

Sobre o Sucesso das Prerrogativas Diplomáticas do Governo Central na RAEM

Ip Kuai Peng * *Xiao Mingyu* * *

Desde o “Retorno à Pátria”, Hong Kong e Macau estabeleceram relações de poder, sob o estatuto de Regiões Administrativas Especiais (RAE), no sistema político constitucional chinês. Isso ocorreu, respectivamente, no quadro firmado pela Lei Básica da RAEHK (RPC) (doravante referida como “Lei Básica de Hong Kong”) e pela Lei Básica da RAEM (RPC) (doravante referida como “Lei Básica de Macau”). Ou seja, as relações entre as RAE e as instituições de primeiro nível do Governo Central correspondem às de organizações político administrativas domésticas, pertinentes a um país soberano, e o Governo Central. Ao mesmo tempo, enquanto regiões administrativas locais não-genéricas, as RAE podem possuir delegações adicionais de poderes, por decisão daquele. Isso significa que há grandes desenvolvimentos obtidos no campo das relações diplomáticas, se considerarmos os poderes de autonomia locais, de que resultou a criação de uma nova conjuntura na China, que em si é um Estado Unitário. Por conseguinte, perguntamo-nos como é possível a Hong Kong e Macau fazerem pleno uso das vantagens institucionais de “um país, dois sistemas”, “alto nível de autonomia” etc., para, ao mesmo tempo que beneficiam da estabilidade e da prosperidade dessas duas RAE, também lhes seja possível realizar uma maior contribuição para as relações exteriores da China? Este já se tornou um importante tema para as

* Professor titular, actualmente Vice-reitor da Universidade da Cidade de Macau, Director do Instituto de Estudos sobre os Países de Língua Portuguesa e do Centro de Estudos sobre o Desenvolvimento Sócio-económico de Macau. Principais áreas de investigação: assuntos externos de Macau e relações entre China e os PLP.

** Investigadora do Centro de Estudos sobre o Desenvolvimento Sócio-económico de Macau. Principal área de investigação: assuntos de Macau.

investigações sobre Hong Kong e Macau e de política internacional. O presente texto parte do regime de “um país, dois sistemas” e da Lei Básica de Macau, aliando-lhes um grupo de teorias correlacionadas, para analisar o modelo de relações diplomáticas de Macau, sob delegação do Governo Central. Com isso, far-se-ão esforços para investigar novas possibilidades e alternativas, no sentido de que os desenvolvimentos futuros nas relações externas de Macau possam contribuir para a diplomacia chinesa em geral.

I. Conteúdo da delegação de poderes pelo Governo Central, sob os regimes de “um país, dois sistemas” e da Lei Básica

A Lei Básica da RAEM foi elaborada pela Assembleia Popular Nacional (APN), nos termos da Constituição da RPC e dos respectivos procedimentos legislativos, o que configura o regime fundamental de “um país e dois sistemas”. Logo no seu primeiro artigo, a Lei Básica proclama um princípio essencial: a RAEM é parte indivisível da República Popular da China. Imediatamente a seguir, no segundo capítulo, dispõe-se sobre a relação entre o Governo Central e Macau. As normas aludem à conformidade com o regime de “um país, dois sistemas”, regulamentando o exercício de certos poderes pelo Governo Central, disciplinando também aqueles que a RAEM possui, por delegação, condicionados ao dever de Macau se submeter à supervisão do Governo Central, sob os pressupostos da defesa da soberania nacional e do alto grau de autonomia.

De acordo com as disposições da Constituição da RPC, a Assembleia Popular Nacional é o mais alto órgão de poder de toda a China, por meio da qual é exercido, de forma unificada, o poder político nacional. Depois de que o governo chinês ter voltado a exercer a soberania sobre Macau, a faculdade de gestão sobre os poderes executivo, legislativo e judicial da RAEM naturalmente foram transmitidos à APN, na forma da lei. Consequentemente, para que a RAEM possa gozar de um alto grau de autonomia, é preciso que isso ocorra mediante um procedimento de delegação de poderes, o que implica que a APN deve, em observação à política de “um país, dois sistemas”, delegar a Macau um poder de

gestão que lhe pertencia, nomeadamente, o de gerir os assuntos públicos da RAEM. Por decorrência lógica, Macau não possui poder de auto-gestão, sendo as suas faculdades oriundas de um acto de delegação da APN. De entre os dispositivos da Lei Básica da RAEM, o termo “delegação” aparece um total de 13 vezes, o que faz dele uma palavra-chave para interpretar a fonte do poder político de uma RAE.

1. *Ratio juris* da delegação de poderes

Fundamentalmente, para falarmos dos poderes, dos estatutos, dos direitos e deveres de um governo “infraestatal” de participar na sociedade internacional, é preciso considerar as definições adoptadas pelas leis internas de um país. Por isso, ao nos questionarmos se as RAE podem, ou não, actuar na sociedade internacional ou se elas podem, ou não, utilizar actos e normas internacionais, inclusive comunicados conjuntos, ou ainda participar de organizações internacionais, ou, por fim, assinar tratados, devemos buscar respostas nas leis e nos actos de delegação do país a que pertencem.

