

## *Questão relativa aos tratados internacionais em que a parte chinesa não tomou acções jurídicas*

*Wang Xian\**

Verifica-se facilmente comparando que existe uma diferença de número entre os tratados internacionais aplicáveis às duas Regiões Administrativas Especiais de Hong Kong e de Macau: Hong Kong com 214 tratados internacionais, nele aplicados mediante as acções jurídicas tomadas pelo Governo Chinês no momento do seu retorno à Pátria, ao passo que Macau conta com apenas 158 tratados, traduzindo-se a diferença em 56. O maior número de tratados internacionais em Hong Kong, é compreensível visto Hong Kong ser uma grande metrópole internacional, centro financeiro, comercial e de navegação, enquanto Macau é uma cidade de menor dimensão, incomparável com Hong Kong em termos de nível de desenvolvimento económico e de grau de internacionalização. Aliás, não foi assim a verdade. Durante o período de transição, foram alvo de consultas entre as duas partes chinesa e portuguesa cerca de 200 tratados internacionais quanto à sua aplicação a Macau, tendo-se registado um consenso sobre a extensão e contínua aplicação da maioria destes tratados à RAEM, não diferindo, assim, muito este número do de tratados internacionais aplicáveis em Hong Kong.

Por outro lado, pode-se notar que a lista anexa à nota diplomática dirigida pelo Governo Chinês ao Secretário-Geral da ONU relativa à contínua aplicação dos tratados internacionais à RAEM não coincidiu com a anexa à nota diplomática enviada, para o mesmo efeito, pelo Governo Português ao Secretário-Geral da ONU. É notório que o Governo Chinês não incluiu 52 tratados internacionais na sua lista anexa à nota diplomática, constantes, porém, da lista anexa à nota do Governo Português, o que implica que a parte chinesa não tomou acções diplomáticas e jurídicas, ou seja, não cumpriu os procedimentos da contínua aplicação à RAEM destes tratados, visto que não foi esclarecida a situação da sua vigência em Macau pela parte portuguesa no momento da transferência de poderes em Macau. Surgindo assim a diferença entre as duas listas dos tratados internacionais aplicáveis a Macau e anexas às notas

---

\* Doutor em Direito Internacional pela Academia de Ciências Sociais da China.

respectivas das duas partes chinesa e portuguesa, dando origem naturalmente às especulações de que existisse provavelmente dificuldades na co-ope-ração entre as partes chinesa e portuguesa.

Na verdade, os supramencionados 52 tratados internacionais não produziram efeitos em Macau até 20 de Dezembro de 1999, devido a diversos motivos, tendo uma parte deles não entrado em vigor, por si própria, e outra parte, cuja situação da validade não se mostrava clara ou não tendo sido estendido a Macau devido à falta do cumprimento dos procedimentos da extensão pela parte portuguesa. Dado que as acções diplomáticas e jurídicas acordadas pela parte chinesa e pela parte portuguesa quanto à questão da contínua aplicação a Macau dos tratados internacionais incidem apenas sobre os que já entraram em vigor em Macau antes de 20 de Dezembro de 1999, foi, por isso, impossível, para a parte chinesa, integrar, na sua lista anexa à nota diplomática, os tratados que, ou não entraram formalmente em vigor em Macau, ou não se mostravam claros quanto à situação de validade. Eis a razão pela qual, a parte chinesa não tomou acções jurídicas em relação aos 52 tratados internacionais, sobre os quais, embora já houvesse o consenso entre as duas partes chinesa e portuguesa no que diz respeito à sua contínua aplicação. O presente artigo pretende fazer uma retrospectiva ao processo que conduziu à impossibilidade de tomada de acções jurídicas em relação aos referidos 52 tratados pela parte chinesa, e apresentar propostas para a solução desta questão legada pelas partes chinesa e portuguesa nas consultas sobre a aplicação dos tratados internacionais.

### 1. A origem da questão

É sabido que a cooperação entre os dois países China e Portugal na questão de Macau tem sido, desde sempre, boa e frutuosa. Assim, não existiu, no processo de solução da questão de Macau, divergências entre as duas partes chinesa e portuguesa sobre a soberania de Macau, nem surgiu, à semelhança do processo de solução da questão de Hong Kong, a querela em volta da chamada “reforma constitucional” no período de transição, não encontrando qualquer obstáculo e divergência substanciais à cooperação entre as duas partes, em particular, na questão de aplicação de tratados internacionais e da adesão de Macau às organizações internacionais. Tal como a posição mantida na questão da contínua aplicação de tratados internacionais a Hong Kong, a parte chinesa tem segui-

do a mesma política de sempre: apoio firme à extensão e à contínua aplicação a Macau dos tratados internacionais, desde que a dita extensão e aplicação sejam propícias ao desenvolvimento e à estabilidade de Macau e não se mostrem contrárias ao princípio da soberania da China e às disposições constantes da Lei Básica da RAEM.

