

relações internacionais

MACAU, NO TRIÂNGULO DAS RELAÇÕES EXTERNAS DA CHINA COM O OCIDENTE PÓS 1999 — O ESTATUTO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL*

*Arnaldo Gonçalves ***

I

DA FUNDAÇÃO DE MACAU

Não é pacífica, entre os historiadores, a data em que os portugueses terão chegado a Macau, nem o circunstancialismo exacto que rodeou a criação do «estabelecimento» na península. Uma das versões mais difundidas refere que em meados de 1556 e após tentativas falhadas para, a partir da feitoria de Malaca, abrirem um entreposto comercial na costa chinesa, os portugueses terão participado com 500 homens numa batalha marítima contra piratas que assolavam a região, ganhando por esta via a confiança e o crédito das autoridades chinesas da província do Guangdong.

Certo é que em 1557 nasce o estabelecimento de Macau, por autorização do Imperador, a instâncias das autoridades da província, tornando-se o Território um porto florescente na rota comercial dominada pelos portugueses, de Goa e Malaca ao Japão (Nagasaki) e à China (Guangzhou)¹.

* O presente artigo é da responsabilidade do seu autor e as opiniões nele expressas são-no a título pessoal e não vinculam qualquer entidade.

** Jurista. Assessor do Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças do Governo de Macau.

¹ Cfr. Lourenço Maria da Conceição, «1862-1877: Macau entre dois Tratados com a China», Macau, ICM, 1988, pág. 7 e segs.; Francisco Gonçalves Pereira, «Towards 1999: The Political Status of Macau in the Nineteenth and Twentieth Centuries», em «Macau: city of commerce and culture» editado por R. D. Cremer, Api Press Ltd., pág. 261 e segs.; G. W. Keeton, «The international status of Macao before 1987», em «The Development of Extraterritoriality in China», vol. II, New York, 1969; Jerome Alan Cohen e Hungdah Chiu, «People's China and

A génese do «estabelecimento» marca, de alguma forma, o modo como a soberania portuguesa se exerceria durante séculos no Território. Na verdade, se a presença portuguesa em Macau e a sua organização político-administrativa, erigida inicialmente em redor do Senado, não foram abertamente questionadas pela China, a forma como os altos dignatários chineses interferiam nas questões da governação dos chineses aqui residentes, perante a condescendência das autoridades do Senado, demonstra à evidência as limitações do próprio exercício da soberania portuguesa e o isolamento das autoridades do Território, a milhares de quilómetros da corte de Lisboa.

Tal situação tem sido caracterizada, por diversos autores, como tipificando um *sistema de jurisdição dividida* ou *mista*, nos termos do qual as autoridades portuguesas só exerciam o poder soberano quanto a uma parte dos membros da comunidade, estando-lhe por força das circunstâncias vedado que o exercessem quanto aos demais, designadamente à população de etnia chinesa².

Concorrem também para esta caracterização dois eventos: o início do pagamento de um tributo anual designado *foro do chão* às autoridades da província e a abertura, aparentemente tolerada, de uma alfândega chinesa em Macau, por volta de 1688, passando as autoridades chinesas a cobrarem directamente impostos alfandegários dos barcos chineses e estrangeiros entrados no porto de Macau.

Esta situação incómoda para a soberania portuguesa só viria a ser clarificada, pelo menos no campo constitucional, pelas Providências Régias de D. Maria I, de 1783, e pela Constituição liberal de 1882, a qual inequivocamente consagrou no artigo 20-IV que o «Território Unido de Portugal compreende na Ásia, entre outros, o estabelecimento de Macau»³. Este entendimento viria a persistir no direito constitucional português durante mais de um século⁴.

International Law», Princeton University Press, New Jersey, pág. 373 e segs.; Immanuel C. Y. Hsü, «The rise of modern China», New York, Oxford University Press, 1990, pág. 93 e segs., 139 a 142, 147, 148 e 150 a 152.

² Neste sentido, Francisco G. Pereira, ob. cit., pág. 261 e Jorge Noronha e Silveira, «Subsídios para a História do Direito Constitucional de Macau (1820-1974)», O Direito, Macau, 1991, pág. 11 e segs..

³ Como refere Jorge Silveira, ob. cit., a pág. 16, o principal objectivo das Providências Régias era transferir para o Governador de Macau os poderes necessários para que este passasse a desempenhar o papel principal na vida política do Território, tendo a rainha ordenado ao Senado que apresentasse contas da sua administração ao Governador e ao Ouvidor e que não tomasse qualquer decisão, sem ouvir primeiro a opinião do Governador. Cfr., para maior desenvolvimento, Francisco G. Pereira, ob. cit., a pág. 264 e 265.

⁴ O triunfo em Portugal das ideias da monarquia constitucional, com a Revolução de 1820, trouxe no campo da política externa a afirmação dos direitos de

II

A POSIÇÃO DA CHINA FACE A MACAU E A LEGITIMAÇÃO DA SOBERANIA PORTUGUESA

Diferente era, no entanto, a posição da China face à soberania portuguesa no Território. Rareando as fontes escritas sobre a natureza precisa dessa posição, inclinam-se os historiadores por considerar que a China nunca reconheceu expressamente a existência desta soberania, limitando-se, pragmaticamente, a tolerar a presença dos portugueses, situação que se manteria até meados do século XIX⁵.

Com a derrota da China na Guerra do Ópio, a nação chinesa viu-se compelida a celebrar tratados altamente favoráveis para a Inglaterra, os Estados Unidos e a Rússia e naturalmente muito desfavoráveis para si.

Em 26 de Junho de 1843, a China ratifica o Tratado de Nanking, cedendo aos ingleses a colónia de Hong Kong e abrindo os seus portos ao comércio internacional. Portugal, aproveitando esta situação, celebra com a China em 1862 em Tianjin um «Tratado de Amizade e Comércio entre Portugal e a China», mas nenhuma referência fica consagrada relativamente à questão da soberania portuguesa sobre o Território. O Tratado nunca chegaria a ser ratificado no prazo de dois anos fixado no acordo.

Só em 1886, em sequência da assinatura de uma nova convenção entre a China e a Inglaterra, regulando o comércio do ópio e aproveitando a sua participação na fiscalização desse comércio, a pedido da Inglaterra, Portugal entabularia novas negociações com a China. Estas desembocariam na assinatura em Pequim, em 1 de Dezembro de 1887 de um novo *Tratado de Amizade e Comércio entre Portugal e a China*, o qual viria a ser ratificado em 24 de Abril de 1888⁶. O Tratado de Pequim, como ficou conhecido, confirmaria *a perpétua ocupação e governo de Macau e suas dependências por Portugal como qualquer outra possessão portuguesa*, estabelecendo o seu artigo 3.º que Portugal se comprometia «a nunca alienar Macau, sem prévio acordo com a China».

Com a queda da dinastia Ching e a proclamação da República da China assiste-se ao crescimento de um forte movimento

Portugal sobre todas as possessões ultramarinas, traduzida na definição do estabelecimento de Macau como parte integrante do território português, o que ficou consagrado nas três primeiras constituições de Portugal (1822, 1911 e 1933).

⁵ Neste sentido, Jorge Silveira, ob. cit., a pág. 12 e Charles R. Boxer, citado por Francisco G. Pereira, ob. cit., a pág. 263.

⁶ Cfr. Jorge Silveira, ob. cit., a pág. 30 e Francisco G. Pereira, ob. cit., a pág. 267.

nacionalista pela restauração dos direitos da soberania chinesa feridos com a celebração dos chamados «Tratados injustos», questionando entre outros a validade do Tratado de Pequim de 1887. Em sequência da participação de Portugal, juntamente com as outras potências ocidentais, na Conferência de Washington de 1921, em que são aceites os princípios do respeito da soberania chinesa, da independência e integridade administrativa e territorial e da igual oportunidade para todas as nações no comércio e indústria no território da China, Portugal assina em 19 de Dezembro de 1929 um Tratado Preliminar de Amizade e Comércio. Neste fica consignada a renúncia de Portugal à jurisdição consular sobre o Território chinês e o acordo das partes em abrir negociações para um tratado de comércio e navegação, baseado nos princípios da igualdade, não discriminação nas relações comerciais e respeito mútuo pelos direitos de soberania⁷.

A não conclusão do tratado e a promulgação do Acto Colonial de 1933, em que se reitera a posição de Macau como possessão portuguesa ultramarina, inviabilizam qualquer acordo entre as duas nações.

