



*Working Paper*

## **O PAPEL DE PORTUGAL NO MAGREBE - UM CAMINHO PARA UMA PARCERIA EURO-MED-ATLÂNTICA**

**Pedro Esteves<sup>1</sup>**

### **Resumo**

A região do Magrebe Central apresenta desafios e oportunidades únicas no diálogo Euro-Atlântico, potenciando abordagens concertadas entre as três regiões com vista à resolução dos problemas que afectam, directa ou indirectamente, o conjunto do espaço Euro-Med-Atlântico.

Portugal reúne as condições, através da mobilização dos organismos oficiais e instituições da sociedade civil, para se assumir como ponte no intercâmbio de conhecimentos, promoção de iniciativas e concretização de programas com vista a apoiar os esforços de desenvolvimento regional no Magrebe. Este papel não está limitado ao Estado e deverá essencialmente abranger todas as instituições da sociedade civil, nas mais variadas áreas de actividade e da investigação.

O preço imobilidade dos actores Euro-Med-Atlânticos poderá representar importantes recuos nas políticas reformistas iniciadas recentemente nos países do Mediterrâneo Sul face à pressão das tendências conservadoras e radicais que persistem.

---

<sup>1</sup> Membro do GEEMA. Mestre em Ciência Política e licenciado em Relações Internacionais. Entre os cursos de formação complementar, destaca-se o *Course on International Security* (1996) na University of St. Andrews (Escócia). Publicou trabalhos de investigação e proferiu palestras no âmbito do Centro de Estudos do Magrebe (CEMAG). Trabalhou no Magrebe, em especial em Marrocos e Argélia. Consultor.

## Abstract

The Central Maghreb region presents challenges and unique opportunities in the Euro-Med-Atlantic dialogue and is a potential actor for the promotion of new approaches between the three regions, aimed at the resolution of problems affecting, directly or indirectly, the Euro-Med-Atlantic region. In fact, Portugal assembles the conditions, through the mobilization of official agencies and civil society institutions, to operate as a bridge in the exchange of knowledge, promotion of initiatives and development of programs to support regional development efforts in the Maghreb. This role is not limited to the State and must include all civil society institutions, in the most diverse areas of activity and research.

The cost of immobility amongst Euro-Med-Atlantic actors may represent an important regression in the reformist policies recently initiated in the countries of the Southern Mediterranean, due to the persisting pressure of radical and conservative tendencies.

### 1. Uma vizinhança de proximidade

**Os países do Magrebe constituem a vizinhança de proximidade não europeia de Portugal.**

Trata-se de um espaço geoestratégico único, dominado por uma história parcialmente comum, servido tanto pelo Mediterrâneo como pelo Atlântico, espaços de proximidade histórica e cultural antigos, cuja diversidade e potencial de complementaridade estão ainda por mobilizar<sup>2</sup>.

O Magrebe encontra-se ainda na confluência entre Ocidente (EUA) e o Oriente (mundo árabe), Norte e Sul, Mundo islâmico – Mundo cristão e Europa – África.

---

<sup>2</sup> Foi também este o espírito do chamado "Apelo de Skhirat", resultante do Fórum para uma Iniciativa Tricontinental Atlântica", reunido em Marrocos, em 29-30 de Maio de 2009.

A importância geopolítica do Mediterrâneo, em geral, e do Magrebe, em particular, tem ficado expressa na Política Mediterrânica da CEE, hoje União Europeia. Desde a Política Mediterrânica Renovada, passando pelo Processo de Barcelona (Parceria Euro-Mediterrânica) até à iniciativa da União para o Mediterrâneo, lançada em Julho de 2008, a Europa cedo percebeu que a sua segurança depende também da estabilidade no Magrebe e que o seu progresso e modernização deverão ser utilizados no apoio ao Mediterrâneo Sul e à respectiva sustentabilidade.

A debilidade das barreiras físicas – 14 kms separam o Magrebe da Europa – choca com os contrastes em matéria de desenvolvimento humano e qualidade de vida<sup>3</sup>.

De facto, a região do Magrebe central (Marrocos, Argélia e Tunísia) constitui um espaço civilizacional homogéneo, habitado por 78 milhões de pessoas e que se estende por mais de 3 milhões de quilómetros quadrados. Aí se concentra parte importante dos recursos energéticos e de outras matérias-primas mediterrânicas. Tratando-se de economias em processo de desregulamentação e gradual liberalização, constituem também oportunidades de investimento e de expansão para a Europa e EUA, mesmo em sectores não tradicionais, como as telecomunicações e as energias alternativas.

