

# A DECLARAÇÃO CONJUNTA LUSO-CHINESA NA PERSPECTIVA DO DIREITO INTERNACIONAL

Rui Manuel Moura Ramos \*

*Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
e Juíz do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias*

1. A Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau, rubricada em Pequim, em 26 de Março de 1987, pelos plenipotenciários que ao longo de quatro rondas de negociações realizadas em nove meses acordaram no texto respectivo, e assinada naquela mesma cidade a 13 de Abril seguinte pelos Primeiros Ministros dos dois Estados, constitui sem sombra de dúvidas um tratado internacional no sentido do artigo 2º, número 1, alínea a) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de Maio de 1969.

Na verdade, é incontroverso estarmos perante um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo direito internacional, como o exige para o efeito aquele preceito. Tal decorre desde logo do preâmbulo da Declaração, pela qual os Governos dos dois Estados estabelecem o que enten-

---

\* Comunicação apresentada no Seminário de Direito Comparado (Portugal, Macau e República Popular da China), organizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Macau e pela Faculdade de Direito da Universidade de Pequim, com a colaboração do Gabinete para a Tradução Jurídica, que decorreu na Universidade de Pequim entre 19 e 21 de Maio de 1997.

dem ser uma solução apropriada para “a questão de Macau legada pelo passado” e em termos que julgam propícios “ao desenvolvimento económico e estabilidade social de Macau e a um maior fortalecimento das relações de amizade e de cooperação entre os dois países”. A “questão de Macau” resultava num diferendo sobre o estatuto jurídico deste território, considerado por Portugal como uma província ultramarina na vigência da Constituição de 1933 e como território sob administração portuguesa e regido por um estatuto especial no domínio da Constituição de 1976, e reclamado pela China como parte integrante do território sobre que se exercia a respectiva soberania. Diferendo que conheceria uma aproximação das posições das partes em presença, com o estabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países a 8 de Fevereiro de 1979, altura em que ambas passaram a convir, nas suas relações recíprocas, na qualificação de “território chinês sob administração portuguesa”.

A propósito da referida questão os dois Estados emitiram assim uma manifestação de vontade destinada a produzir efeitos de direito segundo as regras do direito internacional. Não constitui pois qualquer óbice à natureza jurídica que atribuímos ao instrumento a designação que lhe foi atribuída (Declaração Conjunta), como o reconhece designadamente o citado preceito da Convenção de Viena e decorre do reduzido formalismo que rodeia os compromissos internacionais. Como é igualmente irrelevante a falta de unidade do instrumento em que se contém o acordo, constituído por uma Declaração Conjunta à qual se adicionam dois anexos, referente um ao esclarecimento do Governo da República Popular da China sobre as políticas fundamentais respeitantes a Macau e respeitante o outro aos arranjos relativos ao período de transição, e dois Memoranda, um de cada um dos Governos e incidindo sobre a questão da nacionalidade e da utilização de documentos de identidade ou de viagem. E bem assim a circunstância de apenas uma fracção dos textos aos quais as Partes Contratantes ligam por esta forma efeitos de direito internacional (parte da Declaração Conjunta e os arranjos relativos ao período de transição (Anexo II)) serem atribuídos a uma vontade comum dos Estados Contratantes. De forma diversa, não só cada um dos Memoranda vincula apenas um dos Estados, como o Anexo I (Esclarecimento do Governo da República Popular da China sobre as Políticas Fundamentais Referentes a Macau) constitui o enquadramento em que o Governo Chinês fundamenta a sua posição e densifica o conteúdo do seu compromisso, que começara aliás por ser enunciado de forma mais sucinta no ponto 2 da Declaração.

