

Para uma melhor compreensão do devir histórico, é habitual organizar o percurso do homem na terra em grandes períodos, cada um deles caracterizado por um paradigma ou uma grande ideia de base. Tanto assim que a transição de uma época para outra se faz a partir precisamente da substituição de paradigmas. Em termos sociais e políticos, por exemplo, é habitual identificar três grandes períodos na história da humanidade: a Antiguidade Clássica, a Idade Média e a Modernidade. E é igualmente usual fixar a identidade de cada um deles a partir da concepção e do modelo de organização social e política que lhe está subjacente.

A Antiguidade Clássica, por exemplo, apresenta-se como aquele período histórico caracterizado pela ideia de *autarkeia*, de auto-suficiência. Autárquicas eram, então, aquelas comunidades políticas que se bastavam a si próprias, isto é, no contexto das quais os cidadãos individuais conseguiam encontrar todas as condições que lhes permitiam cumprir o seu *telos* a sua finalidade, enquanto seres humanos: a felicidade. À ideia e ao ideal de *autarkeia*, raiz do nosso conceito actual de autarquia, corresponderam então comunidades políticas de dois tipos, a *polis* grega, primeiro, e o império, macedónio e romano, depois. Tanto a primeira, como os segundos, tanto a *polis*, como o império, constituíram, então, as formas clássicas de organização social e política, forjadas precisamente para corresponderem ao desiderato de *autarkeia*. Dada a condição específica do tipo de seres que somos, tornou-se necessário forjar comunidades políticas autárquicas, isto é, capazes de nos oferecerem as condições adequadas para cumprirmos a nossa vocação mais profunda: sermos felizes.

Para além disso, sempre em termos sociais e políticos, saltámos da Antiguidade para a Idade Média com a derrocada do Império Romano, enquanto forma de organização social e política e, correlativamente, com a substituição do ideal político que o animava. Com a medievallidade, o paradigma antigo de *autarkeia* cede o lugar à autonomia. Ao mesmo tempo, o ideal de unidade do poder é substituído por uma enorme pluralidade e diversidade de comunidades políticas. Da unidade imperial passámos ao feudalismo e a um riquíssimo caleidoscópico de comunidades políticas, cada uma com as suas características privativas, seja em termos de dimensão, seja em termos de objectivos, seja em termos de poder político. Com a Idade Média, assiste-se à pulverização do poder político, que passa a ser detido, e exercido, de facto, por uma vastíssima gama de entidades que vão, no limite, do cavaleiro armado, na base, até ao Imperador, no topo, passando pela cidade livre, pela guilda e pelas associações sócio-profissionais, bem como pelo Senhor feudal, no seu feudo, pelo Conde, no seu condado, pelo Duque, no seu ducado, pelo Abade, na sua Abadia e, obviamente, pelo monarca, no seu reino.

No âmbito da sua circunscrição, todos eles detinham uma parcela importante do poder político. Aliás, a cada um deles cumpria uma parcela do poder, medida exactamente pela sua capacidade para resistir ao poder de outros e para exercer o seu autonomamente. Tanto assim que o poder de cada unidade política, em vez de se impor automaticamente, era aferido de forma sistemática e regular pelos recursos que comandava, tanto humanos como materiais. Certo é que cada uma destas entidades detinha uma parcela do poder política, que exercia directamente, quer a nível interno, quer a nível externo. No seu seio, em cumprimento da sua natureza, regulamentando efectivamente o exercício da actividade, garantindo a ordem e a segurança e exercendo a função judicial. No exterior, relacionando-se com a panóplia de demais unidades políticas em que o Planeta se integrava, tanto pacificamente, por via diplomática, como de forma violenta e, no limite, através da guerra.

Já a modernidade emerge a partir do momento em que nos afastámos do princípio medieval de autonomia e, em sua substituição, elegemos a ideia de soberania para trave mestra do processo de organização social e política.