Desde a fundação da República Popular da China em 1949 até ao eclodir da Revolução Cultural em 1966, poucas iniciativas se conhecem da parte da China para quebrar o estatuto de facto alcançado por Macau e também por Hong Kong⁸. Tal situação veio episodicamente a ser alterada em 1966/7 em sequência de distúrbios causados durante a Revolução Cultural por extremistas radicais residentes no Território, naquilo que ficou conhecido pelo 1-2-3, os quais se inseriam numa campanha contra os estrangeiros, animada, segundo algumas investigações recentes, pelo então delfim de Mao Zedong, Lin Biao⁹.

⁷ Cfr. Francisco G. Pereira, ob. cit., a pág. 269 e Jerome Alan Cohen, ob. cit., a pág. 12 e segs..

⁸ Referem Jerome Alan Cohen e Hungdah Chiu, ob. cit., a pág. 374, que «é surpreendente para muitos observadores que desde 1949 até ao eclodir da Grande Revolução Cultural Proletária em 1966, os comunistas chineses pouco fizeram para perturbar o *status quo* alcançado em Hong Kong e Macau. O caso de Macau é especialmente interessante tendo em vista que Portugal continuou a manter relações diplomáticas com os nacionalistas preferencialmente aos comunistas, tendo autorizado o governo republicano a manter uma representação oficial em Macau até 1966 (...). Os acontecimentos do fim de 1966 e de princípios de 1967 quando o frenesim da Revolução Cultural extravasou para Macau e causou distúrbios que puseram em causa o mito do controlo português, sugerem que Pequim não queria ainda reincorporar Macau».

⁹ Cfr. Jerome Alan Cohen e Hungdah Chiu, ob. cit., a pág. 375 e artigos da imprensa chinesa transcritos a pág. 376 e 379 e James C. F. Wang, «Contemporary Chinese politics», New Jersey, 1992, Prentice — Hall International Editions, pág. 137.

A história encarregou-se, no entanto, de demonstrar quanto efémero (ou irrealista) era o reconhecimento bilateral da soberania portuguesa eterna sobre o território de Macau, decorrente do Tratado de Pequim, permitindo que as duas nações reconstituíssem livre e definitivamente o seu encontro das vontades sobre o destino do Território, cem anos depois.

III

A CONSAGRAÇÃO CONSTITUCIONAL E BILATERAL DO *STATUS JURÍDICO* DO TERRITÓRIO

A Lei n.º 1/76, de 17 de Fevereiro, e a Constituição Portuguesa de 1976 abriram caminho para esse encontro de vontades, definindo Macau como *território sob administração portuguesa submetido a um estatuto especial* e consagrando-lhe iniludíveis mecanismos de autonomia política e jurídica¹⁰.

Curiosamente, no início dos anos 70, Macau aparecia referido nas Nações Unidas, ao lado das Malvinas, (Falkland Island) Gibraltar, Hong Kong e Beltize (Honduras britânicas) como um *enclave colonial*, isto é, um pequeno território reivindicado por um Estado vizinho, questionando-se a sua possibilidade de autodeterminação, para efeitos do artigo 2.º do Capítulo XI da Carta.

Em 1972, ao que se julga a instâncias da China, o Comité dos 24 recomendava que Hong Kong e Macau e suas dependências fossem excluídas da lista dos Territórios aos quais se aplicava a «Declaração Colonial». Nenhuma acção concreta foi tomada, mas o Comité deixou de considerar quaisquer informações relativamente a estes territórios¹¹.

Como é sabido, e após o reatamento das relações diplomáticas em 8 de Fevereiro de 1979 entre os dois países, um entendimento bilateral, duradouro e definitivo só seria alcançado com a assinatura em Pequim, em 13 de Abril de 1987, da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República

¹⁰ Cfr. Artigo 5.º, n.º 4 e artigo 296.º da Constituição da República Portuguesa, após a primeira revisão da Constituição aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro. Cfr. ainda artigo 292.º da mesma Constituição, após a segunda revisão constitucional de 1989 e o Estatuto Orgânico de Macau, promulgado pela Lei n.º 1/76, de 17 de Fevereiro.

¹¹ Cfr. nota de Jerome Alan Cohen, ob. cit., a pág. 384, em que refere uma carta do embaixador chinês Huang Hua para o Presidente do Comité Especial para a Questão Colonial da Assembleia Geral das Nações Unidas, enunciando a oposição chinesa à inclusão de Macau e Hong Kong na lista dos territórios coloniais e exigindo a retirada da respectiva menção de todos os documentos das Nações Unidas.

Popular da China sobre a Questão de Macau, oportunamente reconhecida pela Comunidade Internacional¹².

Macau ganhou ao longo dos séculos da sua existência, como território sob administração portuguesa, uma legitimidade histórica e internacional que não é possível apagar. Marco fundamental na história do comércio mundial, Macau representa o ponto de encontro entre o Ocidente e o Oriente, na troca de mercadorias e no cruzamento de ideias e de culturas civilizacionais. Estes alicerces sobre que Macau foi erigido, há mais de 400 anos, projectam-se hoje nas relações Portugal-China e constituem a razão da afirmação internacional do Território pós 1999 e uma das pedras de toque da sua autonomia, como futura Região Administrativa Especial da RPC.

IV

A POSIÇÃO DA CHINA FACE À COMUNIDADE E AO DIREITO INTERNACIONAL, ANTES DA REVOLUÇÃO NACIONALISTA

O moderno direito internacional é uma criação do Ocidente. A China esteve sempre isolada do mundo por montanhas, desertos e oceanos e por uma enorme suspeição dos povos e costumes do Ocidente, os «bárbaros». As suas relações com os outros povos asiáticos foram desenvolvidas de acordo com o seu conceito de «estado universal»¹³.

¹² Pela Declaração Conjunta ambos os Governos declaram que o território de Macau (incluindo a Península de Macau e as Ilhas de Taipa e Coloane) é território chinês sob administração portuguesa e que a República Popular da China voltará a assumir o exercício da soberania sobre Macau, a partir de 20 de Dezembro de 1999. De acordo com o artigo 31.º da Constituição chinesa, a RPC estabelecerá uma Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) ao voltar a assumir o exercício da soberania sobre Macau.

Embora na dependência do Governo Popular Central, a Região Administrativa Especial de Macau gozará de um alto grau de autonomia, excepto em matéria de assuntos externos e de defesa, sendo-lhe atribuídos os poderes executivo, legislativo e judicial independente, incluindo o de julgamento em última instância.

As políticas que o Governo chinês se compromete a exercer quanto a Macau têm como referência o conceito «um país, dois sistemas», consagrado na mesma Declaração Conjunta e manter-se-ão inalteradas por 50 anos após a transferência da soberania. O Território será governado de acordo com uma Lei Básica, a aprovar pela Assembleia Nacional Popular da RPC, que conterà as políticas fundamentais do Governo da RPC em relação a Macau.

¹³ Acentuam Jerome Alan Cohen e Hungdah Chiu, ob. cit., a pág. 1112 que «quando o triunfo do estado de Ch'in em 221, a.c. conduziu ao estabelecimento de um genuíno Império Chinês, a arena política chinesa foi transformada de um sistema horizontal de estados iguais para um sistema hierárquico e desigual sob a direcção centralizada do «Filho do Céu» que exercia uma autoridade universal sobre o que era considerado como a globalidade do mundo civilizado».

Os primeiros contactos com os princípios do direito internacional datam dos primeiros anos das dinastias Ch'ing e Manchu (1644-1912) e foram aplicados nas negociações entre a China e a Rússia que conduziram ao primeiro tratado com uma potência ocidental, o Tratado de Nerchinsk de 1689, assinado com base na igualdade e reciprocidade tal como estabelecida na Lei das Nações, sendo revelados à corte imperial pelo padre jesuíta português Tomás Pereira, que participou nas negociações em representação da corte imperial¹⁴. Contudo, revelam os historiadores, esses contactos com o direito internacional não produziram efeitos duradouros na conservadora corte imperial e nos ritos protocolares do «Filho de Céu»¹⁵.

A série de tratados que o Ocidente imporia à China entre 1842 e 1860, na sequência da derrota desta na Guerra do Ópio, tornaram, porém, indispensável o conhecimento dos conceitos e princípios que sustentavam os próprios tratados¹⁶. Na verdade, os oficiais chineses aperceberam-se da necessidade de apreenderem os principais conhecimentos da cultura e ciência ocidentais, subjacentes à prática da diplomacia se queriam controlar, de alguma forma, as próprias potências ocidentais no exercício dos poderes e privilégios conferidos pelos tratados¹⁷.