Isso é aliás expressamente reconhecido pelo ponto 7 da Declaração, que após estabelecer que tanto ela como os seus anexos entrarão em vigor a partir da troca dos instrumentos de ratificação (que teve lugar em Pequim na data referida de 13 de Abril de 1987), prescreve a igual força vinculativa destes textos que o ponto 6 declara parte integrante da Declaração e como ela objecto do dever de execução que os Governos assumem em relação a esta. Força que deverá ser

reconhecida em termos idênticos aos dois memoranda trocados, em que os Estados contratantes assumem compromissos que se inserem no acordo global a que chegaram.

2. O essencial deste acordo é constituído pela afirmação comum (constante do ponto 1 da Declaração Conjunta) de que a Região de Macau (que inclui a península com o mesmo nome e bem assim as ilhas de Taipa e Coloane) faz parte do território chinês, voltando o Governo da República Popular da China a exercer sobre ela a soberania a partir de 20 de Janeiro de 1999.

Tratando-se pois de um acordo de cessão de território cuja efectivação é diferida no tempo, o texto regula o complexo de problemas que as situações deste tipo geralmente suscitam em tais casos, em particular o do período de transição por ele estabelecido, o da condição nacional dos residentes no território e o do regime da propriedade. Mas inova de alguma forma em relação à moldura clássica dos acordos deste género, ao vincular o Estado cessionário da administração do território à observância de um complexo de regras durante um determinado período temporal posterior à cessão. São estes aspectos de continuidade e de inovação no regime desta categoria de acordos que pretendemos muito brevemente analisar.

3. A existência de um período de transição (que se conta desde entre a entrada em vigor da Declaração Conjunta – 13 de Abril de 1987 – e a reassumpção da soberania chinesa em Macau – 20 de Dezembro de 1999) é reconhecida pelo ponto 3 da Declaração que comete a responsabilidade da administração do território, nesse período, ao Governo Português, que deverá continuar a promover o desenvolvimento económico e a preservar a estabilidade social de Macau, para o efeito contando com a colaboração do Governo da República Popular da China. A solução decorre do calendário previsto para a cessão de soberania e justifica-se pela preocupação de preparar uma transição tranquila que ademais se pretende (vide infra nº 5) que não desnature o essencial do regime político-económico vigente no território.

Com idêntica finalidade se institui, pelo ponto 4 da Declaração Conjunta, e com a entrada em vigor deste instrumento, um Grupo de Ligação Luso-Chinês, que deverá assegurar a aplicação efectiva daquele texto e criar as condições apropriadas para a transferência de poderes em 1999. Criado em conformidade com as disposições do Anexo II à Declaração e funcionando de acordo com as regras nele previstas, o Grupo não interferirá na administração do território nem exercerá qualquer supervisão sobre essa administração. Actuará antes como um *forum* de consultas e troca de informações entre os dois Governos que se comprometem a cooperar amigavelmente durante o período de transição, devendo

submeter a estas entidades os assuntos em relação aos quais se verifique desacordo no seu seio.

É o mesmo espírito de assegurar uma cooperação interestadual ao longo do período de transição que leva igualmente à instituição do Grupo de Terras Luso-Chinês a quem incumbirá tratar dos contratos de concessão de terras em Macau e dos assuntos com eles relacionados, de acordo com regras enunciadas no ponto 5 da Declaração Conjunta e desenvolvidas no Anexo II a este texto.

4. A questão da nacionalidade dos habitantes de Macau é abordada de forma algo diversa, não sendo desde logo objecto de regras acordadas entre os dois Estados mas de compromissos unilaterais (ainda que receptícios, e cujo cumprimento lhes pode pois ser exigido) de cada um deles.