A ideia de soberania conduz à concentração da integralidade do poder manifesto nas relações sociais nas novas unidades políticas forjadas para o receber, os Estados. Por esta via, a modernidade destrói o pluralismo medieval e a correlativa partilha do poder por entre a pluralidade de comunidades que, no seu conjunto, compunham a estrutura social, desde o cavaleiro armado, na base, até ao Imperador, no topo. Ao fazê-lo, entroniza o Estado como a única entidade política disponível em todo o planeta. Tanto assim que ele nem sequer carece de um nome específico que o identifique. Ele muito simplesmente está aí, perante todos. Aliás, na medida em concentra em si mesmo todo o poder político até então distribuído pelo caleidoscópio da tecitura social, o Estado emerge, portanto, como a única unidade política que se apresenta. Reclamando para si mesmo o monopólio, quer do exercício legítimo da força, quer da capacidade de definir e de implementar com autoridade e de forma vinculativa os valores e as normas de organização e de conduta da comunidade, ele muito simplesmente é. Destarte, a modernidade irá substituir a enorme complexidade do pluralismo da estrutura medieval do poder pela simplicidade radical do unitarismo estatal. Só o Estado existe, por direito próprio. E todas as demais entidades que integra devem-lhe o seu ser, bem como, obviamente, a sua forma, o seu conteúdo e os papéis sociais que desempenham.

Assim, através da adopção deste ideal de soberania, a modernidade consolidar-se-á por força de duas grandes revoluções: uma a nível interno e a outra a nível externo, internacional.

A nível interno, com o ideal de soberania procede-se à homogeneização da sociedade e à construção do Estado unitário. Com a abolição dos “corpos intermédios”, em particular, abaixo dele apenas podemos encontrar cidadãos individuais. Para além disso, estes cidadãos, em vez de diferentes, como na medievalidade, são, agora, todos radicalmente iguais uns aos outros. São radicalmente iguais na exacta medida em que todos são igualmente forjados pelo Estado, a quem devem, portanto, a sua identidade e o seu próprio ser. Só o Estado existe. Só ele detém poder político. Todos os demais organismos, todas as pessoas colectivas, que possamos encontrar no seu seio devem-lhe a sua existência. E as competências que possam deter, jamais serão próprias, mas derivarão sempre do Estado, e jamais ultrapassarão o limiar estritamente

administrativo, de execução concreta das políticas definidas soberanamente pelo Estado.

É, aliás, precisamente na preservação da condição de igualdade radical entre todos os cidadãos que a modernidade irá alicerçar a liberdade. Até ao antigo regime, a liberdade assentava na diferença, isto é na prerrogativa de uma pessoa ou de uma comunidade adoptar as políticas e o rumo de vida que bem entendesse: Já para a modernidade, a liberdade decorre da igualdade, isto é, da igual sujeição de todos os cidadãos a uma mesma lei e a um mesmo aparelho de poder político: aquela lei que vier a ser adoptada pelo aparelho de poder central do Estado. Conforme nos dirá Jean-Jacques Rousseau, integrando uma comunidade de cidadãos, todos radicalmente iguais, o Estado detém um único interesse comum, carecendo, por isso, de uma vontade igualmente unitária, capaz precisamente de o servir, a vontade geral. E apenas o Estado detém condições, seja para interpretar esse interesse do todo comunitário e fixar a respectiva vontade geral, seja para determinar os meios através dos quais o interesse comum deverá ser servido e a vontade geral obedecida – tarefas que exercerá através dos seus “órgãos de soberania”, como viriam a ficar consagrados no nosso país.

Paralelamente, e a nível externo, a ideia de soberania estatal conduz a uma idêntica revolução, simplificadora do sistema de relações internacionais. O mesmo princípio de soberania que estabelece o Estado como a única entidade política disponível, coloca-o igualmente numa posição de estrita igualdade em relação aos demais. Por força da ideia de soberania, em vez de um sistema internacional composto por uma pluralidade de entidades políticas do mais variado nível, que interagem umas com as outras, tanto pacificamente, nomeadamente pelo comércio e pela diplomacia, como de forma violenta, através da guerra, aquele em que a modernidade nos introduz é um sistema internacional composto exclusivamente por Estados, todos absolutamente iguais, em função do poder soberano que cada um comanda.

Em termos políticos, o quadro conceptual da modernidade é de uma simplicidade radical, por força da matriz solipsista que o enforma. Na medida em que é soberano, apenas o Estado existe, em termos políticos; o Estado e as demais entidades que ele houver por bem criar – para o servir. É este o caso, a nível interno, das autarquias, dos distritos, das províncias, e das demais circunscrições territoriais de que um Estado

soberano se entender dotar, para além como é óbvio, dos Ministérios, das Secretarias e das Direcções Gerais, das empresas e dos institutos públicos, por exemplo, e, a nível externo, das alianças e das organizações internacionais.

