

# Notas sobre a Cooperação Inter-Regional da Região Autónoma dos Açores\*

Rodrigo Vasconcelos de Oliveira

*Subsecretário Regional da Presidência para as Relações Externas do XI Governo Regional dos Açores. Licenciado em Direito pela Universidade de Lisboa, mestre em Relações Internacionais pela Universidade dos Açores.*

## Resumo

O artigo aborda a temática da “paradiplomacia” e a crescente afirmação política das entidades subnacionais como sujeitos de relações externas e atores relevantes no âmbito das Relações Internacionais. De um ponto de vista do ordenamento jurídico-constitucional português e, em especial, aludindo ao caso da Região Autónoma dos Açores, é objetivo destas breves notas contribuir para o conhecimento e estruturação de uma importante dimensão da diplomacia subnacional: a cooperação inter-regional – desde a celebração de acordos à participação em organizações internacionais.

## Abstract

*Brief Notes on the Inter-regional Cooperation of Azores Autonomous Region*

*The article addresses the issue of “paradiplomacy” and the growing political clout of subnational entities as subjects and relevant actors of International Relations. Taking the perspective of the Portuguese legal and constitutional framework and, especially, Azores’ case, it is the purpose of these brief notes to contribute to a better knowledge and structuring concerning the importance of sub-national diplomacy: interregional cooperation – from the signing of agreements to the participation in international organizations.*

---

\* Artigo elaborado com base na intervenção feita a 10 de abril de 2014 ao III Curso Intensivo de Segurança e Defesa, no *campus* de Ponta Delgada da Universidade dos Açores.

## Introdução

As relações institucionais entre pessoas coletivas de base territorial que pertencem a diferentes Estados têm assumido uma visibilidade e importância crescentes na sociedade internacional contemporânea.

Embora levado a cabo por níveis de poder não soberano, o estabelecimento destas relações externas tem por base, em cada um dos seus sujeitos, um território e uma população, ou seja, um poder político estruturado e legítimo, com a inerente obrigação institucional de os seus órgãos proverem aos respetivos interesses, direitos e aspirações.

Referimo-nos, por outras palavras, ao relacionamento entre regiões ou municípios de dois ou mais Estados, embora, para o propósito deste texto, nos interesse apenas o nível de poder político imediatamente inferior ao do Estado soberano (ou central), entendido como subnacional e que engloba regiões, Estados federados e províncias ou, ainda, comunidades e departamentos, independentemente da sua designação constitucional e da sua maior ou menor autonomia política.

Tanto na Europa como nas Américas e, de resto, em todo o mundo, estas entidades subnacionais estabelecem contactos diretos, trabalham em parceria, desenvolvem projetos comuns e celebram acordos de vontade através dos seus órgãos próprios de governo e sem a mediação do Estado central.

Isto acontece não apenas para marcar solenemente uma determinada proximidade política e institucional entre dois ou mais territórios e populações – decorrente, por exemplo, quer da imediação geográfica, quer de ligações históricas e afetivas ou mesmo de interesses económicos –, mas para consagrar, também, deveres e obrigações concretos no quadro de um relacionamento privilegiado que se consubstancia na prossecução de interesses comuns.

Estas entidades políticas subnacionais assumem-se, pois, como verdadeiros sujeitos de relações externas e, cada vez mais, como relevantes atores políticos e económicos da sociedade internacional.

Criam-se, deste modo, novas redes nas relações internacionais que se podem estruturar e desenvolver bilateralmente ou, com um âmbito mais alargado, multilateralmente e geralmente integradas em organismos e *fora* especializados de cooperação inter-regional.

Alguma doutrina refere-se a este tipo de relacionamento externo entre entidades subnacionais como paradiplomacia, exprimindo assim a sua proximidade com a diplomacia, mas não deixando de realçar uma certa distância ou diferença desta, sem confundir ou integrar as duas atividades no contexto das relações internacionais. A diplomacia ficaria, deste modo, e ainda, na exclusiva competência do Estado soberano ou central assim como o Direito Internacional, aliás – e a sociedade internacional será, de acordo com esta conceção, uma espécie de clube exclusivo, na tradição de Vestefália, na qual regiões e Estados federados apenas podem aceder a

uma espécie de antecâmara contígua, mas sem ligação: a paradiplomacia. Sem entrarmos na discussão de fundo sobre esta questão, preferimos a expressão diplomacia subnacional.