Assim, da parte portuguesa reconhece-se que os habitantes de Macau que em 19 de Dezembro de 1999 possuam a cidadania portuguesa poderão continuar a usar depois desta data os passaportes portugueses de que sejam titulares. Sem expressamente excluir que a cessão do território se venha a reflectir de algum modo na nacionalidade portuguesa dos seus habitantes, a exemplo do que aconteceu na década de 70 com o Decreto-Lei nº 308-A/75 e a nacionalidade dos portugueses residentes nos novos Estados que acederam à independência, aceita-se de todo o modo (ainda que tal apenas seja oponível às autoridades chinesas e portuguesas, e não já às de países terceiros) que tais pessoas possam em qualquer caso continuar a circular com títulos de viagens emitidos pelo Estado Português. E exclui-se por outro lado que o vínculo territorial com Macau possa ser relevante, a partir de 20 de Dezembro de 1999, para a aquisição da cidadania portuguesa. É o relevo do *ius soli* que é pois aqui afastado, mesmo que nos reduzidos termos em que ele é hoje reconhecido em Portugal na alínea c) do número 1 do artigo 1º da lei nº 37/81, de 3 de Outubro (Lei da Nacionalidade).

Por seu lado, a parte chinesa reafirma a exclusividade da competência do ordenamento chinês para a disciplina da definição da condição de nacional chinês dos habitantes de Macau, enfatizando a esse propósito a irrelevância da detenção de documentos de viagem ou de identidade portugueses. Face ao pano de fundo histórico e às condições actuais de Macau as autoridades chinesas vinculam-se porém a aceitar que, após a transferência de soberania no território de Macau, os cidadãos chineses de Macau que sejam previamente detentores de documentos de viagem portugueses possam continuar a utilizá-los para se deslocar para outros países e regiões. Sem que tal envolva porém a possibilidade de que tais pessoas possam beneficiar, em Macau ou na China, da protecção consular portuguesa.

O regime que se acaba de referenciar concilia assim o dogma da exclusividade da competência estadual na definição da nacionalidade respectiva com

uma abertura à situação particular de Macau. Abertura que se faz contudo no domínio da política migratória, sem interferir na regulamentação do vínculo da nacionalidade e nos seus efeitos típicos.

5. Analisados os dois planos (a regulamentação do período de transição e a definição dos efeitos da cessão da soberania no território sobre a nacionalidade dos cidadãos do Estado cedente nele residentes) em que a Declaração Conjunta se não afasta do modelo geralmente observado nos acordos de cessão territorial, debruçemo-nos agora sobre aquele aspecto em que ela inova neste particular – o da autovinculação que a República Popular da China por ela assume quanto às políticas a adoptar no território após a reassumpção da soberania sobre ele. Autovinculação que é formulada no ponto 2 da Declaração e que vem a ser objecto de maiores especificações no Anexo I a este texto.

Traduz-se ela na garantia do estabelecimento, pela República Popular da China, e após assumir a soberania do território em 20 de Dezembro de 1999, da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China. De acordo com o princípio “um país, dois sistemas”, consagrado no artigo 31º da Constituição daquele Estado, no território de Macau não serão aplicados o sistema e as políticas socialistas em vigor na República Popular, mantendo-se inalterados os actuais sistemas social e económico e as leis vigentes bem como a respectiva maneira de viver, durante cinquenta anos. A Região Administrativa Especial de Macau, que será dotada de poderes legislativo, executivo e judicial independentes, cuja formação e interrelacionamento obedecerão aos princípios do sistema representativo e em que se assegurará a representação dos habitantes do território, ficará directamente subordinada ao Governo Popular Central da República Popular da China, gozando de ampla autonomia excepto nas matérias relativas à defesa (mas já não no domínio da manutenção da ordem pública) e à política externa. O seu estatuto essencial consta hoje de uma Lei Básica, aprovada pela Assembleia Popular da República Popular da China de acordo com a Constituição deste Estado.

A Região disporá ainda de uma larga competência em matéria de celebração de acordos internacionais, e representantes seus poderão participar, integrando delegações governamentais da República Popular da China, quer em organizações e conferências internacionais quer em negociações internacionais, sob a denominação de “Macau, China” e quando se discutam domínios relacionados com a Região Administrativa Especial de Macau. Por outro lado, a aplicação do direito internacional convencional na Região far-se-á de forma autónoma da que prevalecerá na República Popular. Não só a aplicação dos acordos que vinculem este Estado não será estendida automaticamente ao território da Região (carecendo ainda tal extensão do parecer do Governo local), como os acordos que hoje abrangem Macau poderão aí continuar a vigorar e se admite a

permanência de uma capacidade de vinculação internacional autónoma. Da mesma forma, a Região continuará a participar nos *fora* internacionais em que já hoje se insere, independentemente de neles se acolher ou não por igual a República Popular da China, podendo igualmente manter nas mesmas condições um relacionamento bilateral próprio.