A nível interno, a descentralização e a desconcentração do poder do Estado em nada diminuem a soberania estatal, antes a viabilizam e a reforçam. Sozinho, destituído de agentes capazes de assegurar o respeito pelo seu poder soberano e a correlativa implementação vinculativa das opções políticas que entendesse adoptar, até o “rei-sol” teria ficado esmagado e perfeitamente imobilizado pela magnitude do poder que lhe era consignado. De igual modo, os “órgãos de soberania” carecem de agentes para a implementação concreta do quadro normativo e das opções políticas de que se vierem a dotar através de todo o tecido social. Não é por isso, no entanto, que a sua prerrogativa de soberania sai minimamente beliscada; muito pelo contrário. O Estado, e nele os seus “órgãos de soberania”, permanece a única entidade de cariz originário e autenticamente político. Todas as demais entidades que integra devem-lhe a sua existência e permanecem à mercê do seu poder. Não só foram criadas para o serviço do poder soberano do Estado, como também continuarão a existir e a deter um determinado rol de competências unicamente enquanto forem úteis para o Estado, podendo a qualquer momento ser alteradas ou até mesmo extintas.

De igual modo, a nível externo, internacional, o facto de o Estado se situar entre uma malha de alianças, associações e organizações internacionais, de modo algum fere o seu carácter soberano ou a sua condição de única entidade política disponível em todo o planeta e, por isso mesmo, de sujeito privilegiado das relações internacionais. Até mesmo por força do poder soberano que os caracteriza, os Estados são os responsáveis directos e imediatos de todas elas. Todas lhe devem a própria existência e todas possuem um carácter mais ou menos temporário.

Apenas os Estados são perenes. Todas as demais entidades que possam ser vislumbradas no sistema internacional, não só lhes devem a existência, como permanecem ao seu inteiro dispor, podendo ser alteradas ou até mesmo extintas sempre que os Estados entendam que assim mais lhes convém. Tal como a nível interno os Estados se dotam, com total liberdade, dos agentes que bem entendem para a implementação do seu poder soberano, alterando-os e desfazendo-se deles sempre

que entendem que isso é mais adequado para o seu serviço, também a nível externo, foi para o seu serviço que os Estados criaram organismos internacionais, um corpo de direito internacional e, no limite, o próprio sistema internacional. E é por esta razão que, tendo sido forjada pelos Estados, exactamente para os servir, qualquer uma destas entidades pode a qualquer momento ser alterada ou até mesmo extinta e, dado o caso, substituída por outras.

Em sentido estrito, até mesmo o direito internacional, em vez de se impor coercitivamente de forma automática, enquanto produto da vontade dos Estados, vigora sobre eles apenas na medida em que os próprios Estados o adoptam e o integram, pela via diplomática, no seu *corpus* jurídico interno. Para além disso, da mesma maneira que, através de um acto de vontade, expresso, por exemplo, num tratado internacional, um Estado pode produzir direito internacional ao qual se obriga, pode igualmente desvincular-se desse tratado e, por essa via, desobrigar-se da norma de direito internacional a que anteriormente se havia vinculado. E, no limite, é esta também a razão pela qual até mesmo o próprio sistema internacional se encontra sujeito à vontade soberana dos Estados. Veja-se como, na Europa, por exemplo, os Estados a partir da segunda metade do último século têm soberanamente vindo a substituir o sistema internacional em que historicamente se inter-relacionaram por outro alternativo, marcado pela integração e pela partilha do poder. Um sistema alternativo do qual, obviamente, se poderão desviar, se assim entenderem, e que poderão inclusivamente destruir para regressarem ao anterior ou para adoptarem outro qualquer.

Significa isto, portanto, que pelo mesmo princípio e pelas mesmas razões que, a nível interno, apenas os órgãos de soberania detêm competência para fazerem política, isto é, para adoptarem opções políticas às quais imprimem a forma de lei, também, a nível externo, as relações internacionais são, em sentido estrito, relações inter-estatais, isto é, entre Estados soberanos, na medida em que também apenas eles detêm condições para fazerem política externa.

É o facto de os Estados se apresentarem como os únicos sujeitos políticos disponíveis em todo o planeta que assim o determina. A nível interno, a condição de sujeito político singular exige que toda a actividade de definição dos valores e das opções políticas comunitárias se encontre integralmente concentrada nos órgãos de soberania estatais.

Correlativamente, a nível externo, internacional, essa mesma condição de sujeito político coloca os Estados uns perante os outros numa posição de estrita igualdade, uma vez que todos partilham a mesma condição de soberania, em contraposição ao intrincado modelo hierárquico medieval. E, paralelamente, reserva-lhes, em exclusivo, a tarefa de desenvolverem a respectiva política externa, recorrendo, seja à diplomacia, seja à guerra.