De qualquer modo, independentemente da validade ou não das considerações e classificações acima referidas e não obstante a curiosidade que o tema suscita, este permanece relativamente pouco estudado no nosso país e a diplomacia subnacional, também, raramente valorizada, tanto no campo das ciências políticas, como no das jurídicas.

Mais conhecida e aceite é, no entanto, a expressão cooperação inter-regional, que tem a vantagem de se distinguir mais claramente das tradicionais ações do Estado soberano, salientando a natureza de colaboração recíproca e voluntarista deste relacionamento internacional, bem como o nível de poder a que se refere – diferenciando-a também das relações intermunicipais. A cooperação inter-regional terá, portanto, um âmbito mais restrito do que a diplomacia subnacional.

Ora, as regiões autónomas portuguesas não constituem exceção neste contexto de afirmação crescente e externa do poder regional. Muito pelo contrário até, pois são detentoras de amplos poderes políticos e legislativos, que as elevam aos mais altos patamares de afirmação do regionalismo europeu, a par das comunidades autónomas espanholas ou dos Estados federados alemães e austríacos.

As regiões autónomas dos Açores e da Madeira têm pugnado, mesmo, por exercer um conjunto de poderes de grande importância no contexto das suas relações internacionais, assumindo posições de destaque e de liderança externa.

Para tal concorrem diversos fatores, desde logo a construção constitucional e estatutária das autonomias periféricas do Estado português, mas também a localização e a história atlântica e, mais recentemente, a dinâmica da ação dos seus órgãos de governo próprio, ao longo dos últimos quase 40 anos.

No caso da Região Autónoma dos Açores, nunca será demais realçar que estas ilhas foram o pilar atlântico fundamental da primeira globalização ibérica e europeia, do mesmo modo como se assumiram, desde então e até hoje, como o fator determinante das relações transatlânticas e da política externa de Portugal.

Ilhas de chegadas e de partidas, mas também marcadas pelo isolamento, ao longo da história os Açores nunca deixaram de assumir diretamente o diálogo com os estrangeiros, acolhendo velejadores e comerciantes, os que por cá passaram e os que aqui ficaram, também enviando os seus emigrantes para tantas e longínquas partes do mundo.

E a autonomia dos Açores, reclamada desde o século XIX, quando finalmente consagrada na sua devida e merecida amplitude em 1976, não deixaria de ter em conta a necessidade de os seus órgãos de governo próprio assumirem uma política de relações internacionais, quer através de direitos de participação na formação e manifestação da vontade do Estado, quer exercida diretamente e em nome próprio.

Por outro lado, hoje, como noutros tempos, os recursos existentes em terra e, cada vez mais, no mar exigem uma voz ativa e determinante dos Açores no âmbito do relacionamento externo, das políticas marítimas europeias e internacionais, da regulação do acesso e desenvolvimento a atividades económicas, da cooperação científica e de investigação e desenvolvimento, entre outras áreas.

É assim neste contexto de crescente complexidade e de múltiplos atores na sociedade internacional, de afirmação sustentada do regionalismo na Europa, mas também de uma localização geográfica privilegiada e de uma história repleta, tanto de abertura ao mundo, como de projeção no mundo, que os Açores se afirmam, hoje, externamente.

As relações externas da Região Autónoma dos Açores podem, tal como as do Estado central, ser divididas conceptualmente em diversas áreas, em função dos interlocutores (ou da geografia), bem como das matérias que envolvem, sendo certo que não são estanques e todas se entrecruzam, nas suas influências recíprocas, objetivos complementares e ação articulada.

Poderíamos assim, aqui, no contexto das relações externas dos Açores, abordar o relacionamento da região com a União Europeia, num conjunto vasto de capacidades, mais ou menos formais, como, por exemplo, ao nível da transposição direta de legislação da União Europeia, de articulação de posições com a república ou, ainda, de ações concretas na transmissão e defesa de posições e interesses da região no que toca a um conjunto alargado de programas e políticas europeias.

Poderíamos também referir os direitos de participação da região no âmbito das relações internacionais do Estado, não apenas no que concerne, por exemplo, ao desenvolvimento do projeto europeu, mas também – tema de grande atualidade e importância – no que se refere à utilização de bases militares no território da região.

Poderíamos, ainda e naturalmente, referir a política de relacionamento da região com as suas comunidades, a proximidade afetiva e institucional com a Diáspora, o apoio às instituições açorianas, como as Casas dos Açores – e tantas outras associações, com atuação nas áreas cultural, mas também social e no ensino –, os apoios a atividades que aproximam os Açores dos seus emigrantes, sejam eles nascidos nas ilhas ou açor-descendentes em décima geração.

