questões do tipo: como contrariar a narrativa extremista; distinguir o Islão e uma ideologia extremista (HM Government, 2016b).

25 Inclusivamente, em sentido oposto, existe mais recetividade por ideias extremistas em indivíduos com maior educação e sucesso económico, sendo que essa dinâmica está comprovada em diversos estudos (Vidino, Marone e Entenmann, 2017, p. 78). Na realidade, a presença de agentes radicalizadores, como são as redes de militantes islamistas – ao invés da má integração e condições socioeconómicas –, é um dos fatores mais importantes na identificação de padrões do processo de radicalização no extremismo islâmico (Vidino, Marone e Entenmann, 2017, p. 92).

26 Tal premissa não é corroborada pela análise socioeconómica do perfil dos indivíduos, especialmente se levarmos em linha de conta as amostras dos modelos, entre outros, de Silber e Bhatt (2007) e de Sageman (2008).

Em segundo lugar, pretende-se evitar os erros que sucederam aquando da aplicação inicial do CONTEST (2006-2011): existe uma distinção entre programas de reforço de coesão social e programas de combate à radicalização.²⁷

Em terceiro lugar, os denominados locais propícios a fenómenos do processo de radicalização no extremismo islâmico centram-se em quatro lugares estratégicos: mesquitas; universidades; estabelecimentos prisionais e a internet, pelo que as “(...) periferias de grandes urbes», não se enquadram nesse âmbito e até tem efeitos contraproducentes – a sua monotorização excessiva”²⁸.

Notas Conclusivas

Inicialmente (2006-2011), a estratégia de combate à radicalização no extremismo islâmico implementado pela Grã-Bretanha (PREVENT) apenas incidia na radicalização violenta e foram efetuadas colaborações com grupos islamistas não violentos – financiados com dinheiros públicos.

Posteriormente (2011-2015), com a formação do governo de coligação, foi alargado o PREVENT ao combate à radicalização cognitiva no extremismo islâmico e deixaram de ser financiadas – com dinheiros públicos – organizações islamistas não violentas.

Numa ótica de *lessons learned* a RCM n.º 7-A/2015 de 20 de fevereiro, não leva em linha de conta a experiência do CONTEST, repetindo os erros que foram corrigidos aquando da entrada em vigor da sua 3.ª versão em junho de 2011.

Bibliografia

Akerboom, E. S., 2011. *Ten years of Dutch Counterterrorism Policy*. National Coordinator for Counterterrorism and Security.

Algemene Inlichtingen – en Veiligheidsdienst (AIVD), 2004. *From Dawa to Jihad: The Various Threats From Radical Islam to the Democratic Legal Order* [pdf]. The Hague: General Intelligence and Security Service. Disponível em Federation of American Scientists [website]

27 Conforme assinalado no presente artigo, ao abrigo do CONTEST foram financiados com dinheiros públicos programas sociais, quando nenhum dos indivíduos envolvidos estava em situação de risco de radicalização. Veja-se a grelha de identificadores do *Channel*, sobre um indivíduo em risco de radicalização.

28 Nesta medida, havia a perceção que o financiamento vindo do PREVENT era uma forma de recolher informações sobre os “muçulmanos sociológicos” (O’Toole, Jones e Dehannas, 2011, p. 3). A título de exemplo, o projeto *Champion* consistiu na colocação de 216 câmaras de circuito fechado em duas áreas da cidade de Birmingham onde os “muçulmanos sociológicos” estão concentrados: Sparbrook e Washwood Heath. Ora, se o propósito era a prevenção da criminalidade em geral, o certo é que foi financiado pelo Ministério do Interior, o que causou desconforto nos “muçulmanos sociológicos” locais (Bartlett, Birdwell e King, 2010, p. 3).