Embora a Lei Básica estatua que Macau possui um “alto grau de autonomia”, isso não altera o facto de Macau ser um órgão administrativo local da China, sujeito à jurisdição do Governo da RPC. Macau não pode gozar de soberania. Logo, todos os assuntos referentes à soberania nacional estão sob controle do Governo Central. Por outras palavras, todos os assuntos e todos os poderes exercidos que cabem ao Governo Central tratar e exercer na RAEM estão directamente relacionados com a soberania nacional. Podemos dar como exemplos as relações exteriores, a defesa, a nomeação e exoneração de governantes, etc.

A diplomacia é um importante elemento da soberania e dos interesses de um país. Desta forma, face às necessidades originadas pela sua política interna, pela estratégia militar, pelo desenvolvimento económico, pela promoção cultural, entre outras, cada Estado deve estabelecer e desenvolver relações diplomáticas com outras nações. Esse relacionamento manifesta-se em uma série de actos, tais como a realização de negociações, o firmar tratados, o envio de representantes, a

manutenção de visitas, assim como a participação em organismos e eventos internacionais – as relações estrangeiras englobam todos esses elementos. Considerando que somente um país soberano pode realizar tais actos, nos termos do art. 13º da Lei Básica da RAEM: “O Governo Popular Central é responsável pelos assuntos das relações externas relativos à Região Administrativa Especial de Macau”; “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”.¹ Desta maneira, a RAEM não goza do poder de desenvolver relações externas autonomamente. Todos os assuntos vocacionados para a gestão das relações externas da RAEM estão sob a responsabilidade do Governo Central.

A Constituição da RPC é a lei doméstica mais importante e fundamental no que se refere tanto ao regime de “um país, dois sistemas”, como à autorização para que Macau possa manter relações externas. O art. 31º da Constituição determina: “em caso de necessidade, a República Popular da China pode estabelecer Regiões Administrativas Especiais. Cabe à Assembleia Popular Nacional, de acordo com a lei, determinar o regime aplicável, conforme as circunstâncias concretas da RAE”. O art. 62º da mesma Lei dispõe que a APN “decide sobre a criação e regime aplicável às RAE”. Eis o fundamento constitucional para que a China efective “um país, dois sistemas”, estabelecendo regiões administrativas especiais em Hong Kong, Macau e Taiwan.

A Lei Básica da RAEM deu uma importante garantia ao desenvolvimento de Macau, ao definir regras claras e amplas para a autorização relativa aos assuntos externos. Nomeadamente, permitiu-se a Macau tomar parte de organismos internacionais, dada a existência de leis domésticas garantindo aplicabilidade aos tratados internacionais. Através de um acto soberano, a partir de 1999, restauraram-se a tutela e a titularidade da RPC sobre Macau. A Lei Básica define

¹ Cf. Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, art. 13º.

expressamente que Macau é parte inalienável da República Popular da China, pertencendo-lhe como uma região administrativa com estatuto de governo local, mas não sendo sujeito de Direito Internacional. As suas prerrogativas de gestão dos assuntos externos, as suas capacidades e o espaço de acção no plano do Direito Internacional dependem da atribuição do Governo Popular Central. Ademais, essas prerrogativas estão limitadas a um âmbito específico. Consequentemente, o poder da RAEM de desenvolver relações externas é limitado e relativo. Por outro lado, no que se refere à capacidade de tratar dessas relações, mediante autorização da Lei Básica da RAEM, restou apenas confirmado que Macau é uma região administrativa com estatuto de governo local, pelo que, nas suas relações externas, possui um alto grau de autonomia e um certo estatuto independente nos assuntos que não tenham natureza política. A Lei Básica da RAEM confirma e garante as relações jurídicas firmadas entre Macau e a sociedade internacional previamente ao “Retorno à Pátria”, garantindo expressamente à RAEM o direito de firmar tratados, num âmbito pré-definido, além de lhe ser reconhecido o estatuto e capacidade para participar em organizações e eventos internacionais. Desta forma, garantiu-se a Macau um conjunto de direitos e faculdades no plano das relações jurídicas internacionais, traduzido num estatuto jurídico especial.

A gestão de Macau nos termos da Constituição nacional e da Lei Básica da RAEM demonstra a natureza e *ratio juris* do regime de “um país, dois sistemas”. Trata-se de um princípio essencial nas relações entre o Governo Central e as RAE, na medida em que estabelece, correctamente, um regime basilar para garantia do arranjo harmónico entre o poder de gestão geral do Governo Central e o alto grau de autonomia da RAE.