Sendo certo que cada uma destas dimensões será merecedora, por si só, de uma conferência, aula ou análise aprofundada, abordaremos nestas breves notas a vertente da cooperação inter-regional das relações externas da Região Autónoma dos Açores. Ou seja, falaremos do relacionamento da região com outras entidades sub-nacionais, sendo certo que elas são sempre impulsionadas por dimensões políticas, geográficas ou mesmo afetivas, como a pertença à União Europeia e a defesa de interesses comuns relativamente às suas políticas e programas ou, ainda, alicerçadas na amizade derivada da existência de comunidades açorianas.

Deste modo, é bom notar que a Constituição da República Portuguesa (CRP) dispõe, no seu artigo 227.º n.º 1 alíneas u) e x), que as Regiões Autónomas têm o poder, precisamente, de “estabelecer cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participar em organizações que tenham por objeto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional (...)”, bem como de “participar no processo de construção europeia, mediante representação nas respetivas instituições regionais (...)”. Estas competências são desenvolvidas em diversos normativos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA), em especial no âmbito do seu título VI, apropriadamente intitulado “Das Relações Internacionais da Região”<sup>1</sup>.

Por seu turno, as alíneas o) e p) do artigo 88.º do EPARAA atribuem ao Governo Regional a competência de “representar a Região” nas referidas organizações de cooperação inter-regional, bem como nas “instituições regionais” europeias, do mesmo modo como cabe ao Governo Regional “estabelecer ou aceder a acordos de cooperação com entidades de outros Estados” (artigo 124.º do EPARAA).

Assim se percebe que um elemento fundamental da atuação externa da Região Autónoma dos Açores (RAA), através do Governo Regional, é a já referida cooperação inter-regional, entendendo-se, por tal, a sua interação com entidades territoriais congêneres, ou seja, o estabelecimento de relações políticas com autoridades subnacionais de Estados soberanos terceiros.

Em primeiro lugar, de um ponto de vista dos seus intervenientes, este relacionamento externo da região pode ser estruturado de um modo bilateral, isto é, pode decorrer entre as autoridades subnacionais congêneres de dois Estados, ou multilateral, implicando a existência de uma estrutura, mais ou menos formal, de suporte à participação e integração de várias entidades subnacionais.

A relação bilateral da região pode assumir, ainda, um caráter mais solene, assente em acordos escritos – regra geral, denominados memorandos de entendimento, acordos ou protocolos de cooperação – ou ser desenvolvida de um modo mais informal, sem o suporte político de um documento escrito e solene, através do desenvolvimento de uma atividade ou projeto em conjunto – designadamente, embora não exclusivamente, com o incentivo e visando o acesso ao financiamento de programas europeus de cooperação territorial.

Numa perspetiva bilateral, podemos referir o caso de diversos protocolos de amizade e cooperação que a Região Autónoma dos Açores celebrou com Estados nos

---

1 Em especial, nos seus artigos 122.º (participação na construção europeia), com destaque para a referência à participação no “Comité das Regiões, através do Presidente do Governo Regional” (alínea b)) e 124.º (relações externas com outras entidades) ao poder de “participar em organizações internacionais que tenham por objeto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional” (alínea e)).

quais existem vastas comunidades de açorianos e de seus descendentes, dos quais decorre uma natural afetividade entre as populações e uma desejável proximidade entre instituições políticas. É o caso dos Memorandos de Entendimento com os Estados de Massachusetts, de Rhode Island e da Califórnia, nos Estados Unidos da América, ou com o Estado do Rio Grande do Sul e o de Santa Catarina, na República Federativa do Brasil<sup>2</sup>.

Por outro lado, a pertença do Estado português a uma organização internacional de integração – a União Europeia – que rompe, no âmbito dos seus 28 Estados-membros, com os paradigmas tradicionais do relacionamento supranacional, atribui também uma crescente relevância ao poder regional, muito em particular no contexto europeu. Esta realidade reforça, igualmente, a importância do relacionamento externo da região com vista ao estabelecimento de redes alargadas e formas de atuação concertada em defesa de interesses comuns das regiões face às decisões das instituições da UE.

Neste contexto, podemos identificar três grandes tipos de cooperação inter-regional de âmbito multilateral, em função do respetivo suporte e enquadramento institucional.