Também os sistemas económico e social vigentes, assim como a ordem jurídica que os vertebram, se manterão inalterados durante o período mencionado, sendo assegurados os direitos individuais de acordo com a lei e mantendo-se a possibilidade de definição pela Região de um número considerável de políticas, nomeadamente no plano económico, monetário, financeiro, fiscal, cultural, migratório e de acesso às funções e serviços públicos.

Da mesma forma, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau poderá, mediante autorização do Governo Popular Central, emitir passaportes e outros documentos de viagem aos cidadãos chineses com direito de fixação de residência na Região (e por isso titulares do bilhete de identidade desta), bem como aos estrangeiros nela residentes. E a Região poderá ainda adoptar medidas de controlo da emigração e celebrar acordos nessa matéria, também com autorização do Governo Popular Central.

6. Podemos assim concluir que a Declaração Conjunta, aparecendo inicialmente como um vulgar tratado de cessão de territórios acaba afinal por incorporar os pontos essenciais de uma lei fundamental do território.

Enquanto instrumento de cessão territorial, ela constitui uma reafirmação do dogma da soberania dos Estados, bem patente nos compromissos assumidos em sede de nacionalidade e na sua formulação unilateral. Repare-se que ambos os Estados ressalvam a competência exclusiva dos respectivos ordenamentos nesta matéria, limitando-se a consentir em cedências menores que se traduzem basicamente no reconhecimento do direito de circulação e de utilização de documentos de viagem, mas sem com isso restringir o seu poder normativo na matéria, na medida em que este se conforme ao Direito Internacional. A este propósito, podemos dizer que a Declaração consagra afinal o princípio da liberdade dos dois Estados, limitando-se cada um destes a reconhecer unilateralmente situações jurídicas resultantes da aplicação da ordem jurídica da respectiva contraparte.

Por outro lado, encontramos a utilização do Direito Internacional, agora em termos diferentes, na regulamentação da transição e na utilização dos seus instrumentos – nomeadamente o da negociação institucionalizada – para a resolução dos problemas concretos por esta suscitados.

Enfim, a ordem internacional constitui ainda o receptáculo dos princípios fundamentais que o Estado cessionário declara pretender aplicar na governação do território. Ao fazê-lo, este empresta assim ao estatuto da nova Região uma estabilidade acrescida, uma vez que, condensando-o em regras de

direito internacional convencional, lhe oferece uma outra base para a respectiva vigência e lhe confere uma distinta legitimidade. Ao mesmo tempo que, expondo-o num pacto com um outro Estado, alarga, ao menos potencialmente, as formas de tutela que podem ser desencadeadas no caso de violação das disposições que o compõem. Fazendo assim constar de um texto internacional os princípios essenciais e as linhas definidoras do estatuto de Macau, a República Popular da China não se limita a outorgar ao território uma lei fundamental mas confere afinal a esta o estatuto reconhecido aos instrumentos de direito internacional particular.

7. A Declaração Conjunta releva assim de um uso moderno da ordem internacional, que nela vê além do utensílio típico de resolução de disputas interestaduais, e de um processo de harmonização dos interesses mútuos das entidades que se defrontam nesta esfera, um princípio de ordenação da vida comunitária a que há que recorrer ao menos em determinadas situações particulares. Com o que ela se sintoniza assim com as funções que este sector do ordenamento jurídico é hoje crescentemente chamado a desempenhar na complexa sociedade em que vivemos e em que aquele tende a assumir um progressivo relevo.