2. Forma e âmbito de delegação

A principal característica da Lei Básica da RAEM é a do regime de delegação por ela concretizado. No que se refere ao poder de desenvolver relações externas, os especialistas defendem que a Lei Básica apresenta quatro tipos de autorização, a saber: (1) Autorização abrangente, o que implica o seu

reconhecimento pelo Governo Central e o seu exercício nos termos das disposições da Lei Básica. Diferencia-se da (2) Autorização específica singular, cujo conteúdo se resume ao acto claramente expresso na autorização e se extingue com a sua execução; por exemplo, autoriza-se ao Governo da RAEM a negociar um acordo de dispensa mútua de vistos com um país (excluídos aqueles com os quais a China não mantém relações) ou a definir procedimentos administrativos. (3) Autorização específica múltipla, segundo a qual a RAEM é autorizada a realizar repetidos actos congéneres em sede de relações externas, válidos por um longo período de tempo. Neste caso, a autorização refere-se a um assunto e tem eficácia singular. Considerando a sua ocorrência nas leis e regulamentos, esta categoria é a mais comum. A RAEM dirige a sua solicitação ao Governo Central para realizar um tipo de acto e, mediante concordância deste, permite-se que a RAEM o pratique nas diversas vezes em que ocorrer. Por exemplo, na assinatura de acordos de cooperação no âmbito da aviação civil, basta anexar à solicitação uma lista dos países signatários. Por fim, (4) Autorização adicional, pela qual a RAEM goza de outros poderes, autorizados expressamente pelo Comité Permanente da APN ou pelo Governo Popular Central, o que, obviamente, também inclui os assuntos externos.

Em outros aspectos específicos das suas relações externas, a RAEM goza de autonomia, mediante um tipo de autorização obtida sob o princípio geral de que cabe ao Governo Popular Central gerir os assuntos externos das RAE. O âmbito dessas medidas pode ser resumido através das seguintes faculdades: (1) participação em negociações diplomáticas, em organizações e eventos internacionais; (2) assinatura de acordos internacionais; (3) estabelecimento de instituições governamentais e semi-governamentais; (4) emissão de passaportes e documentos de viagem.² No que concerne ao âmbito das autorizações, além do capítulo 7º, a Lei Básica da RAEM também disciplina o assunto nos capítulos 4º a 6º, por exemplo, no que se refere à assistência judiciária mútua, à manutenção

² Cf. Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, cap. VII, arts. 135º a 142º.

e expansão de escritórios de representação económico-comercial e a assuntos sociais e culturais.³

No entanto, o professor Rao Geping adoptou um modelo tripartido para o poder de a RAEM desenvolver relações externas, concernentes à autonomia a respeito de assuntos administrativos, à autonomia nos assuntos económicos e à autonomia nos assuntos de desenvolvimento social.⁴ Há também especialistas que classificam a “autonomia na área das relações externas” em “poder de participação em assuntos externos”, “poder de tratar de transações com o exterior” e “autonomia em assuntos externos”.⁵ Por meio da tipificação dos poderes gozados pelas RAE de manter relações externas, é possível abranger eficazmente todos os diferentes poderes nesse campo, o que, na perspectiva dos estudos legais, é uma forma de garantir a integridade e a viabilidade desse objecto de estudo. No processo em que as RAE exercem tais poderes, considerando-se as relações entre o Governo Central e as RAE, se ambas as partes não forem capazes de definir com clareza os seus respectivos estatutos jurídicos e as características dos poderes, se não esclarecerem minuciosamente a forma de exercício dos três tipos de faculdades acima referidos, bem como a sua relação com a prerrogativa estatal de manter relações exteriores, certamente ocorrerão muitos problemas, difíceis de resolver, na prática, o que não apenas reduz a confiança mútua entre os governos Central e das RAE, mas também acarretará consequências para as relações exteriores da China e para as relações externas das suas RAE.

Muitos dos direitos e obrigações internacionais aplicáveis às RAE, oriundos de tratados internacionais, devem ser cumpridos pelo Governo Central. O Governo Central deve também cumprir formalidades para que as RAE participem em acordos multilaterais, em nome da China. Nos relatórios sobre o cumprimento

³ Cf. Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, cap. IV, art. 94º; cap. V, art. 112º, 116º e 134º.

⁴ Rao Geping e Li Zan, *Estudos sobre a Aplicabilidade de Tratados Internacionais em Hong Kong*, Pequim, China Democracy and Legal system Publishing House, 2010, pp. 5-8.

⁵ Yao Wei, “Estudos sobre o poder das Regiões Administrativas Especiais de desenvolver relações externas”, Xangai: Tese de Doutorado da Universidade de Política e Direito Huadong, 2015.

desses acordos, já se estabeleceu um modelo de trabalho, nos termos do qual, por exemplo, cabe às RAE redigir os relatórios, competindo a sua entrega, de forma unificada, ao Governo Central; dentro do âmbito da autonomia das RAE para o cumprimento dos tratados, também lhes é permitido responder a questões interpostas pelas organizações envolvidas.⁶ Para nos expressarmos de forma mais adequada, o poder de Macau de tratar das suas relações externas nada mais é do que uma parte integrante da diplomacia chinesa; somente cabe a Macau assumir e cumprir aquela parte dos assuntos que lhe são delegados pelo Governo Popular Central. Por ser uma instituição cuja existência é derivada de autorização do mais alto órgão político da China, e do Governo Central, é permitido à RAEM actuar no palco mundial, sendo reconhecida pela comunidade internacional. Na verdade, a questão de Macau possuir, ou não, entidades e qualificações para desenvolver relações externas não possui a menor relevância. A sua faculdade para as desenvolver, por outro lado, é capaz de enriquecer a natureza de sujeito de direito internacional do Estado chinês, que originalmente a possuía de forma única e exclusiva.