Em primeiro lugar, a cooperação inter-regional pode concretizar-se através da participação da região em órgãos representativos do poder regional de organizações internacionais. Trata-se de uma inovação relativamente recente no âmbito do Direito Internacional, de origem europeia e do último quarto de século: a criação de órgãos consultivos em representação dos poderes regional e local. Neste contexto, de salientar que a presença da região decorre, não de uma sua decisão em aderir, mas antes da adesão do Estado-membro à organização internacional.

Deste modo, a participação da região numa organização internacional – regida pelo Direito Internacional e da qual são membros os tradicionais sujeitos das relações internacionais – decorre da previsão nos tratados instituidores da existência de órgãos específicos e representativos dos níveis de poder subnacionais, embora não com o estatuto de instituições ou órgãos principais.

É o caso do Comité das Regiões (CdR), integrado na União Europeia, e do Congresso das Autoridades Locais e Regionais, também conhecido como Congresso dos Poderes Locais e Regionais (CPLRE), órgão do Conselho da Europa (CE).

No que diz respeito ao seu âmbito geográfico, naturalmente que estes órgãos de organizações internacionais, como o CdR e o CPLRE, apenas podem abranger as regiões dos seus Estados-membros, ou seja, as entidades infraestatais – regionais ou

---

2 Caso muito particular e interessante, também de um ponto de vista da análise política e jurídico-constitucional, por ser celebrado não com uma região ou outra entidade subnacional congénere, mas com um Estado soberano são os acordos de cooperação celebrados com a República de Cabo Verde, mas cuja consideração ficará, certamente, para outras notas.

locais – dos 28 ou dos 47, sendo certo ainda que cabe a cada Estado-membro determinar a composição da sua delegação nacional, que é sujeita a aprovação por um órgão principal (por exemplo, o conselho) da organização internacional.

Assim se vê que, não obstante a importância destes órgãos do poder local no âmbito de organizações internacionais – e muito em particular do CdR, que emite pareceres, embora não vinculativos, relativamente a propostas legislativas em debate na UE – a integração das regiões não decorre da sua liberdade em aderir ou não, mas antes de uma previsão legal interna – caso da participação do Presidente do Governo dos Açores no CdR – artigo 122 n.º 2, alínea b) (EPARAA) – ou decisão no âmbito da composição da delegação nacional.

Em segundo lugar, a cooperação inter-regional de tipo multilateral estrutura-se igualmente através da participação em organizações que agregam entidades sub-nacionais e que, embora não tendo personalidade jurídica internacional, têm-na no âmbito do direito interno de um Estado. Não são organizações internacionais, nem os Estados soberanos são seus membros. A sua existência decorre de um documento instituidor, com valor jurídico interno, que regula o seu funcionamento, e a participação de um ato de liberdade das regiões: criar ou aderir a uma organização inter-regional.

Estas organizações de cooperação regional são, pois, pessoas coletivas de tipo associativo, vinculadas aos direitos e deveres de um determinado ordenamento jurídico, nomeadamente no âmbito da sua estrutura, funcionamento e financiamento, mas cujos membros são pessoas coletivas territoriais provenientes de dois ou mais Estados.

Têm, deste modo, personalidade jurídica, já não como um órgão de uma organização internacional, mas como uma associação de direito interno, regulada não pelo Direito Internacional, mas antes pelo ordenamento jurídico de um Estado. Dispõem, por isso, de personalidade e capacidade jurídicas, órgãos sociais e obrigações legais.

Regra geral, tais organismos têm dimensão geográfica alargada, como o caso da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas (CRPM), com cerca de 160 regiões-membros, ou da Assembleia das Regiões da Europa (ARE) e têm um quadro estabilizado de pessoal. As regiões-membros contribuem para o seu funcionamento através do pagamento de uma quota anual.

Por vezes, dado a grande abrangência territorial dos seus membros, a missão destas organizações de cooperação tem, por sua vez, o seu trabalho desenvolvido também em torno de comissões geográficas mais restritas – como a Comissão das Ilhas ou do Mar Báltico da CRPM – ou grupos de trabalho sobre temáticas específicas.

Em terceiro lugar, a cooperação inter-regional estrutura-se ainda em organismos que não têm existência jurídica, quer de Direito Internacional, quer num ordenamento jurídico interno, geralmente com âmbito de participação mais restrito, sem

quadro de pessoal diretamente afeto, nem implicando o financiamento conjunto do seu funcionamento.