Ora, este modelo de organização social e política da modernidade, assente sobre a ideia de soberania, tem-se vindo a desintegrar gradualmente, em particular a partir de meados do século XX. A discrepância entre as exigências da ideia de soberania e as novas realidades sociais e políticas manifestas, quer a nível interno, no seio dos Estados, quer a nível externo, no sistema internacional, são tão profundas que anunciam uma nova matriz de organização social e política. Em alternativa à ideia de soberania e ao modelo estritamente estatal de organização social e política, assiste-se na Europa ao ressurgimento da ideia de autonomia e, correlativamente, de uma matriz nova de organização social e política.

Com a adopção do princípio de autonomia, perspectivado como instrumento de integração, esboroa-se o princípio moderno de soberania e, com ele, o solipsismo estatal moderno, procedendo-se ao encadeamento político da multiplicidade de unidades sociais em cujo contexto situamos as nossas vidas, desde o município, na base, à União Europeia e ao próprio sistema internacional, no topo. A cada uma destas unidades sociais, é reservada uma determinada parcela do poder político, definida fundamentalmente em termos do princípio fundamental de subsidiariedade. Desta forma, os Estados europeus vêem-se confrontados com a necessidade de abandonarem o paradigma de soberania e de, em alternativa, recorrerem à partilha do poder político, tanto a nível interno, como a nível externo, internacional.

A nível externo, internacional, os fenómenos da interdependência dos Estados (aos mais variados níveis, desde a segurança à economia, passando pela cultura e pelo meio ambiente) e da globalização são os que melhor exprimem esta nova realidade internacional, que se manifesta de forma particularmente acentuada na Europa, onde se traduz de forma mais radical por integração. Trata-se, aliás, de uma integração que assumiu um carácter autenticamente supranacional desde o início,

há já mais de meio século. Em termos geostratégicos, desde a assinatura do Tratado de Washington, que estabeleceu a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Em termos económicos, e, logo de seguida, sociais e políticos também, desde a assinatura, primeiro do Tratado de Paris, que estabeleceu a primeira comunidade europeia, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, e depois do Tratado de Roma, que estabeleceu a Comunidade Económica Europeia e que viria a ser seguido por toda a panóplia dos demais actos que enformam o processo de construção europeia e que, nos nossos dias, nos confrontam com uma União Europeia que se procura dotar de uma autêntica Constituição. A globalização e a interdependência minam a ideia de soberania na medida em que exigem instrumentos de governação à escala, não já dos Estados, mas do planeta. As crescentes exigências de reforma da Organização das Nações Unidas constituem bem o exemplo desta nova realidade. E, para além disso, se, ao nível do sistema internacional, a globalização e a interdependência dos Estados corroem a ideia moderna de soberania, já, no Velho Continente, a integração europeia destrói-a, exigindo a sua substituição por outras traves mestras conceptuais alternativas: a autonomia e a subsidiariedade.

A nível interno, o Estado não consegue continuar a impor a ficção da igualdade radical de todos aqueles que integra. Nem sequer pode reduzir a vontade de todos à vontade geral da comunidade que define e executa soberanamente. Antes, vê-se obrigado a reconhecer a existência, no seu seio, de regiões que se apresentam detendo uma personalidade própria, decorrente de uma identidade privativa. Marcada por uma panóplia de características identitárias possíveis, que passam pela cultura, nuns casos, pela língua ou pela religião, noutros, pela história ou pela geografia, noutros ainda, esta identidade regional compreende, sempre, uma vontade específica das regiões permanecerem integradas nos respectivos Estados, mas detendo os instrumentos que lhes permitam viver a sua individualidade e gratificar os seus interesses específicos – isto é, o poder político.

Numa palavra, ao longo do século XX, assiste-se ao desenvolvimento de um novo tipo de Estado, distinto do modelo de Estado soberano herdado da modernidade: o Estado regional ou das autonomias. Um tipo novo de Estado que decorre precisamente do reconhecimento do carácter plural que assume, integrando regiões dotadas de uma identi-

dade específica e, por isso, de interesses e de uma vontade igualmente privativos, com as quais, procede à partilha do poder político que, até então, havia detido em regime de monopólio e de exclusividade. É um tipo de Estado em que a soberania se vê substituída pela autonomia política regional. E tal como, nos nossos dias, a nível externo internacional, os Estados europeus se vêem forçados a partilhar com as instituições da União Europeia o poder que até agora detinham em regime de soberania, também a nível interno os órgãos de poder central do Estado se vêem obrigados a partilhar o seu poder político com órgãos de poder, legislativo e executivo, privativos das Regiões Autónomas que emergem no seu seio.