II. Sucessos de Macau ao desenvolver suas relações externas, sob autorização do Governo Central

Na sua condição de experimentador político-administrativo inovador, o Governo da RAEM vêm mantendo consistentemente uma série de relações externas sob o quadro de “um país, dois sistemas” e da sua Lei Básica. Sob uma estratégia de longo prazo que advoga a “integração nas áreas adjacentes e no engajamento diplomático com actores mais distantes”, o Governo da RAEM tem mantido uma cooperação estreita com o Governo Central e o Comissariado do MNE, proporcionando o desenvolvimento contínuo das relações de Macau com o estrangeiro, seja bilateral, seja multilateralmente, fazendo esforços para alargar o diálogo e a cooperação com outros países nos domínios económico-comercial e

⁶ Huang Huikang, “Sobre a contribuição de ‘um país, dois sistemas’ para o desenvolvimento do Direito Internacional”, *Guang Ming Daily*, 10 de Julho de 2012.

cultural, entre outros. Com isso, a RAEM criou uma rede ampla de relações externas, mantendo cooperação estreita com os seus parceiros. Ao contar com o apoio da Pátria, Macau foi capaz de obter e ampliar o seu poder de desenvolver relações externas mediante delegação, num contínuo fortalecimento das suas capacidades diplomáticas, o que não apenas deu vigor ao seu acelerado crescimento económico, mas também impulsionou a sua paulatina internacionalização.

No campo do comércio externo, Macau é uma das duas zonas de livre comércio da China, em que bens, capitais e pessoas gozam de livre circulação, sendo um dos lugares com mais baixas cargas tributárias da China, gozando do estatuto de zona alfandegária autónoma. Desde há muitos anos, Macau é considerada pela Organização Mundial do Comércio (OMC) como um dos sistemas de investimento e comércio mais abertos do mundo.⁷ Percebe-se que a RAEM também ocupe um importante lugar na economia regional, como janela e ponte conectando a China aos mercados internacionais.

No que diz respeito às suas relações externas, desde a criação da RAEM, Macau vem mantendo boas relações económico-comerciais com a União Europeia, pelo que a UE se tornou o seu segundo mais importante parceiro comercial. Durante os seus mandatos de Chefe do Executivo, Ho Hau Wah e Chui Sai On lideraram delegações a Portugal, França, Bélgica e Alemanha, ou seja, quatro países-membros da União Europeia. Por outro lado, a RAEM também estabeleceu contactos e cooperação com os Países de Língua Portuguesa (PLP), os Estados Unidos e a região do Sudeste Asiático a diversos níveis. Tendo em vista a sua longa história, Macau tem a vantagem peculiar de ser uma plataforma de serviços na cooperação económico-comercial entre China e os PLP, somando-se o alto valor e apoio atribuídos pelo Governo Central, que lá estabeleceu em 2003 o Secretariado Permanente do Fórum para a Cooperação Económico-Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (conhecido como

⁷ “Ambiente de Negócios em Macau”, cf. sítio electrónico do Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau (IPIM), <http://www.ipim.gov.mo/zh-hant/business-investment/macao-business-environment>

“Fórum de Macau”). Até hoje, o Fórum realizou cinco conferências ministeriais, com assinatura de cinco planos de acção, um em cada conferência. A RAEM também intensificou as suas relações com os Estados Unidos, o maior mercado exportador de Macau. Na sequência da abertura do mercado de jogos de azar, de entre as empresas que obtiveram licença para a exploração ou contratos de “sub-licenciamento”, há três companhias de capitais norte-americanos. Até hoje, Macau mantém cooperação eficaz com os Estados Unidos no combate à pirataria e aos transbordos ilegais.⁸ Além do mais, no que diz respeito ao Sudeste Asiático, o Governo da RAEM também se empenha para reforçar a cooperação, especialmente nos campos económico e do turismo. Desde há muitos anos que o Chefe do Executivo tem organizado delegações com destino a Singapura, Japão, Coreia do Sul, Vietname, Tailândia, Malásia, entre outros.

A RAEM contou com o apoio e auxílio do Governo Central para tomar parte em organizações e eventos internacionais, de modo que das 51 organizações em que Macau se integrou antes do “Retorno à Pátria”, hoje contam-se mais de 110. Em relação a reuniões e eventos, o seu conteúdo enriquece-se a cada dia, incrementando-se a participação de Macau.⁹ Em termos de acordos internacionais assinados, até ao final de 2018, o Comissariado do MNE já tinha tratado de mais de 600 documentos potencialmente aplicáveis a Macau, dos quais 450 já se encontram a produzir efeitos.¹⁰ Desses, são dignos de menção alguns tratados mais conhecidos, como a Convenção Internacional dos Direitos Políticos e Cívicos, a Convenção Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, a Constituição da OIT, etc. Adicionalmente, nesse período, o Governo da RAEM já entregou 661 pedidos de auxílio judiciário ao Governo Central, por intermédio do Comissariado do MNE, referentes à notificação de actos judiciais, investigação