¹⁴ Cfr. Jerome Alan Cohen e Hungdah Chiu, ob. cit., a pág. 5.

¹⁵ Referem os mesmos autores que à medida que os poderes marítimos ocidentais, assim como a Rússia, intensificaram os seus esforços para persuadir a China a abandonar o seu isolamento e estabelecer relações políticas e comerciais com base na igualdade das soberanias, a China continuou a insistir que os emissários ocidentais se conformassem com o protocolo dos portadores de tributos que incluía uma série de prostrações humilhantes perante o Imperador.

Sobre o tratado de Nerchinsk ver, para maior desenvolvimento, Immanuel C. Y. Hsü, ob. cit., pág. 109 a 112.

¹⁶ Tratados que se tornaram conhecidos pela designação «Tratados injustos», vulgarizada pelos patriotas chineses do século xx e posteriormente adoptada pelos comunistas chineses e que terão conduzido a China a «um século de humilhações nas mãos do imperialismo». Os tratados materializavam inúmeras concessões às potências estrangeiras, nomeadamente na atribuição de um tratamento unilateral e muito amplo de nação-mais-favorecida, na jurisdição extraterritorial em assuntos militares e civis, na existência de regulamentos tarifários restritivos, em cessões de território e na efectivação de contratos de arrendamento.

¹⁷ Referem Jerome Alan Cohen e Huangdah Chiu, ob. cit., a pág. 1114, que mesmo em 1860 depois do missionário americano W. A. P. Martin e os seus associados chineses terem traduzido para chinês o compêndio de Henry Wheaton sobre direito internacional, as autoridades chinesas só lentamente se aperceberam de todas as implicações do direito ocidental sobre tratados. Só em sequência da derrota chinesa na Guerra Sino-Japonesa de 1894-1895, as elites chinesas condescenderam em explorar as possibilidades de positivamente manipular o direito internacional, para desmontar o complexo crescente de ónus e encargos decorrentes dos Tratados: direitos extraterritoriais, tarifas unilaterais, privilégio de nação-mais-favorecida, estacionamento de unidades militares estrangeiras e muitas

Na parte final do século XIX, o Governo Imperial gradualmente abandonou a sua tradicional atitude de rejeição das relações diplomáticas com os estrangeiros, reconhecendo muitos estados independentes como soberanos e iguais. Em 1874, a China usaria os próprios conceitos do direito internacional na sua disputa com o Japão sobre as ilhas Ryûkû.

A China veio a participar já no século XX no desenvolvimento do próprio direito internacional. Tendo intervindo nas Conferências de Haia de 1899 e 1907, a China veio aderir a inúmeras convenções multilaterais relativas à lei da guerra, à resolução pacífica de disputas, aderindo à União Postal Universal (UPU) e ao Instituto Internacional de Agricultura (IIA)¹⁸.

A queda da dinastia imperial e a vitória dos nacionalistas chineses conduziu à proclamação da nova República, em 1 de Janeiro de 1912 e ao triunfo das ideias que pretendiam ver a China, não o Império do Centro, mas uma Nação com o direito a ser igual entre as outras nações.

V

A ACÇÃO EXTERNA DO GOVERNO REPUBLICANO

Na sua declaração de proclamação, em 2 de Janeiro de 1912, o fundador da nova República, o Dr. Sun Yat-Sen, declarou que o seu objectivo fundamental era ganhar para a China os direitos de um estado civilizado e alcançar para esta uma posição de respeito perante a comunidade internacional.

No entanto, apesar de todas as tentativas desenvolvidas pelo Governo Republicano para obter a revogação dos «Tratados Injustos» não foi possível concretizá-lo, dada a necessidade da jovem República obter o pronto reconhecimento da comunidade internacional¹⁹.

outras restrições humilhantes sobre soberania. Referem, curiosamente, estes mesmos autores, ob. cit., a pág. 11, que quando em 1909 surgiu uma disputa fronteiriça com Macau, território controlado pelos portugueses, a China rejeitou uma sugestão portuguesa para que o assunto fosse submetido ao Tribunal Permanente de Arbitragem de Haia, alegando que «os países europeus e americano têm um preconceito contra o povo asiático» e invocando diversas razões práticas pelas quais a Inglaterra, a França, a Holanda e outros países ocidentais poderiam favorecer a causa de Portugal. Referiu o representante chinês que «havendo estes poderes envolvidos, a arbitragem de Haia defenderá seguramente o interesse de Portugal. É preferível nós negociarmos directamente com Portugal, pois assim teremos 50% de hipóteses de obter sucesso».

¹⁸ Cfr. Jerome Alan Cohen e Huangdah Chiu, ob. cit., a páginas 12 e 1115.

¹⁹ Três dias depois, o Presidente Sun Yat-Sen declararia que «todos os tratados subscritos pelo Governo manchú, antes da data da Revolução, continuarão em vigor até ao termo da sua vigência».

A entrada da China na 1.^a Guerra Mundial encontrará, assim, provável explicação na esperança do Governo chinês se libertar de alguns daqueles tratados, principalmente daqueles que envolviam o inimigo, a Alemanha. Ao declarar guerra à Alemanha e à Áustria — Hungria em 14 de Agosto de 1917, a China revoga unilateralmente todos os tratados com aqueles países e põe fim aos direitos extraterritoriais e a outros privilégios a eles conferidos.

Contudo, na Conferência da Paz em Versalhes em 1919, a vontade da China ver confirmada a revogação de todos os tratados, pelo reconhecimento da comunidade internacional, não é alcançada. Para isso contribui a acção do Japão, desejoso de rapidamente «assumir» os privilégios decorrentes do Tratado com a Alemanha sobre a província de Shantung, tendo com sucesso invocado o acordo chinês de 1915, em que a China havia consentido, sob coerção, em ceder-lhe os direitos germânicos sobre a região. O falhanço da China viria a desencadear um vasto movimento estudantil, de âmbito nacional e de natureza anti-imperialista que ficaria conhecido, na história recente do país, como o Movimento do 4 de Maio²⁰.

Por força do movimento de protesto desencadeado por toda a China, o Governo Republicano empreenderia diversas diligências no sentido de remover os direitos extraterritoriais do Japão, dos Estados Unidos, da Inglaterra e da França, alegando o princípio «rebus sic stantibus» estabelecido no artigo 19.º da Convenção da Liga das Nações, sem sucesso²¹. A invasão da Manchuria pelo

²⁰ Refere James C. Wang, ob. cit., pág. 6, que o movimento do 4 de Maio teve como animadores estudantes universitários, liceais e os seus professores e conduziu a uma reforma na linguagem chinesa escrita, introduzindo, por outro lado, o estudo da ciência, tecnologia e ciência política ocidentais, incluindo o Marxismo. Cfr. sobre o mesmo tema, Immanuel C. Y. Hsü, ob. cit., pág. 501 a 511.

²¹ Este princípio autoriza uma parte contratante a denunciar unilateralmente as obrigações de um tratado, se ocorrer uma mudança vital das circunstâncias com base nas quais o tratado foi celebrado. A questão tem particular interesse no caso de sucessão de governos, em virtude de revolução ou golpe de estado, como foi o caso da Revolução bolchevique na Rússia e da Revolução nacionalista na China. A posição soviética, segundo refere Gary L. Scott, in «Chinese treaties — the post-revolutionary restoration of international law and order», Ocean Publications, 1975, New York, a pág. 78, defendia que «a todo o tempo a União Soviética mantém o direito de revogar unilateralmente certos tratados negociados pelo governo precedente que constituíam intervenção de países em defesa do governo czarista».

No entanto, a prática da revogação unilateral de tratados não tem sido aceite pelo direito e pela comunidade internacional, dado aqueles se sustentarem no princípio da reciprocidade.

Japão, em Setembro de 1931, conduziria à suspensão destas diligências dos nacionalistas chineses.

Mesmo antes e depois da II Guerra Mundial o contributo da China para o desenvolvimento do direito internacional foi significativo, através da sua participação em inúmeras organizações internacionais, de carácter governamental e não governamental. Nelas, a China advogou sistematicamente não só que os países deveriam resolver as suas disputas com o recurso a meios pacíficos, mas também que deveriam aceitar a jurisdição compulsória do Tribunal Internacional de Justiça, na dirimção final dos litígios, posição que sustentaria na própria Conferência de São Francisco de 1945, que lançaria as Nações Unidas, colhendo curiosamente a oposição dos Estados Unidos e da União Soviética²².