Assim sendo, para garantir a solução adequada da questão da aplicação a Macau dos tratados internacionais e criar um bom ambiente exterior necessário ao desenvolvimento duradouro e à estabilidade da RAEM, a parte chinesa sugeriu, logo na primeira reunião plenária do Grupo de Ligação Conjunto Sino-Português, realizada em Abril de 1988, a inclusão da questão de direitos e obrigações internacionais de Macau na agenda de trabalho do GLC, tendo em referência as experiências adquiridas ao longo do período de transição de Hong Kong pelo GLC Sino-Britânico, resultando na terceira reunião plenária do GLC, ocorrida entre 31 de Janeiro e 1 de Fevereiro de 1989 como se segue: "as duas partes continuaram a efectuar troca de opiniões sobre a questão de adesão de Macau às organizações e a aplicação de tratados internacionais, registando um consenso"<sup>1</sup>.

Porém, as duas partes não conseguiram efectuar consultas essenciais sobre a questão da aplicação a Macau de tratados internacionais mais cedo, devido a motivos técnicos. Aliás, até à 15.<sup>a</sup> reunião plenária do GLC, que teve lugar em Novembro de 1992, as duas partes chegaram a um acordo sobre a aplicação em Macau de apenas alguns tratados internacionais, nomeadamente, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais e o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Empobrecem a Camada de Ozono, bem como o Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio. Daí até final de 1997, altura da convocação da primeira reunião de peritos exclusivamente dedicada à questão da aplicação em Macau dos tratados internacionais, as duas partes chegaram a acordo sobre a aplicação em Macau de apenas cerca de 40 tratados internacionais, relativos aos direitos fundamentais, trabalho, direito privado, aviação civil, cultura, navegação marítima, turismo, saúde, alfândega, instituições bancárias, ciência e tecnologia<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. Comunicado de Imprensa publicado após a terceira reunião plenária do GLC.

<sup>2</sup> V. Comunicado de Imprensa da 31.<sup>a</sup> reunião plenária do GLC.

Com efeito, as consultas substantivas sobre a questão da aplicação a Macau dos tratados internacionais entre as duas partes chinesa e portuguesa iniciaram-se precisamente na reunião de peritos realizada no final de 1997, restando então apenas cerca de dois anos para a data de transferência de poderes em Macau, prevista, para o efeito, na Declaração Conjunta Sino-Portuguesa sobre a Questão de Macau. Assim, pode-se imaginar o grau de dificuldade para tratar da questão de aplicação a Macau dos tratados internacionais num espaço temporal tão curto. É do conhecimento público que, sendo responsável pela administração de Macau durante o período de transição, a parte portuguesa possuía todos os dados a esse respeito, designadamente, quais as convenções internacionais de que Macau já era parte, e quais Macau necessitava de aderir, cabendo-lhe apresentar propostas de extensão e aplicação com as respectivas informações. Sendo, por um lado, uma obra volumosa e complexa, o próprio trabalho de aplicação de tratados internacionais implica o envolvimento de grande número de recursos humanos. Por outro lado, existiam no período de transição de Macau três questões, nomeadamente, a questão das línguas, a da tradução jurídica e a da localização de quadros, que estavam directamente ligadas à transição estável e à transferência de poderes sem sobressaltos, ocupando muitas energias e recursos humanos. Estes motivos objectivos retardaram o início das consultas substantivas entre as duas partes.

Com trabalho duro e esforços conjuntos, as duas partes estavam em condições de anunciar após a 36.<sup>a</sup> reunião plenária do GLC: “as duas partes aprofundaram as consultas sobre a aplicação de tratados internacionais na RAEM e o processo de notificação às entidades depositárias dos respectivos tratados, obtendo já um consenso sobre a aplicação à RAEM de mais de 120 instrumentos internacionais”<sup>3</sup>. Daí se retira que o trabalho das duas partes não deixou de ser altamente eficaz e rápido. No entanto, já não havia tempo para cumprir os procedimentos da extensão a Macau duma parte desses tratados, visto que o prazo restante era bastante curto.

Na verdade, os motivos de fundo que impediram a vigência em Macau de 52 tratados antes de 20 de Dezembro de 1999, são os seguintes: 1. Constam de certos tratados internacionais os requisitos temporais relati-

---

<sup>3</sup> V. Comunicado de Imprensa da 36.<sup>a</sup> reunião plenária do GLC.