⁸ “Macau 2018 - Livro do Ano”, p. 149, cf. sítio electrónico do Gabinete de Comunicação Social do Governo da RAEM, <https://yearbook.gcs.gov.mo/zh-hant/books>

⁹ “Sobre a situação actual da participação da RAEM em organizações e eventos internacionais”, cf. o sítio electrónico do Comissariado do Ministérios dos Negócios Estrangeiros da RPC na RAEM, <http://www.fmcoprc.gov.mo/chn/satfygjzz/gjzzygjhy/t1139415.htm>

¹⁰ “Para uma breve descrição dos tratados internacionais actualmente a gerar efeitos para a RAEM”, cf. o sítio electrónico do Comissariado do Ministérios dos Negócios Estrangeiros da RPC na RAEM, <http://www.fmcoprc.gov.mo/chn/satfygjzz/tyyflsw/gjgy>

e instruções, homologação e execução de decisões provenientes de tribunais estrangeiros, entre outros, tanto de jurisdição civil, como criminal.¹¹ Ademais, até 31 de Dezembro de 2018, a RAEM já tinha assinado 49 acordos bilaterais, mediante delegação do Governo Popular Central.¹²

Por outro lado, no que toca a representações consulares estrangeiras sediadas em Macau, até Dezembro de 2018, o governo chinês acordou com as suas contrapartes estrangeiras o estabelecimento de consulados em Macau ou que suas representações em Hong Kong também incluíssem a RAEM ou, ainda, que fosse permitido a determinadas instituições realizarem actividades de natureza consular em Macau. Ao todo, há 90 desses órgãos.¹³ No que se refere à dispensa mútua de vistos, até Março de 2019, havia 141 países e regiões a conceder dispensa de visto ou vistos à chegada aos documentos de viagem de Macau e 14 dispensavam o visto ou concediam vistos à chegada aos documentos de viagem de Macau.¹⁴

III. Contribuições possíveis de Macau para a diplomacia nacional em sentido amplo

Os sucessos obtidos pela RAEM nas suas relações externas acima descritos, comprovam que, ao implementar o regime de “um país, dois sistemas”, Macau possui vantagens únicas derivadas das suas instituições e estatuto político, vantagens essas de que carecem os governos locais do interior da China, de modo que há muitas peculiaridades no plano das relações externas das RAE. À medida

¹¹ “Para uma breve descrição do auxílio judiciário entre a RAEM e as jurisdições estrangeiras”, cf. o sítio electrónico do Comissariado do Ministérios dos Negócios Estrangeiros da RPC na RAEM, <http://www.fmcoprc.gov.mo/chn/satfygjzz/tyyflsw/aqtq>

¹² “A lista dos acordos bilaterais cuja assinatura foi autorizada à RAEM pelo Governo Popular Central” está disponível no sítio electrónico do Comissariado do Ministérios dos Negócios Estrangeiros da RPC na RAEM, <http://www.fmcoprc.gov.mo/chn/satfygjzz/tyyflsw/amtq/P020190304450171824088.doc>

¹³ “Macau 2018 - Livro do Ano”, p. 149, cf. sítio electrónico do Gabinete de Comunicação Social do Governo da RAEM, <https://yearbook.gcs.gov.mo/zh-hant/books>

¹⁴ “Macau 2018 - Livro do Ano”, p. 149, cf. sítio electrónico do Gabinete de Comunicação Social do Governo da RAEM, <https://yearbook.gcs.gov.mo/zh-hant/books>

que a China se desenvolve como uma potência global com grande influência, espera-se que sua diplomacia seja cada vez mais orientada por objectivos económicos e sistémicos, atribuindo uma importância paulatinamente maior ao reforço da sua imagem. Neste momento, uma imagem mais diversificada e rica em associações exige, para sua criação, um processo integrado de acções múltiplas.¹⁵ Sob delegação do Governo Central, Macau possui todas as condições para se apoiar na sua história, cultura, características geopolíticas, etc., criando uma interacção positiva com a diplomacia nacional. A RAEM pode contribuir nos cinco campos abaixo para as relações internacionais da China, ajudando o país a criar uma imagem de grande potência de âmbito mundial e promovendo a cultura chinesa, com benefícios não apenas para si, mas também para a própria RPC.

1. Enquanto “plataforma” para as relações exteriores da China

Macau possui um histórico brilhante, dado o seu longo papel de plataforma comercial entre a China e o Ocidente. Não se trata apenas de mercado para escoar os produtos chineses para o resto do mundo, mas também serve de ponto de distribuição de mercadorias vindas do estrangeiro para a China.¹⁶ Após o ascensão de Hong Kong no século XIX, Macau entrou em decadência no que se refere à sua função de plataforma comercial com o Ocidente. Contudo, após o “Retorno à Pátria”, Macau deparou-se com oportunidades sem precedentes de restaurar seu antigo papel. Nas Linhas-Gerais do 12º e 13º Planos Quinquenais, não apenas se definiu expressamente o estatuto estratégico de Macau “como Plataforma da Cooperação Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa”,¹⁷ mas também se adoptaram medidas, como nunca antes, para que

¹⁵ Instituto de Investigação de Assuntos Internacionais de Xangai, *Papel e função de Hong Kong nas regiões vizinhas, sob a óptica da política diplomática nacional*, Grupo de Estudos das Políticas do Governo Central na RAEHK, 2009, p. 5.