VI

A POLÍTICA EXTERNA DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA: A CONSOLIDAÇÃO DO REGIME

A fundação da República Popular da China em 1949 e a vitória do Partido Comunista Chinês, liderado por Mao Zedong sobre as forças nacionalistas, entretanto refugiadas em Taiwan, traduziu-se, no campo das relações internacionais da China, na retoma do objectivo político da revogação de todos os «tratados injustos» impostos pelas potências ocidentais e numa aliança preferencial com a União Soviética, em contrapartida da ajuda económica, técnica e financeira indispensável à consolidação do regime socialista.

Embora a RPC sempre encarasse os tratados, bem como todos os tipos de acordos internacionais escritos como fonte de direito internacional, logo que teve oportunidade não deixou de reclamar o direito de escolher de entre os tratados a que a China se vinculara antes de 1949, aqueles que reconheceria como a comprometendo para futuro. Estas exigências foram classificadas pelos Estados Unidos como uma recusa de Pequim em honrar as suas obrigações internacionais e constituíram um dos pretextos para a sua recusa no reconhecimento diplomático da RPC. Reacção idêntica viria a tomar, mais tarde, a URSS, que acusaria a RPC de «querer quebrar as mais elementares normas de convivência internacional e da moralidade, para não falar do Tratado Sino-Soviético de Amizade, Aliança e Ajuda Mútua de 1950»²³.

Os anos cinquenta foram marcados contraditoriamente, na política externa chinesa, pela ruptura de relações com a URSS, decorrente do cisma ideológico que fragmentaria o bloco socialista,

²² Cfr. Jerome Alan Cohen e Hungdag Chiu, ob. cit., a pág. 13.

²³ Cfr. Jerome Alan Cohen, ob. cit., pág. 111.

por um lado, pelo surgimento de alguns incidentes militares com os países fronteiriços, com o objectivo de fixação de fronteiras, por outro e, finalmente, pela participação chinesa na Conferência de Genéve de 1954, sobre a Indochina e na Conferência de Bandung em 1955.

Nesta conferência, o Primeiro-Ministro Zhou-Enlai proporia e veria aprovado pelos países não-alinhados de África e Ásia os chamados 5 *Princípios da Coexistência Pacífica*: mútuo respeito pela soberania e integridade territorial, não agressão mútua, não interferência nos assuntos internos de outras nações, igualdade e benefício mútuo e coexistência pacífica — os quais constituiriam, a partir daí, um verdadeiro guia para as relações entre os países participantes nesta conferência e uma referência paradigmática na política externa da RPC^{24 25}.

A Revolução Cultural de 1966/8 constituiu o ponto mais baixo nas relações externas da China após a fundação da RPC, em resultado da crispação e radicalização ideológica que avassalou todo o país e a própria condução da política externa.

A assinatura do Comunicado de Shangai em Fevereiro de 1972, entre o Presidente Nixon e o Primeiro-Ministro Zhou-Enlai, permitiria a normalização gradual das relações diplomáticas, primeiro com os Estados Unidos e depois com o Ocidente e o reequilíbrio indispensável para contrabalançar a ameaça militar da União Soviética. Os líderes chineses terão percebido quanto irrealista era o seu isolamento face à comunidade internacional e a sua fragilidade perante a política expansionista soviética.

No ano seguinte, a China apoia o Acordo de Paz de Paris que põe fim ao envolvimento americano na Guerra do Vietname, dando, curiosamente, indicação que seria bem vinda uma presença

²⁴ Refere Paul C. Yuan em «China's challenge to traditional international law: an exposition and analysis of Chinese views and behavior in international law and politics», Dalhousie Law Journal, que as contribuições mais difundidas da China para o direito internacional são os «5 Princípios da Coexistência Pacífica», os «8 Princípios para a Ajuda da China a Países Estrangeiros», o «Comunicado de Shangai de 1972» e o «Comunicado Conjunto para o estabelecimento de relações diplomáticas entre os EUA e a RPC, em Janeiro de 1979».

²⁵ Gary L. Scott, ob. cit. na nota 21, págs. 53 e 54, questiona a paternidade chinesa dos «5 Princípios» atribuindo-a a declarações do Primeiro-Ministro indiano Jawaharrel Nehru na Conferência de Genéve de 1954, reafirmadas pelo Primeiro-Ministro Chu-Enlai no comunicado conjunto com o Primeiro-Ministro de Burma, emitido no âmbito da mesma conferência.

Os princípios referidos são, no entanto, uma extensão dos princípios de política externa contidos no Programa Comum do Governo da RPC de 1949 e no Preâmbulo da 1.^a Constituição da RPC, adoptada pelo 1.^o Congresso Nacional Popular, em 20 de Setembro de 1954, o que nos leva a considerar como mais provável a sua autoria chinesa. De qualquer forma os «5 Princípios» foram incorporados nos mais de 2 000 Tratados celebrados pela RPC, depois de 1949.

americana na Ásia, ao mesmo tempo que desenvolve aproximações aos membros fundadores do Tratado do Sudoeste Asiático, a Tailândia e as Filipinas²⁶.

VII AS RELAÇÕES EXTERNAS NA ERA PÓS-MAO

Com a morte de Mao Zedong e a queda do chamado «bando dos quatro», a China entra decididamente no campo do reformismo político e do pragmatismo, nas suas relações com a comunidade internacional, ditadas pela necessidade de atracção do capital privado e da tecnologia do Ocidente, indispensável à modernização do país, materializado no conceito de uma *política externa independente*²⁷.

Refere o preâmbulo da *Constituição da República Popular da China (1982)* adoptada pelo 5.º Congresso Nacional Popular da RPC, na 5.ª Sessão, que «O futuro da China está intimamente ligado ao do mundo. A China suporta uma política externa independente e os cinco princípios da coexistência pacífica (...) no desenvolvimento de relações diplomáticas e na troca de relações económicas e culturais com outros países. A China opõe-se consistentemente ao imperialismo, hegemonismo e colonialismo e trabalha para reforçar a unidade com os povos de outros países, suportando a luta das nações oprimidas e dos países em vias de desenvolvimento para alcançar a independência nacional e o desenvolvimento das suas economias e aplicar-se-á na salvaguarda da paz mundial e na promoção da causa do progresso humano».

Alguns analistas comentaram, no entanto, que a adesão da China a uma política externa «independente», estipulada no seu articulado constitucional e confirmada por declarações políticas do seu líder Deng Xiao Ping, entre 1984 e 1987²⁸, representa uma

²⁶ Cfr. James C. F. Wang, ob. cit., a pág. 318.

²⁷ Enunciada, segundo James C. F. Wang, ob. cit., pelo Primeiro-Ministro Zhao Ziyang em Abril de 1982 e retomada pelo secretário-geral do Partido Comunista Chinês, Hu Yaobang, no XI Congresso do PCC, em Setembro do mesmo ano.

²⁸ Referia Deng Xiao Ping, em 29 de Maio de 1984, numa entrevista com o Presidente do Brasil, publicada sob o título «preservar a paz mundial e assegurar o desenvolvimento interno», na obra «Fundamental Issues in Present-day-China», 1987, Beijing., Foreign Languages Press, pág. 47, «A política externa da China é independente e realmente não alinhada. A China não alinha com qualquer país mas sem hesitação prossegue uma política de independência. A China não joga a «carta dos Estados Unidos» ou a «carta da União Soviética». Nem autoriza outros a jogar a «carta da China». O objectivo da política externa da China é a paz mundial. Tendo sempre isso presente, nós dedicamo-nos sinceramente ao programa de modernização para desenvolver o nosso país e construir o socialismo com características chinesas».

mudança *tática* na procura de uma situação estabilizada na Ásia e de uma equidistância face aos Estados Unidos e à Rússia, que permita alcançar os objectivos programáticos da modernização do país²⁹.

O crédito ganho pela nova liderança chinesa foi abruptamente anulado pela intervenção militar contra os estudantes chineses em Tianamen, em 4 de Junho de 1989, a qual chocou a maior parte das nações e a própria opinião pública internacional, acarretando, em parte, o isolamento de Pequim e diversas sanções da comunidade mundial, durante o ano seguinte.

A China tem dado provas, desde então, de cooperação com a comunidade internacional na gestão, neutralização ou resolução de conflitos mundiais e regionais, como a Guerra do Golfo, o Camboja ou a Península Coreana³⁰.