- <http://www.fas.org/irp/world/netherlands/Dawa.pdf> [data de último acesso em 23 de maio de 2014].
- Ash, T. G., 2017. *Liberdade de Expressão. Dez Princípios Para um Mundo Interligado*. Lisboa: Temas e Debates/Círculo de Leitores.
- Baran, Z. e Tuohy, E., 2011. *Citizen Islam. The Future of Muslim Integration in the West*. Nova Iorque: Continuum International Pub. Group.
- Bartlett, J., Birdwell, J. e King, M., 2010. *The Edge of Violence: A Radical Approach to Extremism* [pdf]. Disponível em DEMOS [website] http://www.demos.co.uk/files/Edge_of_Violence_-_web.pdf [data de último acesso em 11 de junho de 2011].
- Blair, T., 2014. Tony Blair's speech on the Middle East: full text. *New Statesman* [em linha], 23 de abril. Disponível em: <http://www.newstatesman.com/politics/2014/04/tony-blairs-speech-middle-east-full-text> [data de último acesso em 23 de janeiro de 2016].
- Brandon, J., 2008. The UK's Experience in Counter-Radicalization. *CTC Sentinel*, 1(5), pp. 10-12. Disponível em: <https://ctc.usma.edu/app/uploads/2010/07/CTCSentinel-Vol1Iss5.pdf> [data de último acesso em 22 de março de 2017].
- Brandon, J. e Vidino, L., 2012. European Experiences in Counterradicalization. *CTC Sentinel*, 5(6). Disponível em: <https://ctc.usma.edu/app/uploads/2012/06/CTCSentinel-Vol5Iss66.pdf> [data de último acesso em 15 de setembro de 2012].
- Briggs, R., 2010. Community Engagement for Counterterrorism: Lessons from the United Kingdom. *International Affairs*, 86(4), pp. 971-981.
- Bruckner, P., 2017. *Um Racismo Imaginário: Islamofobia e Culpabilidade*. Lisboa: Gradiva.
- Cameron, D., 2011. PM's speech at Munich Security Conference. *Gov.UK* [em linha], publicado a 5 de fevereiro. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-at-munich-security-conference> [data de último acesso em 22 de março de 2019].
- Collins, A., 2006. *My Jihad: The True Story of an American Mujahid's Amazing Journey*. Manas Publications.
- Ekaterina, B., 2015. The Muslim Council of Britain and its Engagement with the British Political Establishment. Em Timothy Peace, ed., *Muslims and Political Participation in Britain*. Londres: Routledge, pp. 195-210.
- Europol, 2008. *EU Terrorism Situation and Trend Report 2007* [pdf]. Disponível em Europol [website] http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/TE-SAT2007.pdf [data de último acesso em 23 de julho de 2007].
- Fernandes, J. P. T., 2006, *Islamismo e Multiculturalismo: As Ideologias Após o Fim da História*. Coimbra: Almedina.
- Frampton, M. e Maher, S., 2013. Between 'Engagement' and a 'Values-Led' Approach: Britain and the Muslim Brotherhood from 9/11 to the Arab Spring. Em Lorenzo Vidino, ed., *The West and the Muslim Brotherhood after the Arab Spring*. Al Mesbar Studies & Research Centre and the Foreign Policy Research Institute, pp. 32-57.

- HM Government, 2016a. *CONTEST The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism: Annual Report for 2015*. Julho. Londres: The Stationery Office. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/539683/55469_Cm_9310_Web_Accessible_v0.11.pdf [data de último acesso em 23 de julho de 2017].
- HM Government, 2016b. *Prevent: Training catalogue*. Março. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/503973/Prevent_Training_catalogue_-_March_2016.pdf [data de último acesso em 22 de junho de 2019].
- HM Government, 2015a. *CONTEST The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism: Annual Report for 2014*. Março de 2015. Londres: The Stationery Office. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415708/contest_annual_report_for_2014.pdf [data de último acesso em 30 de julho de 2015].
- HM Government, 2015b. *Channel Duty Guidance. Protecting vulnerable people from being drawn into terrorism: Statutory guidance for Channel panel members and partners of local panels*. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/425189/Channel_Duty_Guidance_April_2015.pdf [data de último acesso em 28 de julho de 2019].
- HM Government, 2011. *CONTEST: The United Kingdom's Strategy For Countering Terrorism*. Julho. Home Office. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97994/contest-summary.pdf [data de último acesso em 30 de julho de 2012].
- HM Government, 2010. *CONTEST: The United Kingdom's Strategy For Countering Terrorism*. Home Office. Disponível em: [http://www.northants.police.uk/sites/default/files/The%2520Governments%2520Counter%2520Terrorism%2520Strategy\[1\].pdf](http://www.northants.police.uk/sites/default/files/The%2520Governments%2520Counter%2520Terrorism%2520Strategy[1].pdf) [data de último acesso em 30 de julho de 2012].
- HM Government, 2006. *CONTEST. Countering International Terrorism: The United Kingdom's Strategy*, julho. Home Office. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/272320/6888.pdf [data de último acesso em 30 de julho de 2012].
- Home Office, 2005. *Preventing Extremism Together: Places of Worship*, 6 de outubro. Disponível em: <https://www.statewatch.org/news/2005/oct/cons-prev-extreme-view-HO.pdf> [data de último acesso em 21 de fevereiro de 2019].
- Judt, T., 2017. *Pós-Guerra: História da Europa desde 1945*. Lisboa: Edições 70.
- Lopes, M. S., 2010. *Novo Dicionário do Islão. Palavras, Figuras e História*, 2.ª edição. Lisboa: Casa das Letras.
- Maher, S. e Frampton, M., 2009. *Choosing Our Friends Wisely: Criteria for Engagement with Muslim Groups* [pdf]. Londres: Policy Exchange. Disponível em Policy Exchange [website] <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2016/09/choosing-our-friends-wisely-mar-09.pdf> [data de último acesso em 10 de abril de 2010].