¹⁶ Guo Yongzhong, “Reflexões Estratégicas sobre a construção de uma Plataforma de Cooperação Económico-Comercial entre a China e os PLP, Macau” in *Theory Journal*, vol. 10 (2011), p. 64.

¹⁷ Cf. “Linhas Gerais do 12º Plano Quinquenal de Desenvolvimento Económico e Social da República Popular da China”, cuja resolução foi aprovada no dia 14 de Março de 2011, durante a 4ª reunião da 11ª APN.

tal Plataforma viesse a ser consolidada. Sob vigoroso apoio do Governo Central, e os amplos mercados do interior da China, foi possível evidenciar-se, dia após dia, o papel exercido pela RAEM nesse respeito.¹⁸

2. Como “novo modelo” para as relações entre os dois estreitos.

Actualmente, Macau é uma força importante para a conclusão da grande obra de reunificação nacional, dado o sucesso da sua prática de “um país, dois sistemas” e o seu histórico de contatos frequentes com Taiwan. Em nossa opinião, o estatuto único de Macau pode ser utilizado para dinamizar as relações entre os dois estreitos, por fim, contribuindo para resolver a questão de Taiwan, fazendo uso do regime de “um país, dois sistemas”. O papel de Macau pode ser resumido pelo menos em dois aspectos. Primeiro, o desenvolvimento e a prosperidade de Macau transformaram-se num modelo para as relações entre os estreitos. Em segundo lugar, a prática de “um país, dois sistemas” em Hong Kong e Macau são objecto de detida atenção, tanto pelo Governo Central, como por Taiwan. As experiências e lições acumuladas na história dessa prática possuem um valor de referência insubstituível para resolver o problema de Taiwan.

3. Como “campo de investigação” para a participação da China no sistema internacional

Macau é um lugar relativamente oculto aos olhos da comunidade internacional e, considerando a sua economia, centrada no turismo e na indústria dos jogos de azar, também é relativamente despolitizada. Tais características abrem um vasto espaço para a prática das relações externas em Macau. Acresce a sua história de contactos abertos com o exterior, alicerçada na cooperação, de longa data, que tem mantido com os países ocidentais. Por tais motivos, Macau poderia ser constituída numa “experiência-piloto” para as estratégias e as políticas no campo das relações exteriores da China. Nada impede que o Governo Central

¹⁸ Lee Peng Hong e Jiang Shixue, *Uma Estratégia para o Desenvolvimento da Plataforma de Macau: Estudos sobre Macau enquanto Plataforma de Serviços da Cooperação Económico-Comercial entre China e PLP*, Pequim, China Social Sciences Press, 2006.

realize experiências primeiro em Macau quanto ao regime de “um país, dois sistemas”, para que depois as mesmas sejam reproduzidas em Hong Kong e, no momento oportuno, também em Taiwan.

4. Enquanto auxiliar da China nos intercâmbios com o estrangeiro

Nos primeiros vinte anos de implementação da política de Abertura e Reforma, acelerou-se o processo de integração da China no sistema internacional, de maneira que sua participação se expandiu do campo político para todo os outros. No entanto, a China, presentemente, ainda tem grave carência de um manancial de experiências e recursos humanos nesse domínio.¹⁹ Merece ponderação o precedente de que Macau, já no século passado, havia realizado o importante contributo de treinar conhecedores da língua portuguesa. Em fins de 1959, a Universidade de Línguas Estrangeiras de Pequim, representada pela companhia Nam Kwong, criara um curso desse idioma em Macau, mediante o qual se fizeram esforços para a formação desses recursos. Até 1992, sob os auspícios dessa companhia, a China já havia formado mais de noventa especialistas.²⁰ Neste momento, ainda há possibilidade de Macau ajudar a China a formar recursos humanos especializados, oferecendo experiências e conhecimentos para que a RPC possa actuar em organismos internacionais. É preciso que Macau faça bom uso das suas universidades locais, apoiando-se nas suas vantagens ínsitas, nomeadamente na língua e na cultura portuguesas, contribuindo nesse tema, como lhe é devido.²¹

¹⁹ Instituto de Investigação de Assuntos Internacionais de Xangai, *Papel e função de Hong Kong nas regiões vizinhas, sob a óptica da política diplomática nacional*, Grupo de Estudos das Políticas do Governo Central na RAEHK, 2009, p. 9.

²⁰ Chen Duqing, “Macau possui um estatuto especial como plataforma de diálogo entre China e PLP: preservar as vantagens locais no campo da língua portuguesa é vantajoso para o desenvolvimento de Macau”, *Macao Daily News*, 19 de Setembro de 2011.

²¹ “Estudiosos defendem que Macau deve utilizar as suas vantagens únicas para apoiar o Estado a formar mais recursos humanos de língua portuguesa”, *Va Kio Daily*, 3 de Julho de 2012.