Internamente, a República Popular da China tem evidenciado uma postura mais reconciliadora face aos activistas envolvidos nos acontecimentos de 4 de Junho, libertando os que se encontram presos e manifestando intenção de vir a acolher, sem retaliações, os que se encontram exilados no estrangeiro.

Internacionalmente, a China tem procurado nestes últimos anos reparar a sua imagem, desdobrando-se em contactos diplomáticos e continuando a desenvolver esforços para aderir a organizações internacionais como o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) e o APEC (Asia Pacific Economic Cooperation Forum), procurando emergir como um actor fundamental nos assuntos internacionais e assumindo um papel pendular entre os três poderes mundiais: Washington, Tokyo e Moscovo.

Não obstante estes factos e as declarações políticas dos seus responsáveis, os analistas continuam a perguntar-se, face aos acontecimentos do passado recente, até onde irá a China nos seus compromissos internacionais e se efectivamente honrará os tratados e compromissos internacionais que livremente negociou e subscreveu, como é o caso de Hong Kong e de Macau³¹.

²⁹ Neste sentido James C. F. Wang, ob. cit., a pág. 319 e 320.

³⁰ Refere o mesmo James C. F. Wang, ob. cit., a pág. 363, que o contributo da China para a pacificação do Camboja tem sido decisiva. Por outro lado, ao alinhar com os membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas na imposição de sanções ao Iraque, a China recuperou habilmente a sua respeitabilidade perante a comunidade internacional, ganhando créditos que lhe serão muito úteis nas suas relações bilaterais com a Europa e com os Estados Unidos.

³¹ Refere Paul C. Yuan no seu artigo «China's challenge to traditional international law» que a «China tem uma percepção diferente do direito internacional tal como é percebido e reconhecido pela maior parte dos estados da comunidade internacional. A China não reconhece o direito internacional tradicional como vinculante pela simples razão de que ela o encara como servindo os interesses dos países capitalistas (...). O direito internacional é um instrumento dos Estados na implementação da sua política externa. Quando a ocasião chega os

Será legítimo também perguntar que papel poderá Macau (e Hong Kong) ser(em) chamado(s) a desempenhar na política externa chinesa da República Popular da China, nos próximos vinte anos?

VIII

A REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU E A POLÍTICA EXTERNA DA RPC: O QUADRO DA DECLARAÇÃO CONJUNTA

Salienta a *Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a questão de Macau*, assinada em 26 de Março de 1987, em Pequim, no número 2 do seu ponto 2, que «A Região Administrativa Especial de Macau ficará directamente subordinada ao Governo Popular Central da República Popular da China e gozará de um alto grau de autonomia, *excepto nas relações externas e na defesa*, que são da competência do Governo Popular Central»³².

Referem os números 6 e 7 do mesmo ponto 2 que a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) poderá «estabelecer relações económicas de benefício mútuo com Portugal e outros países» e com a «denominação Macau, China» «poderá manter e desenvolver por si própria, relações económicas e culturais e nesse âmbito *celebrar acordos com os países, regiões e organizações internacionais interessados*».

Estas disposições da convenção internacional celebrada entre os dois países definem, assim, uma clara *dimensão externa para a autonomia da Região Administrativa Especial de Macau*, ao mesmo tempo que sugerem a necessidade de melhor delimitar os seus contornos, face ao conceito de soberania da República Popular da China sobre Macau, que decorre literalmente do número 1 do ponto

Estados usam a sua própria interpretação do direito internacional para desenvolver a sua política externa». Tal entendimento, que se deverá entender atenuado com a actual política de abertura ao exterior, não tem coibido a China de aderir, por exemplo, à Convenção de Génève sobre a Protecção das Vítimas da Guerra ou à Convenção das Nações Unidas sobre o Mar e concluir uma grande variedade de acordos bilaterais. Já quanto às decisões judiciais do Tribunal Internacional de Justiça, a China persiste em recusar a jurisdição compulsória do Tribunal.

³² Determinam os artigos 85.º e seguintes da Constituição da República Popular da China que o Conselho do Estado, isto é, o Governo Popular Central da RPC, é o corpo executivo do órgão superior do Estado e o corpo superior da Administração Pública. Ao Conselho de Estado incumbem diversas competências, nomeadamente — o artigo 89.º, n.ºs 4, 9 e 10 — «o exercício de uma direcção unificada sobre a actividade dos órgãos locais da Administração do Estado, aos diversos níveis em todo o país», «conduzir a política externa e concluir tratados e acordos com países estrangeiros» e «dirigir e administrar a construção da defesa nacional».

O Conselho de Ministros da RPC é constituído pelos Primeiro-Ministro pelos Vice-Primeiro-Ministros, pelos Ministros encarregados de Ministérios e de Comissões, pelo Procurador-Geral e pelo Secretário-Geral do Conselho.

2 da mesma Declaração e da reserva de jurisdição na aplicação do princípio «um país, dois sistemas» em matéria de *relações externas e defesa* da própria Região Administrativa, que decorre do citado número 2 do ponto 2 da Declaração Conjunta³³.

É que a própria Declaração Conjunta, no seu Anexo I, comete à RAEM, em complemento do alto grau de autonomia que lhe reconhece, nos domínios da política interna³⁴, *amplios poderes na condução dos assuntos externos da Região*. Nestes se inclui: a manutenção da RAEM como «porto franco e território aduaneiro separado, gozando de independência financeira»; a referência à possibilidade de representantes do Governo da RAEM participarem, como membros das delegações governamentais da RPC, nas organizações e conferências internacionais nos domínios apropria-

³³ Refere o n.º 1 do ponto 2 que «De acordo com as disposições de artigo 31.º da Constituição da RPC, a República Popular da China estabelecerá, ao voltar a assumir o exercício da soberania sobre Macau, a Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China».

³⁴ Do ponto de vista jurídico-constitucional, a autonomia interna do território de Macau assenta na atribuição dos poderes executivo, legislativo e judicial, respectivamente, aos órgãos executivo (Governo), legislativo (a Assembleia Legislativa) e judicial (Tribunais) da RAEM, consagrando, cumulativamente, a continuidade do «status jurídico».

Assim, «após o estabelecimento da RAEM, as leis, decretos-leis, regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau, manter-se-ão, salvo no que contrariar a Lei Básica ou no que for sujeito a emendas pelo órgão legislativo da RAEM, podendo este produzir, por si próprio, leis de acordo com as disposições da Lei Básica sujeitas a mera comunicação para registo ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional da RPC. O ordenamento jurídico da RAEM será constituído pela Lei Básica, pelas leis previamente existentes em Macau e as criadas pela RAEM».

No domínio judiciário, sendo o poder judicial exercido pelos Tribunais da Região, o poder de julgamento em última instância será exercido pelo «Tribunal de última instância da RAEM», sendo os tribunais «independentes no exercício do poder judicial, livres de qualquer interferência e apenas sujeitos à lei». Por sua vez, os juizes serão nomeados pelo Chefe do Executivo sob proposta de uma comissão independente, fazendo-se a escolha «com base em critérios de qualificação profissional», só podendo estes ser afastados com fundamento em «incapacidade para o exercício das suas funções ou por conduta incompatível com o desempenho do cargo», com expressas e formais garantias de avaliação da situação. A Procuradoria da RAEM «desempenhará com independência as funções jurisdicionais que lhe forem atribuídas pela lei e será livre de qualquer interferência».

Do ponto de vista do *status* do cidadão, serão assegurados os direitos e liberdades fundamentais estipulados pelas leis previamente vigentes em Macau, sendo os habitantes da RAEM e os indivíduos que aí residam iguais perante a lei. A RAEM definirá, por si própria, as políticas de educação, cultura, ciência e tecnologia, bem como as políticas económica, comercial, orçamental e fiscal, mantendo-se basicamente inalterados os sistemas monetário e financeiro previamente existentes em Macau.

É o que resulta de vários passos do Anexo I à Declaração Conjunta, sob a designação «Esclarecimento do Governo da República Popular da China sobre as políticas fundamentais respeitantes a Macau».

dos ou fazerem-no na qualidade que for permitida pelo Governo Popular Central ou pelas organizações internacionais interessadas acima mencionadas. Inserem-se ainda naqueles poderes a faculdade de representantes da Região participarem em negociações diplomáticas que estejam relacionadas com a RAEM, bem como a possibilidade da própria RAEM *participar*, com a denominação «Macau, China» *nas organizações e conferências internacionais* não limitadas a Estados³⁵.