### **A localização estratégica do Magrebe transforma-o num actor-pivot nas relações internacionais do século XXI e num vértice do triângulo Euro-Med-Atlântico.**

As preocupações nos domínios do desenvolvimento social, educativo<sup>4</sup>, económico, segurança e defesa não divergem de forma significativa entre os Estados do Magrebe, persistindo apenas como factor de instabilidade a questão

---

<sup>3</sup> Como escreveu Bichara Khader, “um espanhol é sete vezes mais rico que o seu homólogo magrebino. Mas a mulher magrebina tem uma taxa de natalidade três a quatro vezes superior à d mulher espanhola ou italiana” (trad.livre), in Bichara Khader, *Le Grand Maghreb et L'Europe – Enjeux et Perspectives*, Publisud-Quorum-CERMAC, 2ª edição, 1995.

<sup>4</sup> A recente iniciativa de Marrocos em albergar em Fez uma Universidade Euro-Mediterrânica constitui um exemplo de um novo Mediterrâneo que se pretende edificar, conforme se refere na “Declaração de Tanger” (MEDdays – South Forum for a New Mediterranean, 26-28 de Novembro de 2008).

pendente do Sahara Ocidental. Na realidade, são mais numerosas as ameaças comuns que as rivalidades do passado: terrorismo e radicalização, escassez na oferta de emprego e tensões sociais permanentes, limitação dos recursos hídricos ou crise de legitimidade do Estado são desafios partilhados pelos Estados magrebinos.

## 2. Uma região em constante mudança

A região do Magrebe tem vindo a sofrer mudanças aceleradas nos últimos anos, frutos de circunstâncias internas e externas.

**Marrocos** passou por um processo de transição monárquica de Hassan II para o seu filho Mohamed VI, caracterizada por uma maior abertura política e liberalização económica mas também por novas ameaças à estabilidade do país, devido à emergência do fenómeno do terrorismo jihadista, difuso e ainda mal identificado. Mohamed VI avançou com processos reformistas em domínios como os direitos humanos (indemnizando as famílias das vítimas das purgas do passado) e no domínio das relações familiares (Moudawana)<sup>5</sup>, em 2004, adoptando posturas simbólicas em áreas anteriormente marginalizadas ou “intocáveis”, como uma nova abordagem em relação à região autonomista do Rif (norte) ou a introdução de mais transparência nos actos político-administrativos da Casa Real. A abertura que marcou os primeiros anos do Reinado de Mohamed VI foi abalada pela emergência do fenómeno terrorista em Marrocos, anteriormente limitado à vizinha Argélia, em especial com os atentados de Casablanca, em 2003. Esta ameaça, para a qual Marrocos não estava preparado, obrigou o regime a munir-se de instrumentos que não possuía e a adoptar uma postura de cautela acrescida. O fenómeno do terrorismo em Marrocos encontra-se controlado mas não eliminado, mantendo-se como uma ameaça que pende sobre a estabilização do regime e sobre a sua

---

<sup>5</sup> O Código da Família pode ser consultado em <http://www.justice.gov.ma>;

própria economia, pelos efeitos que poderá provocar sobre o sector-chave do turismo em Marrocos e sobre a confiança dos investidores no país.

Externamente, Marrocos prosseguiu na via do relacionamento próximo com a França e Estados Unidos, considerados aliados privilegiados, acabando por, ao contrário do seu pai, desvalorizar algumas relações consideradas agora menos estratégicas. A questão do Sahara Ocidental constitui um dossier central na política externa marroquina e as prioridades políticas externas relacionam-se com a necessidade de obtenção de apoios nesta questão. Regionalmente, está ainda tudo em aberto: a União do Magrebe Árabe, encarada como potencial fonte de distensão, está congelada e as relações com a Argélia mantêm-se críticas.