5. Como uma “força de apoio” da China no plano internacional

Desde o “Retorno à Pátria”, há cada vez mais locais a regressar do exterior. Presentemente, contam-se cinquenta mil pessoas nessas condições, incluindo-se os respectivos dependentes.²² De um modo geral, os retornados de Macau têm-se empenhado nos últimos anos em divulgar a estratégia de “exportar a marca chinesa e atrair novas oportunidades”, contando com a atenção, o apoio e a orientação de instituições do Governo Central, tais como o Gabinete das Comunidades Chinesas do Exterior, pertencente ao Conselho de Estado, a Federação Chinesa dos Retornados do Exterior (ACFROC), as repartições do Governo Central na RAEM e o próprio Governo da RAEM. Nesse contexto, continua a ser desenvolvido um conjunto de actividades diversificadas para promover os contactos e a cooperação entre os grupos de retornados de Macau e o interior da China, num amplo conjunto de domínios e temas. Deste modo, pretende incentivar-se o desenvolvimento pacífico dos dois estreitos, fortalecendo a união da comunidade de retornados e apoiando a reunificação pacífica da China e o desenvolvimento da política de Abertura e Reforma. Também se intenta realizar contributos no sentido de divulgar as práticas de sucesso no campo de “um país, dois sistemas”. Além do mais, a comunidade macaense também possui um papel de relevo, propagando o “soft power” chinês e ajudando nos contactos e cooperação não só entre a RAEM e a sociedade internacional, mas também entre a China e os PLP.

IV. Estratégias para otimizar o desenvolvimento das relações externas de Macau

Neste momento, as relações externas de Macau encontram-se em bom andamento, inexistindo qualquer crise estrutural de grande relevância. Não obstante, ao mesmo tempo que se reconhecem os sucessos já obtidos, o Governo

²² “Vamos concentrar a força da comunidade retornada em prol do desenvolvimento de Macau”, cf. sítio electrónico da Associação Geral dos Chineses Ultramarinos de Macau, http://www.overseachinese.org.mo/News_455.html

da RAEM também deve estar atento ao facto de os mecanismos ora existentes terem espaço para melhorar. Face às mudanças que vêm ocorrendo no plano internacional, é necessário dar importância, desde o planeamento estratégico à organização das relações externas, com o duplo objectivo de satisfazer as exigências de desenvolvimento local e de dar contribuições ainda maiores à RPC, tendo em vista a transformação do modelo estratégico como um todo desta última.

Em primeiro lugar, ao desenvolver as suas relações externas, a RAEM tem que respeitar e proteger a soberania nacional. Ao retirar intuições profundas da implementação do espírito de “um país, dois sistemas”, é preciso garantir que as relações externas de Macau sejam pautadas pela sua Lei Básica. Ao tratar de todas as questões referentes às duas RAE, o Governo Central atribui prioridade à sua soberania, de modo que a sua protecção serve de alicerce para qualquer delegação feita às RAE. Todos os poderes de um governo local são derivados e limitados pela soberania chinesa, de modo que relações externas não são excepção. É preciso reforçar certas noções de interesse nacional nos funcionários públicos das RAE, para que, ao exercerem suas funções, sejam capazes de “não ir além das suas funções, não faltar com suas funções, não falhar nas suas funções”. Todos os assuntos de natureza diplomática, que couberem ao Governo Central tratar, não devem ser objecto de démarches individuais independentes das RAE. Quando o Governo Central entender necessário que as RAE enviem representantes para integrar as delegações nacionais e participar nas negociações, os governos das RAE devem agir em conformidade. Quando for pedido às RAE que utilizem as suas próprias relações para apoiar os objectivos diplomáticos da China, elas devem tomar a iniciativa de criar contactos e construir pontes. Ao actuarem em organizações e eventos internacionais, é indispensável que se mantenham alinhadas com o Governo Central.

Em segundo lugar, o Governo da RAEM ainda deve reforçar as suas relações com o Governo Central, envidando esforços para conquistar o seu apoio e autorização, alargando o seu espaço de actuação externa. Nas suas relações com o exterior, o Governo da RAEM deve explorar e experimentar, sempre sob o quadro de “um país, dois sistemas”, a acumulação das ricas experiências práticas,

e elaborar um modelo específico de actuação externa, o qual deve reflectir o apoio à norma pela qual a China continue a regulamentar as relações externas das RAE sob o marco de “um país, dois sistemas”, na resolução dos problemas herdados da história e no incentivo à internacionalização da China continental, entre outros benefícios. Incentivado pelas experiências de sucesso das RAE, é importante enfatizar que, respeitado o princípio “um país”, o regime “dois sistemas” também seja um solene compromisso do Governo Central para com a comunidade internacional e os habitantes das RAE. Nesse sentido, é preciso que Macau faça o melhor uso possível das suas vantagens no campo das relações externas, tendo a coragem de buscar novos caminhos, sob o pressuposto da expressa autorização do Governo Central, abrindo novos horizontes e alargando o seu espaço de acção.