No próprio domínio da aplicação de tratados a Macau, enquanto parte integrante do território sob soberania chinesa, a Declaração Conjunta estatui que «a aplicação à RAEM de acordos internacionais em que a RPC é parte será decidida pelo Governo Popular Central, conforme as circunstâncias e segundo as necessidades da RAEM e após ouvir o parecer do Governo da RAEM», *continuando a vigorar nesta, por seu lado, os acordos internacionais em que a RPC não é parte, mas que são aplicados a Macau*.

Por sua vez, o Governo Popular Central «autorizará ou apoiará, conforme as circunstâncias e segundo as necessidades, o Governo da RAEM a fazer arranjos apropriados à aplicação na RAEM de outros acordos internacionais com ela relacionados».

Também o Governo Popular Central adotará, por força da Declaração Conjunta, medidas para que «a RAEM possa continuar a *manter*, de forma apropriada, *o seu estatuto nas organizações internacionais em que a RPC é parte e Macau participe numa forma ou noutra*»³⁶.

Em conformidade com a ênfase dada à autonomia do Território, em matéria de assuntos externos, o referido Anexo I salienta que «os postos consulares e outras missões oficiais ou semi-oficiais estrangeiras poderão estabelecer-se, mediante a aprovação do Governo Popular Central, na RAEM».

Parece admissível extrair-se destes passos da Declaração Conjunta que, apesar da rígida e tradicional posição chinesa face à questão da soberania, retratada na forma como a China sempre encarou as Nações Unidas, como uma organização internacional entre estados soberanos e não, ela própria, um sujeito de direito

³⁵ Cfr. Capítulo VIII do Anexo I da Declaração Conjunta e Michael C. Davies, in «Constitutional confrontation in Hong Kong», Mac Millan Editors, Hong Kong, 1986, pág. 129 e 130.

³⁶ Como referimos adiante, a participação de Macau e da RPC como sujeitos de direito internacional nas mesmas organizações internacionais coloca problemas novos em termos da formação e exercício do direito de voto relativamente à futura representação oficial de Macau. Mas perguntamo-nos qual a utilidade, do ponto de vista dos interesses da RPC, da existência de uma dupla participação? Um voto duplo nas questões estratégicas, sedimentando posições de *lobbyng* em certas organizações internacionais, como expectativa de liderança do bloco asiático? Um aceno tático quanto a Taiwan, num dos aspectos mais delicados da chamada «reunificação com a Pátria»?

internacional³⁷, a mesma Declaração Conjunta garante à RAEM e vincula a República Popular da China na salvaguarda de um *estatuto territorial muito especial*, a meio caminho, numa leitura tradicionalista, entre o *estado associado* e vários modelos nacionais de *autonomia interna*³⁸.

³⁷ Refere Gary L. Scott, in ob. cit., pág. 47 e segs., que a soberania é destacada pela RPC como o núcleo de todos os princípios fundamentais do direito internacional e, acima de tudo, o alicerce legal em que as instituições e as normas são erigidas. Sendo a mais valiosa característica de um Estado, qualquer tentativa para subverter, diluir ou transferir soberania, através de conceitos como a «lei das nações», a «lei transnacional» deve ser persistentemente refutada como contrária à lei internacional.

Salienta Roda Mushkat, in «The transition from british to Chinese rule in Hong Kong: A discussion of salient international legal issues», 1986, 14 Denver Journal of International Law and Policy, vol. 14, 2-3, a pág. 174, sobre a questão do não reconhecimento chinês das Nações Unidas como sujeito próprio de direito internacional, que a intervenção militar da ONU na manutenção da paz e segurança mundial tem constituído para a China uma interferência nos assuntos internos dos países em que a mesma se tem verificado e uma violação do n.º 7 do artigo 2.º da Carta das Nações Unidas.

³⁸ Salienta o mesmo Roda Mushkat, ob. cit., pág. 187, que de um ponto de vista jurídico amplo, «trocar ideias sobre o conceito de soberania pode facilitar o reconhecimento do estatuto de Hong Kong como uma pessoa jurídica pela comunidade internacional. Tendo em conta que os estados caminham na aceitação de actores não estatais, como as organizações internacionais e as corporações multinacionais, no sistema legal internacional, criaram-se expectativas legítimas quanto à extensão de um reconhecimento similar às regiões autónomas que gozam de um nível particular e elevado de comprometimento internacional. É assim possível traçar analogias com outras configurações reconhecidas pela lei internacional como os estados federados (por exemplo o País Basco, Catalunha, Eritreia, Gronelândia, Emiratos Árabes Unidos), territórios internacionais ou territórios com uma relevância internacional particular (por exemplo, a Cidade Livre de Danzig, o Território Livre de Trieste, a Concessão Internacional de Shanghai, o Território Memel), os estados associados (por exemplo, as Ilhas Cook, Niu, Porto Rico, Toklau) e os territórios não incorporados (por exemplo Guam, as Antilhas Holandesas, as Ilhas Virgínia dos EUA)». Conclui o mesmo autor referindo que «a análise destas configurações sugere que o grau de personalidade internacional conferido é o resultado de três factores: controlo sobre a defesa nacional, controlo sobre as relações externas e capacidade para celebrar acordos internacionais, com ou sem o consentimento do governo central. Quanto maior for a liberdade exercida nos domínios referidos, maior a probabilidade de um reconhecimento de um território dependente como uma entidade separada com capacidade jurídica de direito internacional».

No mesmo sentido refere Michael C. Davies, ob. cit., a pág. 133, que a era pós-colonial assistiu não só a uma explosão do número de nações com vários graus de independência mas também à exigência crescente de autonomia regional dentro de estados existentes. E, referindo-se ao caso de Hong Kong, sublinha a existência de algum risco que o governo central possa tomar de regresso, «de jure» ou «de facto», o que foi concedido, a menos que essa autonomia seja firmemente assegurada e protegida. E mais adiante sublinha que se chocam no caso de Hong Kong duas condicionantes: a positiva resulta do facto da RPC ser geralmente considerada como tendo um bom registo quanto à sua conformidade com as obrigações decorrentes de tratados; a negativa é a longa tradição chinesa do exercício de um forte controlo central.

Não pressupomos ver aqui reproduzidos exemplos ocidentais de funcionamento de estados federados, liminarmente rejeitados pelas autoridades da RPC, mas de *dentro de um sistema unitário*, como o que decorre da sua Constituição, *o governo central conferir certa autoridade, isto é delegar poderes a uma comunidade regional territorial*, «de jure» e «de facto» *autónoma*, consagração que encontra inspiração e legitimidade no próprio artigo 31.º da Constituição da RPC³⁹.

Autoridade essa que parece querer ver-se reconhecida para efeitos internacionais já que, ao abrigo da Declaração Conjunta, Macau participa por direito próprio e após a realização de prévias consultas à RPC em inúmeras organizações internacionais como o GATT, o ESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia Pacific), a ADIPA (Association of Development Research and Training Institutes for Asia and Pacific), o SIAP (Statistical Institute for Asia and Pacific), o World Trade Center Organization e algumas outras⁴⁰.

Parafraseando Michael C. Davies, perceber *o estatuto internacional de Macau* (e de Hong Kong) *é tão importante* para o sucesso da política chinesa para o Território, como estabelecer uma

³⁹ Refere Roda Mushkat, ob. cit., a pág. 180, que a fórmula «um país, dois sistemas» é o veículo pelo qual a RPC garante exercer a sua soberania sobre Hong Kong e ao mesmo tempo assegura a prosperidade do território e a estabilidade. Este novo mecanismo não é de forma nenhuma entendido como uma limitação à soberania chinesa, já que nenhuma concessões são feitas a qualquer outro poder. Pelo contrário, é uma forma de delegação de poderes regional, análogo às conferidas a várias entidades sub-nacionais (nomeadamente Zonas Económicas Especiais) e na linha do artigo 31.º da Constituição da RPC».

Em sentido divergente, evidencia Michael C. Davies, ob. cit., a pág. 135, a situação de Hong Kong com «um estágio intermédio entre o estado associado e autónomo» relevando a inclusão no conceito de autonomia, de poderes que não são vulgarmente concedidos às regiões autónomas: manutenção de Hong Kong como porto franco e território aduaneiro separado; sistema fiscal próprio; leis próprias quanto a política monetária, comércio externo e actividade bancária; capacidade de emissão, por si próprio, de documentos de viagem para entrada e saída inclusive com a China; não subordinação dos órgãos judiciais locais aos órgãos do governo central; manutenção de um sistema económico e legal próprio.