A **Argélia** tem vindo a acelerar a política de reformas após a gradual estabilização interna promovida com a primeira eleição para presidente de Abdelaziz Bouteflika, em 1999. Uma década depois, as finanças públicas encontram-se controladas e o crescimento do PIB tem estabilizado nos últimos anos<sup>6</sup>, apoiado pela criação de melhores condições para o investimento no país e pelo aumento do preço dos hidrocarbonetos no mercado internacional. Os dados económicos favoráveis não têm, no entanto, tido igual correspondência no plano social, onde a taxa de desemprego e de pobreza assim como a escassez de habitação continuam a marcar o cenário argelino. A significativa capacidade de infiltração social do radicalismo islâmico, como o comprovou o fenómeno da Frente Islâmica de Salvação (FIS), em finais da década de 80 e inícios de 90, constitui uma ameaça permanente sobre a estabilidade do país. O recurso ao terrorismo por parte desta corrente e a sua presumida adesão à Al Qaeda, criando uma extensão regional, são hoje ameaças reais sobre a estabilidade do regime e sobre a confiança dos investidores. A Argélia tem mantido o seu leque de aliados preferenciais e levanta gradualmente os obstáculos a uma relação mais próxima com a União Europeia, não prescindindo, no entanto, do seu papel de protector no Sahara Ocidental nem

---

<sup>6</sup> O orçamento do Estado para 2010 prevê um crescimento de 3,5% do PIB para o próximo ano, uma taxa de inflação de 2% e um défice orçamental de 4% - fonte: Maghreb Arabe Press

de se afirmar como uma voz em África, à semelhança do assumido no período da descolonização europeia através do “Movimento dos Não Alinhados”. A maior liberalização do mercado interno constitui o detonador de uma nova rede de parcerias externas, onde se destacam os EUA, o Reino Unido ou a Espanha e, num plano inferior, países como Portugal, cujos actores económicos serviram de rampa para um relacionamento político mais profundo.

O **regime tunisino** tem apostado na estabilização política como condição para o progresso económico mas carece, aos olhos de muitos dos seus parceiros europeus, de uma maior capacidade de auto-renovação da elite política. O presidente Ben Ali é actualmente o chefe de Estado mais antigo no Magrebe central, superando duas décadas de poder sem oposição substantiva. A sua recente reeleição com 89,6% dos votos expressos não faz prever a emergência de um novo quadro político no curto prazo. A abertura da Líbia no sistema internacional e a própria estabilização argelina são susceptíveis de retirar alguma da importância regional relativa à Tunísia, podendo repercutir-se no respectivo crescimento económico. A Tunísia, à semelhança da Argélia, terá inevitavelmente de passar por um período de transição política para o pós-Ben Ali, o que poderá implicar novas oportunidades mas também riscos de instabilidade.

Estes desafios só dificilmente poderão ser enfrentados e debelados numa lógica meramente nacionalista. O espaço euro-atlântico, onde Portugal tem condições para desempenhar um papel activo, terá aqui de desempenhar um papel de convergência através da mobilização dos meios existentes e da criação de mecanismos de gestão e resolução de crises.

### **3. Relações Portugal-Magrebe Central: uma relação incompleta**

Portugal tem um passado comum com o Magrebe, como o testemunha muito do património árabe existente em Portugal e do património edificado pelos portugueses em território magrebino.

No entanto, as relações de Estado com os países do Magrebe Central foram dispersas até à adesão de Portugal nas Comunidades Europeias, ganhando corpo com a implementação de políticas de cooperação europeias centradas no Mediterrâneo e com a participação em *fora* internacionais como o chamado “5+5” e outras iniciativas na área da Defesa euro-atlântica<sup>7</sup>.

A gradual maturidade política dos países magrebinos, fruto do reforço das respectivas administrações na pós-independência, da gestão gradual dos traumas da descolonização e do final da Guerra Fria, permitiu criar laços de cooperação anteriormente inexequíveis.

A própria estabilização do sistema político português permitiu o estabelecimento de um novo quadro de relacionamento com o Magrebe, em especial com Marrocos e a Tunísia, numa fase inicial, assistindo-se a um forte impulso nas relações com a Argélia na última década.

O Reino de **Marrocos** tem sido o principal parceiro mediterrânico de Portugal, sendo que o relacionamento Estado a Estado assenta num amplo conjunto de acordos, entre os quais se destacam o Tratado de Amizade, Boa Vizinhança e Cooperação (1997), complementados por um conjunto de acordos sectoriais que regulamentam todas as áreas de relacionamento bilateral. Portugal é o 22º maior investidor em Marrocos sendo este país o 20º destino do Investimento Directo Estrangeiro Português (IDE) e o número de empresas portuguesas estabelecidas em Marrocos ultrapassa a centena. A dinâmica da economia e sociedade marroquinas permitem encarar o futuro com optimismo, nomeadamente: uma classe média crescente, com elevado poder de compra (5%-10% da população); adaptabilidade e alguma qualificação relativa da mão-de-obra, acrescidas de baixos custos de produção; o desenvolvimento do Complexo Portuário Tanger-Med, que inclui a Zona Franca de Tânger; e o desmantelamento alfandegário total no comércio com a UE até 2012.