- Mandaville, P., 2008. Engaging Islamists in the West. *CTC Sentinel* [em linha], 1(7). Disponível em: <https://ctc.usma.edu/app/uploads/2010/06/Vol1Iss7-Art2.pdf>
- Mandaville, P., 2007. *Global Political Islam*. Londres: Routledge.
- Manning, R. e La Bau, C., 2008. *In and Out of Islamism* [pdf], agosto. Londres: Quilliam Foundation. Disponível em Research Gate [website] <https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/nmcve/pages/84/attachments/original/1514348329/in-and-out-of-extremism.pdf?1514348329> [data de último acesso em 10 de março de 2010].
- Nawaz, M., 2012. *Radical: My Journey from Islamist Extremism to a Democratic Awakening*. WH Allen.
- Pinto, M. C., coord., 2006. *O Islão na Europa*. Lisboa: Prefácio.
- Rabasa, A., Pettyjohn, S. L., Ghez, J. J. e Boucek, C., 2010. *Deradicalization Islamist Extremists*. Santa Monica: RAND Corporation/National Security Research Division.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015. Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, *Diário da República*, n.º 36/2015, 1.º Suplemento, Série I, de 20 de fevereiro, pp. 1022 (2)-1022 (4), Presidência do Conselho de Ministros.
- Roy, O., 2007. *Secularism Confronts Islam*. Nova Iorque. Columbia University Press.
- Sageman, M., 2008. *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*. Filadélfia: University of Pennsylvania Press.
- Sagger, S., 2009. *Pariah Politics: Understanding Western Radical Islamism and What Should be Done*. Oxford. Oxford University Press.
- Saleem, K. e Vicent, L., 2009. *The Blood of Lambs. A Former Terrorist's Memoir of Death and Redemption*. Nova Iorque: Howard Books.
- Shoebat, W., 2005. *Why I Left Jihad: The Root of Terrorism and the Return of Radical Islam*. Top Executive Media.
- Silber, M. e Bhatt, A. 2007. *Radicalization in the West: The Homegrown Threat* [pdf]. The New York City Police Department. Disponível em: https://seths.blog/wp-content/uploads/2007/09/NYPD_Report-Radicalization_in_the_West.pdf [data de último acesso em 27 de julho de 2008].
- TaxPayers Alliance, 2009. Council Spending Uncovered II – No. 5: Preventing Violent Extremism Grants. *TaxPayers Alliance* [em linha], 7 de setembro. Disponível em: https://www.taxpayersalliance.com/council_spending_uncovered_ii_no_5_preventing_violent_extremism_grants_opg_c2sx5hfy8ds1jjnh3nmx3ak [data de último acesso em 12 de março de 2017].
- Tibi, B., 2009. Ballot and Bullet: *The Politicisation of Islam to Islamism*. Lecture at the Centre for Studies in Islamism and Radicalization, Department of Political Science, Aarhus University, September 9. Disponível em http://cir.au.dk/fileadmin/site_files/filer_statskundskab/subsites/cir/pdf-filer/H%C3%A6fte_5_Tibi.pdf [data de último acesso em 22 de junho de 2018].

- Tibi, B., 1998. *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder*. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press.
- Vidino, L., 2010. *The New Brotherhood in the West*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Vidino, L. e Brandon, J., 2012. *Countering Radicalization in Europe*. A policy report published by International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR), dezembro. Londres: King's College. Disponível em: <http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/12/ICSR-Report-Countering-Radicalization-in-Europe.pdf> [data de último acesso em 15 de dezembro de 2012].
- Vidino, L., Marone, F. e Entenmann, E., 2017. *Fear Thy Neighbor: Radicalization and Jihadist Attacks in the West* [pdf], junho. International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT). Disponível em <https://icct.nl/wp-content/uploads/2017/06/FearThyNeighbor-RadicalizationandJihadistAttacksintheWest.pdf> [data de último acesso em 16 de julho de 2017].