A condição de autonomia política que caracteriza os órgãos regionais de poder, atrai-os, aliás, para além do controlo de oportunidade e da teia hierárquica dos órgãos centrais do Estado. Na medida em que às Regiões é consignada uma parcela do poder, agora não só de índole administrativo (de adaptação e de implementação local das normas, dos valores e das políticas definidas soberanamente pelo centro), mas político (de definição das suas opções privativas e de exprimir sob a forma de lei), elas são elevadas à dignidade de sujeitos políticos.

Com a contemporaneidade, portanto, os Estados deixaram de constituir os únicos sujeitos políticos disponíveis, tanto no sistema internacional, como no seu seio. Antes, passaram a partilhar essa condição com a União Europeia (e, de forma crescente, com os organismos de governação da globalização), a nível externo, e com as suas Regiões Autónomas, a nível interno.

Ora é precisamente este o paradigma que a actual Constituição da República introduz no ordenamento político português, naquilo que aos Açores e à Madeira diz respeito. Por outras palavras, a Constituição da República Portuguesa eleva as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, a nível interno, à dignidade de sujeitos políticos e de partes do Estado, parceiros dos seus respectivos órgãos centrais de poder, e, a nível externo, à condição de unidades, também elas, do próprio sistema internacional.

No caso concreto dos Açores, a projecção da Região em termos do sistema internacional, aliás, é uma constante, praticamente desde o início da história das ilhas. Os Açores foram achados, conforme usam dizer os historiadores, e povoados pelos portugueses, quando Portugal

era “uma potência em marcha”, na expressão de Vitorino Nemésio, hoje dir-se-ia uma super-potência, precisamente em função dos serviços que deles podiam ser prestados ao sistema internacional, em particular à navegação trans-oceânica portuguesa. No dealbar da modernidade, as ilhas do arquipélago constituíram, no dizer de Immanuel Wallerstein, os *pivots* à volta dos quais giravam as rodas do sistema internacional. Desde então, os destinos do arquipélago têm-se encontrado intimamente ligados à potência marítima dominante: a Espanha, com a perda da nacionalidade, depois à Inglaterra, e por fim aos Estados Unidos. E resta saber o que lhes reservará o futuro, em particular no quadro do aprofundamento da União Europeia, da sua afirmação estratégica como potência, não já meramente regional, mas global, e dos mais que previsíveis conflitos de interesses na relação transatlântica com os Estados Unidos.

Poder-se-ia dizer que, na lógica do modelo moderno de Estado, o aparelho de Estado soberano português, responsável pela definição, pela condução e pelo aproveitamento desta projecção dos Açores em termos do sistema internacional, tem centrado a sua actuação, não nos interesses particulares do Arquipélago dos Açores, mas no interesse geral de Portugal, no interesse nacional, plasmado na vontade geral da nação portuguesa, tal como é fixada pelos respectivos órgãos centrais de poder. E é nesta perspectiva que as contrapartidas pela utilização da base das Lajes pelos norte-americanos, por exemplo, não revertem, nem têm nada que reverter para os Açores ou para os açorianos, devendo antes dirigir-se á totalidade que é Portugal e à unidade que é a nação portuguesa.

Tudo isto se altera, porém, com a consagração do regime de autonomia política, o qual se traduz no direito, que é também um dever, de identificação, de defesa e de salvaguarda da identidade e dos interesses privativos da Região através da participação no exercício do poder, quer político, quer diplomático. Político, a nível interno, por força da capacidade de adopção de um *indirizo político*, na expressão da doutrina italiana, isto é, de opções políticas próprias, plasmadas sob a forma de lei. Diplomático, a nível externo. No quadro europeu, por força do direito de aceder ao aparelho institucional de poder da União, seja indirectamente, por via da presença da Região na Representação Permanente do nosso país junto da União, ou dos organismos de cooperação inter-

-regional da União Europeia, seja directamente, através do Comité das Regiões. No plano internacional, em virtude da garantia constitucional de participação nas negociações internacionais que versem sobre matérias de interesse para a Região, bem como nos benefícios daí decorrentes.