---

<sup>7</sup> Caso da *Operation Active Endeavor* da NATO – reforço da vigilância no Mediterrâneo, in Christopher Hemmer, *U.S. Policy towards North Africa, in Middle East Policy, Winter 2007*

O relacionamento entre Portugal e a **Argélia** foi objecto de um novo impulso a partir do início desta década, com as visitas oficiais dos dois chefes de Estado. A importância da Argélia no abastecimento energético (gás natural) à Europa<sup>8</sup> e a Portugal, em particular – gasoduto Magrebe-Europa –, a estabilização política e securitária do país e a maior dinâmica da sua economia, fruto da maior liquidez existentes em resultado da alta dos preços dos hidrocarbonetos<sup>9</sup>, constituíram sinais de partida para um relacionamento mais amplo, onde se destaca o Tratado de Amizade, Boa Vizinhança e Cooperação, assinado em 2005 e complementado por um conjunto de diplomas sectoriais que criam as condições necessárias para um relacionamento bilateral pleno. A peça em falta encontra-se na limitada rede de contactos não estatais, donde resulta o débil conhecimento bilateral existente entre as duas sociedades e a escassez de ligações informais, criadoras de laços de confiança.

As relações com a **Tunísia** têm-se revelado mais discretas mas não deixam de merecer destaque no quadro mediterrânico.

Portugal assinou com a Tunísia um Acordo Quadro de Cooperação (1991) e um Tratado de Amizade, Boa Vizinhança e Cooperação (2006) assim como estão definidos diversos instrumentos sectoriais com vista à facilitação das relações bilaterais. Se exceptuarmos os produtos energéticos, que representam 90% das importações portuguesas do Magrebe<sup>10</sup>, a Tunísia é o segundo parceiro comercial de Portugal na região. Apesar do montante do comércio bilateral se manter modesto<sup>11</sup>, as oportunidades para uma maior aproximação pela via económica e política estão em aberto. O gradual crescimento da classe média

---

<sup>8</sup> O sensível aumento da projecção que o sector energético argelino tem revelado nos últimos anos, acompanhando a tendência de aumento da procura mundial de energia, deverá continuar a ser determinante para a segurança e abastecimento energéticos dos mercados europeus. Este aumento previsto da produção de petróleo e gás natural pela Argélia, respectivamente, de cerca de 40% e 41%, reflecte a importância estratégica do sector para as principais multinacionais.

<sup>9</sup> A Argélia é o 14º fornecedor de Portugal (97% do exportado para Portugal são hidrocarbonetos) mas é apenas o 28º cliente da produção nacional – in AICEP, *Argélia – ficha de mercado, Maio de 2008*.

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Estatística (INE - 2007), in *www.ine.pt*

<sup>11</sup> Portugal é apenas o 39º cliente e o 68º fornecedor da Tunísia, não excedendo 0,1% no universo do comércio externo tunisino – in AICEP, *Tunísia – ficha de mercado”, AICEP, Julho de 2008*.



tunisina permite esperar o respectivo envolvimento em iniciativas com instituições portuguesas, em nome da promoção do conhecimento mútuo e da facilitação de intercâmbios de natureza diversa.

#### **4. O vértice transatlântico na geopolítica do Magrebe**

As prioridades externas do Magrebe orientam-se, no pós-Guerra Fria, por interesses mais confluentes que divergentes ou concorrentes entre os Estados que o compõem.

Desafios comuns como o reforço das instituições da sociedade civil, a promoção dos valores da igualdade de oportunidades e da educação, a cultivação dos valores da democracia, a luta anti-terrorista e anti-radicalização islâmica, o controlo e gestão dos fluxos de imigração ilegal, a integração económica regional, o agravamento da escassez dos recursos hídricos na região mediterrânica, a segurança do abastecimento energético ou a salvaguarda dos interesses comuns em matéria de Defesa na região, obrigam a uma maior interacção entre os vários actores no espaço mediterrânico e transatlântico.

Se a política europeia tem, desde há muito, privilegiado as relações com o Magrebe, em especial com o chamado “Magrebe Central”, o relacionamento entre o Magrebe e os EUA, em virtude das suas prioridades estratégicas, têm obedecido a uma abordagem mais distante mas também, porventura, mais pragmática.