Na verdade, da análise dos artigos 116.º e seguintes da actual Constituição da RPC retira-se que as regiões autónomas dispõem de menores poderes autonómicos: o poder legislativo está por exemplo limitado à feitura de regulamentos e sob prévia aprovação do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional; o poder executivo restringe-se, aparentemente, à gestão financeira e quanto às políticas de educação, ciência, cultura, saúde e cultura das regiões autónomas, tendo que na sua vertente macro-económica de subordinar-se aos Planos do Estado.

⁴⁰ Enquanto Hong Kong, segundo nota 15 de Michael C. Davies, ob. cit., a pág. 142, já aderiu ao GATT, à «United Nations Conference on Trade and Development» (UNCTAD), ao ESCAP, à «Organization for Economic Cooperation and Development» (OCDE), ao «Asian Productivity Organization» (APO) e ao «Asian Development Bank» (ADB).

dinâmica interna apropriada⁴¹. Na verdade, só o *reconhecimento internacional* desse alto grau de autonomia permitirá que a China concretize, com sucesso, essa política no quadro da estratégia global «um país, dois sistemas», que lhe permita afinal resolver a problemática questão de «Taiwan».

IX

ALGUMAS INDEFINIÇÕES DA LEI BÁSICA DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

A *Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da RPC* identifica, no essencial, as grandes linhas que acentuámos quanto ao quadro das relações externas da RAEM, ao referir no seu artigo 13.º que «o Governo Popular Central é responsável pelos assuntos das relações externas relativas à RAEM. O Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China estabelece uma representação em Macau para tratar dos assuntos das relações externas. O Governo Popular Central *autoriza a Região Administrativa Especial de Macau a tratar, por si própria e nos termos desta Lei, dos assuntos externos concernentes*»⁴².

Também, no domínio da defesa, o artigo 14.º acentua que «o Governo Popular Central é responsável pela defesa da Região Administrativa Especial de Macau. O Governo da Região Administrativa Especial de Macau é responsável pela manutenção da ordem pública na Região Administrativa Especial de Macau».

Concomitantemente, o artigo 112.º, quanto à cooperação económica internacional e o Capítulo VII, sob a epígrafe «Assuntos Externos» reproduzem aqueles princípios de relacionamento externo contidos no âmbito da jurisdição do Governo da RAEM, que citámos a propósito da Declaração Conjunta, em matérias por exemplo da participação do Território em negociações internacionais, da filiação no mesmo tipo de organizações, na aplicação de acordos internacionais e no estabelecimento em Macau de missões e postos consulares.

Tal é o caso da aplicação futura de acordos internacionais em que o «Governo Popular Central autoriza ou apoia, conforme as circunstâncias e segundo as necessidades, o Governo da RAEM a fazer arranjos apropriados à aplicação da RAEM de outros acordos

⁴¹ Cfr. Michael C. Davies, ob. cit., pág. 129.

⁴² Em sequência da elaboração pela Comissão da Redacção da Lei Básica da RAEM de um Projecto de Lei, publicado em 16 de Março de 1992, de acordo com a resolução do Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional da mesma data, foi o mesmo sujeito a um processo de consulta pública. Findo este, a Primeira Sessão da Oitava Legislatura da Assembleia Popular Nacional adoptaria, em 31 de Março de 1993, a Lei Básica da RAEM, promulgada desde logo por Decreto do Presidente da RPC.

internacionais com ela relacionados». Tal é o caso da faculdade de emissão de passaportes e da abertura de missões económicas e comerciais da RAEM, em países estrangeiros ou, ao inverso, a instalação em Macau de postos consulares e outras missões oficiais de países com que a China tem relações diplomáticas, bem como a conversão em missões semi-oficiais das *missões dos países que não têm relações diplomáticas com a República Popular da China* e finalmente a faculdade de instalação de *representações não governamentais de países não reconhecidos pela RPC*.

Dir-se-ia que a RPC está disposta a conferir à RAEM uma ampla delegação de poderes, em matéria de assuntos externos e a consentir uma «autonomia *controlada* ou *guiada*», como alguém já escreveu, em matéria de relações externas, cuja concessão e salvaguarda muito dependerá do futuro relacionamento entre o Governo Popular Central e as autoridades regionais⁴³.

Ficam, assim, por clarificar, que limites existem para a utilização pelas futuras autoridades da Região Administrativa Especial das competências que lhes estão, em princípio, atribuídas no que respeita à gestão dos *assuntos externos* da RAEM, uma vez que a condução da *política externa*, como vimos, está cometida ao Governo Popular Central.

Ou se quiser está por definir qual é a exacta *bitola* da «autonomia» das Regiões Administrativas Especiais, na descentralização do aparelho de Estado da RPC⁴⁴.

Para além da imprecisão e confusão conceptual que a utilização dos conceitos «assuntos externos e política externa» conduz, parece plausível interpretar-se quer os dispositivos da Lei Básica, quer os da Declaração Conjunta em que radicam, como restringindo a acção do Governo Popular Central às matérias habitualmente entendidas como exigindo a relação entre Estados *ao mais alto nível*

⁴³ Cfr. Roda Mushkat, ob. cit., pág. 183.

⁴⁴ Até porque como referimos infra, a muita vaga redacção do artigo 31.º, e sobretudo a previsão constitucional das regiões administrativas fora do quadro da divisão administrativa da RPC, tenta-nos a considerar hipotecado o próprio conceito de autonomia à manutenção da política «um país, dois sistemas». As declarações dos responsáveis chineses são, aliás, lacónicas ou imprecisas a este respeito. Deng Xiao Ping declarava em 26 de Junho de 1983 ao Professor Yang Liyu da Universidade Setan Hall, de New Jersey, que «nós não aprovamos uma «completa autonomia» para Taiwan. Deve haver limites para a autonomia e onde há limites nada pode ser «total». «Total autonomia» significa «duas Chinas», não uma. Diferentes sistemas podem ser praticados, mas deve ser só a República Popular da China que representa a China internacionalmente. Embora como região administrativa especial Taiwan tenha um governo local, ele difere dos governos locais de outras províncias, municipalidades e regiões autónomas. Goza de certos poderes próprios que outras províncias, municipalidades e regiões autónomas não possuem, desde que o interesse nacional não seja prejudicado».

e que o direito internacional habitualmente reserva às entidades soberanas. Tal será o caso do reconhecimento de estados estrangeiros, da declaração de guerra, paz ou neutralidade, das reivindicações da soberania territorial, da concessão do direito a asilo político e da adesão a organizações de carácter militar ou defensivo ou, pelo contrário, da adesão daquelas que tenham como objectivo a manutenção da paz e segurança internacionais.

Configurarão, ao inverso, áreas de intervenção do Governo da RAEM, sob prévia definição de orientações, valores e objectivos globais ou estratégicos do Governo Popular Central, a celebração de acordos de extradição ou a manutenção e desenvolvimento de relações e conclusão e implementação de tratados internacionais em domínios «apropriados», isto é, com relevância para a inserção regional e internacional de Macau, no quadro da política «um país, dois sistemas».

Outro aspecto menos claro da participação do território de Macau em organizações internacionais reservadas a Estados soberanos coloca-se na existência ou não de um direito ao voto independente dos representantes da RAEM nas futuras delegações da RPC; ou qual a subsistência futura da participação autónoma do Território, ao lado da RPC em organizações internacionais não limitadas a Estados.

E ainda, se se quiser, poderá questionar-se como poderá Macau permanecer vinculado a organizações internacionais de que a própria República Popular da China se venha transitória ou definitivamente a retirar, por razões de «política externa».

Muito do subjectivismo resultante das análises efectuadas quanto à «separação de águas» entre as áreas de jurisdição do Governo Central e do futuro Governo da RAEM, reside na ambiguidade com que os conceitos de «relações externas» e «assuntos externos» são usados na Lei Básica. A interpretação desses conceitos não poderá deixar de ter como referência o quadro político-institucional firmado entre a China e Portugal com a Declaração Conjunta, isto é, a amplitude do conceito de «autonomia». Mas mesmo que isso não aconteça, *assiste a Portugal enquanto parte contratante do acordo internacional firmado com a Declaração Conjunta, a legitimidade de aferir a actuação do próprio Governo chinês*, nesta matéria, tendo em conta o espírito e a própria noção de «autonomia» que extravasa desse comprometimento bilateral.