Além disso, importa observar os princípios da abrangência, da flexibilidade e da visão de futuro, complementando os mecanismos vocacionados para as relações externas como ponto de partida para o reforço das capacidades de actuação das RAE. Isso é não apenas tarefa do executivo das RAE, mas também envolve um esforço concertado de todas as instituições, inclusive legislativas e judiciais. Espera-se, pois, a combinação dos três poderes para que haja maior eficiência no tratamento do tema. Exige-se dos Governos das RAE que tenham visão internacional e atenção a todos os campos das suas relações externas. Ao utilizarem as suas repartições especializadas de apoio, devem ser capazes de revitalizar e otimizar os recursos disponíveis, colocando os especialistas em posições adequadas. Importa garantir a autonomia e a iniciativa das RAE, devendo permanecer em unidade orgânica com os princípios e as regras internacionais, sem o que não é possível continuar a aperfeiçoar a capacidade de gerir os seus assuntos externos.

Por último, recomenda-se o fortalecimento do planeamento estratégico para Macau, fazendo com que as suas relações externas sejam integradas como parte da diplomacia chinesa, segundo um papel e objectivos a serem especificamente determinados pelo desenvolvimento das relações exteriores da China, o que deve se desdobrar em mais apoios para o desenvolvimento de Macau. Em Fevereiro de 2019, por meio das Linhas-Gerais para o Desenvolvimento do Planeamento da

Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau, o Governo Central publicou instruções claras para o desenvolvimento futuro do papel de Macau, nomeadamente, o de ser um Centro Mundial de Turismo e Lazer, uma Plataforma de Serviços para a Cooperação Económico-Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa e o de dever induzir a diversificação adequada da sua economia, além de se estipular que deve criar uma base de cooperação e diálogo para a coexistência pluralista de culturas, tendo a chinesa como predominante. Dentro desta caracterização, percebe-se o reconhecimento do Governo Central às realizações da RAEM em termos do avanço das suas relações externas. Ao mesmo tempo, também se reflecte a maior confiança na capacidade de Macau em tratar dos assuntos em causa. Macau foi capaz de intuir com perspicácia a intenção profunda das Linhas-Gerais e, por sua ocasião, buscou activamente abrir novos espaços para sua actuação externa e conseguir ainda mais realizações, tendo o conceito de “um centro, uma plataforma, uma base” como vector.

V. Resumo

Partindo do enquadramento essencial para as relações externas da RAEM, tal como regulamentado na sua Lei Básica, percebemos que elas se têm desenvolvido de forma ordenada e consistente, segundo os princípios do respeito pela soberania e pelos interesses nacionais, bem como pelos próprios benefícios da RAEM. A Lei Básica não apenas preservou o que já existia antes, mas também alargou, em muito, as faculdades e capacidades de acção externa de Macau. Com isso se confirmou, formalmente, que Macau possui um elevado grau de autonomia e um estatuto em certa medida separado do interior da China, no campo da maior parte dos assuntos externos de natureza não-política. A Lei Básica também delegou, expressamente, poderes e competências para firmar acordos internacionais e participar em organizações e eventos internacionais, num âmbito determinado. Deste modo, Macau possui um estatuto internacional particular, de

certo respeito, reconhecido pela legislação doméstica chinesa.²³ Não há erro em se afirmar que, após o Retorno à Pátria, a Lei Básica e o regime de “um país, dois sistemas” abriu horizontes à acção externa de Macau, ampliando, em larga medida, os contactos dessa RAEM com o mundo exterior, estimulando vigorosamente o célere desenvolvimento sustentado da economia local e fazendo com que as relações externas de Macau nunca fossem tão dinâmicas como o são actualmente. Além do mais, a experiência de sucesso da diplomacia do Governo Central em Macau também enriqueceu, e muito, o conteúdo e significado dos assuntos externos da RAEM, tais como previstos no regime de “um país, dois sistemas” e na Lei Básica.

Por outro lado, os sucessos obtidos por Macau desde o seu “Retorno à Pátria” indubitavelmente confirmam que o modelo de “um país, dois sistemas” elaborado por Deng Xiaoping já obteve numerosas e diversas conquistas, provando que tal modelo, junto com a Lei Básica de Macau, possuem uma vitalidade inesgotável para resolver eventuais problemas. Desta forma, o princípio “um país” já está há muito superado. Acreditamos que esses conceitos e políticas mantêm uma relação de complementaridade com a teoria e a prática do Direito Internacional, das Relações Internacionais e da Diplomacia. Ao responderem às tendências de desenvolvimento e transformação dessas disciplinas, não apenas propiciam o avanço das teorias académicas, mas ainda se constituem num contributo da Nova China para o moderno Direito Internacional e o estudo aprofundado e a resolução adequada dos problemas internacionais. Mais do que isso, elevam em larga medida o estatuto e influência da China no mundo académico global.

²³ Rao Geping, “Sobre o Poder de Desenvolver Relações Externas de Macau, de um ponto de vista político-constitucional”. Comunicação apresentada durante o evento “Seminário Académico sobre ‘Um País, Dois Sistemas’ e o desenvolvimento político-constitucional”, realizado pelo Instituto Politécnico de Macau, 2009.