Entre os factores que justificam a valorização do Magrebe na agenda externa norte-americana, destacam-se: a localização estratégica do Magrebe (Estreito de Gibraltar/Mediterrâneo, proximidade da Europa); a promoção da integração económica e política do Magrebe, que passa pela resolução do diferendo do Sahara Ocidental, pelo levantamento gradual das barreiras alfandegárias e por uma abordagem única regional – como visava o plano Eizenstat; o aproveitamento dos recursos energéticos, em especial na Argélia, onde os EUA são o principal parceiro comercial e o primeiro investidor externo por via deste sector; a estratégia de segurança anti-terrorista, através de iniciativas bilaterais

e multilaterais (por exemplo, a Trans-Sahara Counter-Terrorism Initiative); e o objectivo de promoção da Democracia, através de iniciativas como o Broader Middle East and North Africa (BMENA), lançada pelo G8 em 2004, ou o Middle East Partnership Initiative (MEPI)<sup>12</sup>.

A abordagem dos EUA privilegia a “moderação” no Magrebe mas tal princípio é, na maior parte dos casos, coincidente e não contradiz a política europeia nem a dos Estados mediterrânicos europeus, antes a complementa.

A revalorização estratégica do Mediterrâneo e do Magrebe, em particular, na abordagem global externa dos EUA reflecte-se na multiplicação e na especialização de diversas instituições académicas, de investigação e de promoção cultural norte-americanas e na respectiva disponibilidade para o estabelecimento de abordagens comuns e iniciativas partilhadas com actores regionais, sejam estes europeus ou magrebinos.

Uma nova lógica de parcerias triangulares euro-med-atlânticas contribuirá também, pela via das relações informais, intercâmbio de conhecimentos e iniciativas partilhadas e tricontinentais, para a estabilidade na região do Magrebe, na Europa Mediterrânica e para a afirmação da política externa norte-americana na região pela via da moderação e do diálogo.

## **5. Portugal como actor de convergência**

A situação de Portugal pode, neste contexto, constituir uma posição única, face à sua plena participação nas instituições da União Europeia, à inexistência de diferendos passados ou presentes com os países do Magrebe, à experiência histórica portuguesa em África e à proximidade e confluência de interesses que caracteriza os relacionamento com os EUA.

---

<sup>12</sup> Este projecto visa a promoção da democracia, a liberalização da economia, a igualdade de oportunidades e melhoria da qualidade educativa, assentando em pequenos programas de formação que envolveram, até agora, 14 países da região mediterrânica e do Golfo Pérsico, in Christopher Hemmer, *Ibid.*

Este papel permitirá à sociedade civil portuguesa assumir-se como agente de estabilidade regional e contribuir para um crescimento económico sustentado no Magrebe, capaz de absorver a oferta de mão-de-obra e de garantir os equilíbrios naturais que constituem pólos de atracção no estrangeiro; para uma estrutura social mais equilibrada, onde a classe média exerça um papel mais activo e participativo e a sociedade civil se relacione abertamente com os parceiros europeus; para a promoção de políticas de igualdade e de não discriminação das minorias, através de iniciativas em parceria da sociedade civil euro-med-atlântica; para a defesa de uma gestão coordenada da pressão migratória e de um combate eficaz às máfias da emigração ilegal; para uma política comum de anti-radicalização islâmica, prejudicial às duas margens do Mediterrâneo, e fonte de emergência de movimentos terroristas, através de políticas de educação pragmáticas e do reforço dos mecanismos de intercâmbio cultural entre o Magrebe, a Europa e os EUA; para um processo mais acelerado de distensão regional no Magrebe, através de estruturas de integração já existentes ou a criar e da resolução dos casos pendentes de divisão regional, como o processo do Sahara Ocidental; para a promoção de políticas concertadas em áreas de soberania mais sensíveis, como a política anti-terrorista e a política de Defesa; para uma gestão partilhada dos recursos naturais mediterrânicos e da sua preservação; para um relacionamento saudável e não concorrencial euro-atlântico na abordagem aos recursos energéticos do Magrebe, evitando-se a criação de focos de tensão desnecessários; e para a criação de espaços de conhecimento euro-med-atlânticos e de redes de parceria não governamentais, aglutinadores dos interesses comuns em crescendo.

O espaço Euro-Med-Atlântico, pelo efeito aglutinador e multiplicador que promove entre os actores das três regiões, constituirá assim uma trave-mestra do futuro do Magrebe.

CELEMA