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico
	135		Conselho de Segurança da ONU
	136		Estratégia
2014	137		Reflexões sobre a Europa
	138		Brasil
	139		Portugal na Grande Guerra
2015	140		Nuclear Proliferation
	141		Arquipélago dos Açores
	142		India
2016	143		Terrorismo Transnacional
	144		The EU Comprehensive Approach: Concepts and Practices
	145		Leituras da Grande Guerra
2017	146		Drones
	147		Brexit
	148		Grupos Islamistas Radicais
2018	149		Europe and Refugees
	150		European Defence
	151		Geopolítica Aplicada
2019	152		Terrorismo e Violência Política

Política Editorial

A *Nação e Defesa* proporciona um espaço de reflexão que privilegia diferentes paradigmas e perspectivas relevantes para o conhecimento e análise de questões no quadro da segurança e defesa, no plano teórico e aplicado. A revista encontra-se vocacionada para a compreensão, exame crítico e debate de matérias no âmbito da segurança e defesa internacional e nacional.

Tem como prioridade promover o conhecimento e a reflexão pluridisciplinar, nomeadamente no campo dos Estudos de Segurança, Estudos Estratégicos, Ciência Política, História, Estudos Diplomáticos, Relações Internacionais, Sociologia, Direito Internacional Público e Economia.

Nação e Defesa é uma publicação periódica de natureza científica, que adota o sistema de arbitragem por pares na admissão e aprovação dos artigos submetidos.

Editorial Policy

Nation and Defense provides a space for reflection that privileges different paradigms and perspectives relevant to theoretical and applied analysis of security and defense matters. The journal is dedicated to the critical examination and scientific debate on international security and defense.

Its priority is to promote a multidisciplinary approach to Security Studies, Strategic Studies, Political Science, History, Diplomatic Studies, International Relations, Sociology, International Law and Economics.

Nation and Defense is a scientific publication, which adopts the peer review system in the admission and approval of submitted articles.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação, em português ou inglês, deve ser enviado via correio eletrónico para idn.publicacoes@defesa.pt devendo observar as seguintes normas:

- Ter entre 5.000 a 8.000 palavras (espaços incluídos) em Word;
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 150 palavras cada);
- Ter título e palavras-chave em português e inglês;
- Ser redigido de acordo com o sistema de referências de Harvard.

Os textos submetidos devem ser inéditos, não editados ou apresentados em quaisquer outras publicações.

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf> devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato (*blind peer review*).

A revista *Nação e Defesa* adota o sistema de referência bibliográfica de Harvard, disponível em <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. Este sistema emprega a referência autor e data no corpo do texto e uma lista de referências bibliográficas no final do artigo escrito, organizada por ordem alfabética. A lista de referências contém uma relação detalhada dos livros, revistas e fontes eletrónicas citadas.

Os artigos publicados são da inteira responsabilidade do autor.

Cada autor receberá dois exemplares da revista na morada indicada.

Ao submeter um manuscrito à revista, o(s) autor(es) declara(m) que autoriza(m), a título gracioso, a digitalização, o carregamento e a divulgação do referido artigo nas plataformas de conteúdos digitais do IDN e em repositórios e bases de dados bibliográficos. Os casos não especificados nestas normas de colaboração deverão ser apresentados ao Editor.

COLLABORATION RULES

The article submitted for publication, in Portuguese or English, must be sent by email to [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:publicacoes@defesa.pt) observing the following rules:

- Length between 5,000 and 8,000 words (spaces included) in a Word format;
- Abstract in Portuguese and English (up to 150 words each);
- Title and keywords in Portuguese and English;
- Adoption of the Harvard reference system.

Submitted texts must be unpublished, unedited or presented in any other publications.

The article, without the author name and accompanied by the Identification Form available in https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/author_form.pdf duly completed, will be evaluated anonymously (*blind peer review*).

Nation and Defense adopts the Harvard bibliographic reference system - <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. This system uses the author and date in the text body and a list of references at the end of the article, organized in alphabetical order. The reference list contains a detailed list of cited books, journals and electronic sources.

Published articles are the sole responsibility of the author.

Each author will receive two copies of the journal.

By submitting a manuscript to the journal, the author (s) declare that they gracefully allow the digitization, upload, and dissemination of the article on IDN digital content platforms, repositories and bibliographic databases. Cases not specified in these collaboration rules should be submitted to the Editor.



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription _____

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Caíada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

Instituições/Institutions 40,00 €

Individuais/Individuals 25,00 €

Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/ Previous Issues – 8,50 € cada/each + portes/
/postage charges

Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque nº _____ Banco _____ à ordem do IDN

Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt

idn.publicacoes@defesa.pt

tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

idn nação e defesa

EXTRA DOSSIÊ

HENRIQUE PEYROTEO PORTELA GUEDES TRIBUNAIS PENAIS INTERNACIONAIS: OS DIREITOS DA MULHER NOS CONFLITOS ARMADOS FRANCISCO JORGE GONÇALVES A ESTRATÉGIA DE COMBATE À RADICALIZAÇÃO NO EXTREMISMO ISLÂMICO NA GRÃ-BRETANHA (2006-2015)



idn Instituto
da Defesa Nacional