Na medida em que a política europeia e as próprias relações internacionais deixaram de constituir reserva de soberania dos Estados, um número crescente de Regiões Autónomas europeias tem igualmente vindo a estabelecer gabinetes em Bruxelas. Trata-se de um fenómeno que começou a emergir na década de oitenta do século passado. As regiões estabeleciam gabinetes em Bruxelas, fundamentalmente para acederem de forma directa e sistemática à informação sobre as políticas europeias, exercerem pressão e lobby junto das instituições e, bem assim, para consertarem posições e agendas entre si. Hoje, segundo estimativas recentes, existem em Bruxelas cerca de 200 representações regionais, as mais pujantes das quais, como o *Patronat Català Pro Europa*, constituem autênticas embaixadas regionais. E, por outro lado, as Regiões Autónomas mais activas, como, na Europa, a Catalunha, a Flandres, alguns Lander alemães e austríacos e, mais recentemente, a Escócia, e, fora da Europa, o Quebeque, têm igualmente vindo a inaugurar representações de acompanhamento da política internacional nas grandes cidades, Nova Iorque e Tóquio, em particular, onde os seus interesses possam ser afectados pelas políticas que nelas são adoptadas estabelecendo, assim, uma rede de representações ou de mini-embaixadas que ultrapassa, em muito, a de inúmeros Estados soberanos.

Ao fixar o regime de autonomia política e administrativa dos Açores e da Madeira, a Constituição da República Portuguesa e os Estatutos de Autonomia elevam cada uma destas Regiões à condição de agentes das Relações Internacionais e de unidades do sistema internacional. Ao fazê-lo, superam o paradigma tradicional de Estado unitário, de homogeneidade nacional e de “vontade geral” única, a que corresponde um interesse igualmente unitário e da dimensão do país. Ultrapassam-no, reconhecendo a existência no seio do Estado de parcelas dotadas de uma identidade privativa e, por isso mesmo, também de uma vontade própria e de interesses igualmente específicos.

É por identificar as suas Regiões Autónomas como entidades políticas, tanto ao nível interno, como ao nível internacional, que a Constituição da República consagra a cada uma destas parcelas do Estado o

direito de participarem nas negociações internacionais em que estiverem em causa os seus interesses, bem como nos benefícios que vierem a ser retirados dessas negociações internacionais. Deste modo, e dada a natureza política das Regiões Autónomas, o Texto Fundamental português oferece-nos, pelo menos implicitamente, duas grandes constatações.

Por um lado, e a nível interno, reconhece que a vontade e os interesses das Regiões não se esgotam na “vontade geral” ou no interesse nacional, havendo por isso necessidade de as dotar de órgãos de poder próprios capazes de fixar as suas vontades e de servir os seus interesses privativos.

Por outro, admite que, também a nível externo, os instrumentos tradicionais da diplomacia do Estado não chegam para dar resposta a esta nova natureza política das suas Regiões Autónomas – daí precognizar este duplo direito, de participação das Regiões nas negociações internacionais e nos benefícios que delas vierem a decorrer. Este direito, aliás, de apresentação e de defesa das perspectivas, da vontade e dos interesses das Regiões, constitui igualmente um dever, tanto no plano interno como no plano externo. Um dever de serem as próprias Regiões responsáveis pela identificação, pela fixação e pela defesa dos seus interesses, através do exercício do poder político que partilham, no país, na União Europeia e até mesmo no sistema internacional – já que, se não o fizerem, os outros seguramente não o farão por eles, ocupados que estarão com a defesa daqueles que lhes são próprios.

Deste modo, tal como a nível interno se procede à introdução de um patamar novo de governo na estrutura política do Estado, também a nível externo se assiste a uma autêntica reorganização das relações internacionais, já que as Regiões são elevadas à dignidade de interlocutores políticos, também à escala internacional. Nos dias de hoje, a autonomia regional exerce-se, não apenas no seio da Região a que se reporta, mas em todos os espaços em que possam estar presentes matérias do seu interesse. No passado, o nível de autonomia de uma Região podia ser aferido pelo elenco das suas competências e pela sua capacidade de as exercer, seja pela via legislativa, através da adopção de opções políticas privativas, a que imprime a forma de leis, seja pela via executiva, na tradução para a prática concreta das opções adoptadas pelo legislativo. O poder judicial, nunca conheceu um interesse significativo em termos de reivindicações autonomistas na Europa. Nos dias de hoje,

porém, com a globalização e a integração política europeia, a autonomia regional extravasa os limites territoriais das Regiões e dos respectivos Estados, abrindo-se à União Europeia e ao próprio sistema de relações internacionais, passando a autonomia regional a aferir-se pela capacidade de as Regiões servirem os interesses das suas comunidades em todos os espaços onde esses mesmos interesses possam estar em jogo.