Estes organismos, menos formais, não têm, por isso, órgãos de fiscalização, nem estão vinculados ao ordenamento jurídico de um determinado Estado. São organismos cujo funcionamento, em regra, decorre de uma carta ou declaração constitutiva, assinada pelos seus membros, com presidência assumida de forma rotativa, tendo também a assunção pela região que preside dos custos inerentes ao seu funcionamento – como na organização de reuniões e assembleias, deslocações ou afetação de pessoal técnico de apoio. É o caso da Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas (CPRUP) ou da Conferência dos Presidentes das Regiões com Poderes Legislativos da União Europeia (REGLEG).

Embora com uma existência e funcionamento de âmbito mais informal, estes organismos – e em especial a Conferência dos Presidentes das RUP – têm uma atividade de grande importância na sua ligação às instituições europeias, na estruturação de projetos de cooperação, na elaboração de documentos técnicos e posições políticas em defesa dos interesses das regiões que a compõem.

Por outro lado, a integração da região nestes organismos (sob qualquer das suas formas) é geralmente motivada pela defesa de interesses comuns, que podem ter um âmbito mais alargado, como a defesa em geral do regionalismo e descentralização (ARE), para além do desenvolvimento, depois, de projetos e programas de grande interesse – EURODISSEIA, por exemplo.

Algumas destas organizações e organismos podem ter um âmbito geográfico alargado, aberto a todas as entidades territoriais congêneres que manifestem essa intenção e cuja integração seja aprovada em assembleia-geral, como no caso da ARE, mas também podem assumir uma área de ação restrita, em função de um objeto específico da sua ação, de afinidades e interesses comuns, de cariz geográfico e/ou político.

Nesta vertente multilateral mais restrita, a região participa nos organismos que têm por objeto matérias determinadas por interesses comuns, que podem decorrer de características geográficas semelhantes, como no caso da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas da Europa (CRPM) ou da Comissão das Ilhas, embora ainda num conjunto alargado de estatutos, de direito interno – regiões autónomas ou administrativas, Estados federados, etc. – ou europeu – regiões ultraperiféricas, ilhas, regiões de baixa densidade populacional, etc..

Mas participação da região num organismo pode ter por base, igualmente, questões e particularidades de âmbito político-institucional, como o estatuto autonómico, no caso da Conferência dos Presidentes das Regiões com Poderes Legislativos da União Europeia (REGLEG) ou, mais relevante, do estatuto previsto no artigo 349.º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, no caso da Conferência dos Presidentes das Regiões Ultraperiféricas (CPRUP), que agrega, deste modo,



regiões com características geográficas, mas também de estatuto europeu, comuns. Fora do âmbito europeu, as organizações de cooperação inter-regional de vocação global podem assumir, também, uma perspectiva genérica do seu objeto e matérias a tratar, caso da Organização das Regiões Unidas (ORU/FOGAR), ou abranger temáticas mais específicas, caso da R20 – Regiões de Ação Climática.

Finalmente, mas não menos importante, a participação da região, em especial, nas organizações inter-regionais e nos organismos inter-regionais, apresenta uma dimensão muito importante relativa à criação de redes e parcerias para o desenvolvimento de projetos em comum, nomeadamente, quando são objeto de financiamento europeu. Com efeito, os programas de cooperação territorial europeia – nas suas vertentes inter-regional, transfronteiriça e transnacional – são, por isso e igualmente, um forte incentivo à cooperação inter-regional na Europa, promovendo o cofinanciamento pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) quando os projetos envolvem regiões de vários Estados-membros com fronteiras comuns ou pertencentes a determinadas áreas geográficas alargadas.

Em suma, a cooperação externa da Região Autónoma dos Açores de âmbito inter-regional estrutura-se em torno da sua participação em órgãos de organizações internacionais – CdR e CPLRE –, organizações inter-regionais – CRPM e ARE –, organismos inter-regionais – CPRUP, REGLEG – e parcerias e projetos inter-regionais *ad hoc*.

O relacionamento externo e cooperação inter-regional da Região Autónoma dos Açores, nas suas diferentes modalidades e âmbitos de atuação, reflete, assim, a complexidade e multiplicidade de redes e atores que caracterizam a sociedade internacional contemporânea. Não obstante, ela assenta num modelo devidamente estruturado e estável, com a presença da região nos organismos mais relevantes de representação regional, especialmente ao nível da União Europeia (CdR) ou com intervenção muito próxima e relevante no âmbito dos temas de principal interesse para a região, nomeadamente, regiões periféricas, marítimas e ilhas (CRPM) e regiões ultraperiféricas (CPRUP).