X

A QUESTÃO DA PERENIDADE DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Há razões para defender que a Declaração Conjunta constitui, mesmo depois de 1999, um tratado internacional válido que

compromete a vontade de ambos os Estados, face à comunidade internacional, *não se diluindo, com a aprovação da Lei Básica da RAEM* e que sempre servirá como referencial para a avaliação, por aquela mesma comunidade, do respeito da RPC pelos seus compromissos internacionais.

Por duas ordens de razões.

Em primeiro lugar, o projecto da Lei Básica comete *o poder de interpretação e o poder de revisão desta Lei*, respectivamente, ao Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional da RPC e ao plenário da Assembleia Popular Nacional⁴⁵. No caso do primeiro, é o Comité Permanente que fixa a interpretação que vingará, devendo a ela subordinar-se os tribunais da RAEM, sempre que estejam em causa «matérias que sejam da responsabilidade do Governo Popular Central ou relativas «ao relacionamento entre as Autoridades Centrais e a Região».

No que respeita ao segundo, o poder de revisão é meramente balanceado pelo princípio de que «nenhuma revisão pode contrariar as políticas fundamentais definidas pela República Popular da China relativas a Macau».

Significa isto que a interpretação do próprio *conceito da autonomia da RAEM é cativa das opções políticas, de cada momento, do Estado Chinês*.

Em segundo lugar, é discutível a própria *subsistência e perenidade da Região Administrativa Especial de Macau*. A própria Constituição da República Popular da China, no seu artigo 31.º, limita-se, *fora da definição da divisão administrativa do Estado*⁴⁶, a enunciar vagamente que *o Estado pode estabelecer, quando necessário, regiões administrativas especiais. Os sistemas a aplicar nestas regiões administrativas especiais são os estipulados em leis aprovadas pela Assembleia Nacional Popular, segundo a situação concreta*.

⁴⁵ Cfr. artigos 143.º e 144.º do Capítulo VIII da Lei Básica editado pelo Conselho Consultivo da Lei Básica da RAEM, Abril de 1993.

⁴⁶ Definida no artigo 30.º nos seguintes termos:

(1) O país é dividido em províncias, regiões autónomas e municipalidades directamente dependentes do Governo Central;

(2) As províncias e as regiões autónomas são divididas em prefeituras, municípios, municípios autónomos e cidades;

(3) Os municípios e os municípios autónomos são divididos em distritos, distritos de nacionalidades e cidades. As municipalidades directamente do Governo Central e outras grandes cidades são divididas em distritos e municipalidades. As prefeituras autónomas são divididas em municipalidades, municipalidades autónomas e cidades.

Todas as regiões autónomas, prefeituras autónomas e municipalidades autónomas são territórios nacionais autónomos.

Cfr., para maior desenvolvimento sobre os governos locais da China, James C. F. Wang, ob. cit., pág. 152 e segs..

Na concepção de poder soberano ilimitado que o regime apadrinha, o Estado Chinês pode extinguir a pessoa jurídica territorial RAEM que criou, atentos certos propósitos. Transformando-a, por exemplo, numa municipalidade ou numa região autónoma ou integrando-a na Zona Económica Especial vizinha⁴⁷.

Creemos, assim, dever interpretar-se com rigor, o dispositivo do artigo 31.º como o *irreconhecimento da Região Administrativa Especial como forma normal e estabilizada de divisão administrativa do Estado* ou, noutra perspectiva, como afloração programática e, como tal, transitória, de um postulado de política externa, o referido princípio «um país, dois sistemas». Tal interpretação surge, aliás, corroborada na forma vaga como o último período do artigo 143.º da Lei Básica refere como limite da sua revisão as políticas fundamentais da RPC quanto a Macau (e não quanto à RAEM), *sem as referenciar* às que constam da Declaração Conjunta celebrada entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da RPC, o que significa poderem, no futuro, ser outras.

Daí que neste condicionalismo, tenhamos avançado publicamente com a ideia da *consolidação da Declaração Conjunta, enquanto instrumento de direito internacional*. A fim de que esta subsista, sem equívocos, após a aprovação da Lei Básica como quadro institucional da relação entre Estados, e que poderá eventualmente ter lugar a todo o tempo no acto de transferência de poderes entre Estados em 20 de Dezembro de 1999⁴⁸.

XI CONCLUSÕES

No quadro que vimos desenvolvendo para a subsistência de Macau, enquanto exemplo «sui generis» da convivência entre o

⁴⁷ A proximidade da Zona Económica Especial de Zuhai pode constituir depois de 1999 e numa perspectiva da futura integração económica da região do estuário do Rio das Pérolas, um argumento acrescido para a diluição do território de Macau na área vizinha.

⁴⁸ Idêntico problema põe-se quanto a Hong Kong que segundo Roda Mushkat, ob. cit., pág. 188, enquanto Região Administrativa Especial tem um manifesto direito ao reconhecimento como uma pessoa jurídica, do ponto de vista do direito internacional. E acrescenta «obviamente, a sua posição poderia ganhar um apoio generalizado através de uma declaração chinesa, com esse sentido, nas Nações Unidas. Tal passo, todavia, parece improvável na actual conjuntura, uma vez que a RPC sempre resistiu a qualquer tentativa para internacionalizar a questão de Hong Kong. O direito de Hong Kong à autonomia pode ser consolidada com a acção de terceiros (...). Garantindo um reconhecimento prévio da personalidade internacional do território por outros actores externos relevantes, Hong Kong pode, com o apoio da Grã-Bretanha, tornar posteriores retrocessos improváveis».

Ocidente e o Oriente, como espaço próprio na estrutura do Estado Chinês e instrumento da própria política de abertura ao exterior, corajosamente assumida por Deng Xiao Ping, não se deverão perder quaisquer oportunidades para catapultar o território de Macau como *sujeito* autónomo do direito internacional. É, portanto, de aplaudir o esforço global desenvolvido pelo Governo Português e pela Administração de Macau de adesão aos principais instrumentos do Direito Internacional que sustentam a cultura ocidental e da adesão de Macau a várias organizações internacionais de carácter multinacional ou regional.

É verdade que as intenções chinesas no que respeita à salvaguarda de um «alto grau de autonomia» para o Território e à *inalterabilidade* das políticas fundamentais constantes da Declaração Conjunta, «durante cinquenta anos», poderão ser sacrificadas no futuro, por razões de política interna da RPC, a coberto, por exemplo, da competência que os órgãos centrais do Estado Chinês têm de interpretar a Constituição e de «julgar» da adequação de normas emitidas a nível regional face ao próprio ordenamento constitucional⁴⁹.

Tal facto, a verificar-se não deixará de ser interpretado por Portugal e pela Comunidade Internacional como *a quebra* de um tratado internacional, celebrado livremente pela RPC e um sinal de falta de compromisso com as regras e princípios do direito internacional que conformam hoje a convivência dos parceiros da comunidade internacional.

Aparentemente, a China terá tudo a ganhar em preservar, no futuro, um estatuto internacional para Macau e Hong Kong, potenciando-o nas suas relações com a Europa e os Estados Unidos.

Numa conjuntura internacional, em que as interdependências entre os países se intensificam e a criação de blocos regionais aparece como a única via para atenuar o fosso entre países ricos e países em vias de desenvolvimento, a China jogará com Macau e Hong Kong uma decisiva oportunidade para alcançar o progresso e o desenvolvimento almejados e para concretizar, finalmente, aquilo que o seu primeiro presidente Sun Yat-Sen prometeu, no longínquo dia 2 de Janeiro de 1912, constituir o desiderato fundamental da jovem República: colocar a China num lugar respeitável perante a comunidade internacional.

⁴⁹ Estipula o artigo 67.º da Constituição da República Popular da China que o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional tem o poder de:

- (1) Interpretar a Constituição e superintender a sua aplicação;
- (2) Anular os regulamentos locais e decisões dos órgãos estatais a nível de províncias, regiões autónomas e municipalidades directamente dependentes do Governo Central que contradigam a «Constituição, a lei ou os regulamentos administrativos».

É que a manutenção pós 1997 e 1999, respectivamente em Hong Kong e Macau, de sistemas capitalistas de iniciativa de mercado constitui, mais que quaisquer declarações políticas de intenção, a garantia de que a comunidade internacional carece de que a política de abertura ao exterior se manterá e que o princípio «um país, dois sistemas» não fenecerá.