No início do processo autonómico, consciente do imperativo histórico que, desde o povoamento, liga o futuro dos arquipélago ao sistema de relações internacionais e à capacidade de os Açores se inserirem e prestarem serviços de utilidade para o exterior, para as potências marítimas dominantes em particular, a Região foi pioneira na abertura de vias de acesso às relações internacionais. Reportamo-nos, em concreto, ao direito consagrado na Constituição da República e no Estatuto de participação nas negociações internacionais que digam respeito à Região e nos benefícios delas decorrentes. Tanto assim que investigadores estrangeiros, designadamente de Espanha, se deslocaram até nós para aprenderem connosco e levarem a nossa experiência para as suas Regiões. Hoje, porém, esta afigura-se-nos constituir uma das dimensões mais descuradas da autonomia açoriana – ao mesmo tempo que constitui uma das que mais e maiores mudanças tem vindo a conhecer nas autonomias regionais europeia. E, em face da nossa integração europeia e dimensão transatlântica, dir-se-ia constituir igualmente aquela que se apresenta ser mais rica e fértil de oportunidades.

Desde o dealbar do projecto autonómico açoriano, na segunda metade da década de setenta até aos nossos dias, muito mudou na Europa e no mundo, em termos de sistema internacional e dos lugares que reserva para as Regiões autónomas. Um dos aspectos em que essa mudança mais se faz sentir é aquele que se reporta ao esboroar das fronteiras estatais, à integração e à interdependência entre os Estados, os povos e as Regiões – e, por conseguinte, à erosão gradual mas sistemática da fronteira entre política interna e política externa. No espaço europeu, em particular, não são apenas as políticas internas dos Estados que são cada vez mais afectadas indelevelmente por fenómenos transnacionais, em áreas tão distintas como o emprego, a segurança social e a saúde, a agricultura e as pescas, o desenvolvimento económico e o meio ambiente. Na medida em que estes domínios, ou parte deles, são transferidos para a competência das Regiões Autónomas, são

as próprias políticas internas destas regiões que se vêem associadas às políticas europeias e internacionais.

Não são apenas os Estados, portanto, que carecem de desenvolver políticas externas privativas e de as associar às suas políticas internas no serviço das respectivas comunidades. Na Europa uma, como no planeta globalizado, enquanto sujeitos políticos com projecção internacional, as Regiões também têm que o fazer. E é em resposta a esta exigência que a autonomia política regional se exprime, nos tempos de agora, não apenas pela capacidade de adopção de políticas internas privativas, de serviço do interesse colectivo da Região, mas igualmente pela capacidade de desenvolvimento de políticas externas que lhes são complementares. A autonomia exige, portanto, que a Região seja capaz de se projectar para fora das suas fronteiras através de uma autêntica rede de agentes diplomáticos capazes, por um lado, de a transportar para o mundo inteiro e, por outro, de lhe levar esse mesmo mundo.

Diplomacia paralela? Na Europa, a actividade externa das regiões chega a cobrir praticamente toda a gama das relações internacionais, desde o intercâmbio cultural e a promoção do comércio, até à actividade diplomática, incluindo a negociação e a assinatura de autênticos tratados internacionais – as grandes excepções prendem-se com os domínios tradicionalmente identificados como integrando aquilo que se convencionou apelidar de “high politics”, desde logo, as problemáticas da guerra e da paz, as quais, nos dias de hoje, aliás, exigem manifestamente um quadro supra-estatal, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, a NATO e a própria União Europeia. Tanto assim que a doutrina regionalista forjou um nome para identificar as actividades desenvolvidas pelas Regiões no plano internacional: paradiplomacia.

Com a paradiplomacia, quebra-se o monopólio que a modernidade havia atribuído aos Estados em matéria de política externa, sem contudo, ser posta em causa a sua integridade. Assim acontece pelas mesmas razões que, em matéria de política interna, a autonomia regional havia já quebrado o monopólio estatal sobre a produção normativa, e nem por isso se assistiu ao desaparecimento dos Estados.

É o alastrar do pluralismo, do foro político e legislativo interno, para além das fronteiras do Estado. Diplomacia paralela? Dir-se-ia, antes, pluralismo; de políticas externas, tal como de políticas internas. Pelos princípios de autonomia e de subsidiariedade, rompe-se a subordina-

ção hierárquica da Região aos órgãos do Estado, consignando-se a cada um a sua esfera de competências. Afirma-se o pluralismo, atribuindo-se a cada uma das unidades políticas que se manifestam, à Região, ao Estado e à União Europeia, a tarefa de gestão política das suas esferas de competências. E, na medida em que esta é uma actividade que, por natureza, não só ultrapassa as fronteiras estatais tradicionais, como se abre a todo o planeta, é a própria actividade política regional que, tal como a estatal e a europeia, se vê transposta para o sistema internacional, carecendo, por isso, de uma dimensão europeia e internacional.

É este o universo conceptual em que se insere o estudo que agora se publica, daí a sua importância e a sua actualidade.

Incidindo sobre os Açores e, na Região, a Assembleia Legislativa Regional, esta obra abre-se ao quadro mais amplo do sistema de relações internacionais, procurando explorar e compreender os papéis que nele poderão cumprir às Regiões Autónomas e, nelas, aos seus órgãos parlamentares. Neste contexto, João Maria Mendes é duplamente pioneiro. Por um lado, pela temática que aborda, e, por outro, pela atenção que dedica à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, não se fixando no estudo, mais tradicional, do acesso e da participação do Executivo açoriano nas relações internacionais que dizem respeito à Região.

Não se trata, portanto, de um texto confinado à exploração da importância geoestratégica da base das Lajes, ou da Região no seu conjunto, nem dos papéis que lhe cumprem, seja no quadro da política externa norte-americana, seja no da política externa portuguesa. Sem descuidar estes aspectos, o autor procura ir para além deles e fazer sentido, por um lado, das mudanças estruturais que nas últimas décadas se abateram sobre o sistema de relações internacionais, no que às Regiões Autónomas diz respeito, e, por outro, trazer esta reflexão para o caso concreto açoriano. Para o efeito, desenvolve um autêntico exercício de arqueologia conceptual, partindo das origens e explorando o modo, quer como esta revolução sistémica se tem vindo a operar ao longo da segunda metade do século XX, quer como, com a implantação do actual regime açoriano de autonomia política, se processa o acesso da Região Autónoma dos Açores ao sistema de relações internacionais.

Acresce que João Maria Mendes não confunde a Região com o Executivo. Antes, numa perspectiva sinóptica, faz incidir a sua investigação sobre as várias instâncias em que esta importante mudança se operou, sem esquecer os papéis pioneiros que, nesta matéria, cumpriram ao Parlamento açoriano, nem os frutos que o Governo Regional acabaria por colher ao optar por envolver a Assembleia na reflexão sobre a dimensão externa da autonomia açoriana. E também aqui a sua reflexão se reveste de enorme actualidade, em particular no que diz respeito às potencialidades da cooperação leal, sem suspeitas, nem sobreposições, entre o executivo e o legislativo regionais,.

A política externa é tradicionalmente perspectivada como reserva dos executivos, pouco mais restando para os Parlamentos do que a ratificação, à posteriori, dos acordos e das actividades externas desenvolvidas pelos Executivos. No entanto, o desmoronamento da clivagem moderna entre política interna e política externa, acarretou a interpenetração acentuada de ambas. E é precisamente na medida em que as políticas interna e externa de uma comunidade se interligam que, se torna inviável reservar uma delas para um órgão de poder. É, aliás, neste contexto que, por todo a Europa, se assiste à reivindicação de novos papéis para os Parlamentos, quer em termos do processo de integração europeia, quer em termos de relações internacionais, em geral.

Explorando, em pormenor, os debates e os relatórios parlamentares ao longo das várias legislaturas, este livro valoriza a Assembleia Legislativa Regional dos Açores e o papel que desempenhou no processo de afirmação da autonomia regional e de consolidação da região como sujeito político, quer a nível interno, quer a nível externo, europeu e internacional. Pelo seu carácter inovador, pelo importante apêndice documental que apresenta, pelo rigor com que procura compreender o novo sistema internacional, em gestação, e os lugares que reserva aos vários sujeitos políticos que integra, este trabalho de João Maria Mendes que agora se publica passará, seguramente, a constituir referência incontornável, seja para todos aqueles que, na sua peugada, se propuserem estudar a projecção externa da autonomia açoriana, seja para os agentes encarregados de a definir e de a implementar na prática concreta.