vos ao seu próprio processo de validade, estipulando, por exemplo, a Convenção sobre o Reconhecimento e a Execução da Sentença Relativa às Obrigações do Alimento de Crianças, feita em 1973, que a Convenção só entrará em vigor no território do país contratante 12 meses depois da apresentação à entidade depositária da sua declaração de extensão da aplicação; a Convenção Relativa à Administração do Trabalho prevê que a Convenção só entrará em vigor no país contratante 12 meses depois da apresentação à entidade depositária do instrumento de ratificação; há ainda outras convenções exigindo, como prazo de vigência, 3 ou 6 meses depois de apresentar as respectivas declarações de extensão. O que implica que, mesmo que inicialmente se cumprissem os procedimentos da extensão ou aplicação a Macau dessas convenções imediatamente depois de se chegar ao consenso entre as duas partes, não era possível preencher os requisitos temporais de vigência previstos nestas convenções. 2. Os tratados internacionais, em que as duas partes já haviam chegado a um consenso quanto à sua extensão ou aplicação, não produziram, por si próprios, efeitos, citando-se como exemplo, o Protocolo Relativo à Alteração do Artigo 56.º da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional e Anexo IV do Protocolo de Emenda de 1978 da Convenção Internacional sobre a Prevenção da Poluição por Navios feita em 1973. Assim sendo, mesmo tendo sido cumpridos os procedimentos de extensão ou aplicação a Macau destes protocolos, eles não reuniam condições para entrar em vigor em Macau e só poderiam aplicar-se formalmente a Macau depois da entrada em vigor dos próprios protocolos. 3. Os tratados não entraram em vigor em Macau devido à falta do cumprimento dos respectivos procedimentos de extensão ou aplicação pela parte portuguesa antes de 20 de Dezembro de 1999, visto não ter havido tempo suficiente para fazê-lo depois de chegar ao consenso entre as duas partes, salientando-se, entre outras, a Convenção Relativa a Exposições Internacionais, assinada em 1928, o seu Protocolo de 30 de Novembro de 1972 e a Emenda de 31 de Maio de 1988; a Convenção Aduaneira Relativa às Facilidades Concedidas para a Importação de Mercadorias Destinadas a serem Apresentadas ou Utilizadas em Exposições, Feiras, Congressos ou Manifestações Semelhantes, concluída em 1961<sup>4</sup>. Eis os motivos de fundo que dificultaram a entrada em vigor em Macau, antes de 20 de Dezembro de 1999, duma parte dos tratados internacionais que impossibilitaram o Governo

<sup>4</sup> Cfr. *Colecção de Tratados Multilaterais da R. P. da China*, 7.º V, p. 998.

Chinês de cumprir os procedimentos jurídicos necessários à sua contínua aplicação em Macau depois de 19 de Dezembro de 1999, ou seja, de tomar as acções jurídicas, nomeadamente a emissão de nota às entidades depositárias relativa à contínua aplicação a Macau e a inclusão delas na lista anexa à dita nota diplomática dirigida ao Secretário-Geral da ONU.

Já que estes tratados nunca entraram em vigor e se aplicaram em Macau, muito menos pode falar-se da questão da contínua aplicação. Apesar de serem estes tratados incluídos na sua lista anexa à nota diplomática dirigida pelo representante permanente de Portugal junto ao Secretário-Geral da ONU, a parte portuguesa nunca esclareceu a situação da vigência em Macau dos 52 dos tratados em que houve consenso entre as duas partes quanto à sua aplicação em Macau. Perante a situação de, entre os tratados acordados pelas duas partes, existirem tanto os já aplicados em Macau, como também tratados, cuja situação de validade se mostra ambígua, a parte chinesa comprometeu-se que, todos os tratados internacionais continuarão a aplicar-se na RAEM a partir de 20 de Dezembro de 1999, desde que já tenham entrado em vigor e se apliquem em Macau até 19 de Dezembro de 1999. O que implica que a parte chinesa iria tomar acções jurídicas para assegurar a contínua aplicação à RAEM dos tratados que entraram em vigor formalmente em Macau nos termos do disposto do próprio tratado após o cumprimento do procedimento de extensão feito oportunamente pela parte portuguesa antes da transferência de poderes em Macau.

Enquanto que a parte portuguesa incluiu, antes da transferência de poderes em Macau, os 52 tratados na lista anexa à nota dirigida ao Secretário-Geral da ONU, e publicou-a no Boletim Oficial da Administração Portuguesa de Macau, a parte chinesa não os incluiu, por sua vez, na sua lista anexa à nota diplomática dirigida ao Secretário-Geral da ONU, devido à ambiguidade da sua vigência em Macau antes de 20 de Dezembro, verificando-se, assim, uma diferença entre as duas partes quanto às acções diplomáticas. O que suscitou na cena internacional uma certa confusão e dúvidas das entidades depositárias e contratantes dos tratados quanto à sua vigência em Macau.

Então, qual a situação de vigência em que Macau se encontra quanto aos referidos 52 tratados? Vamos analisar em primeiro lugar o teor da nota dirigida em 21 de Outubro de 1999 pelo representante permanente de Portugal ao Secretário-Geral da ONU. A dita nota sublinha: "De acordo

com a Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau, a República Portuguesa transferirá para a República Popular da China o exercício da soberania sobre Macau em 20 de Dezembro de 1999. Até esta data, a República Portuguesa continua a assumir a responsabilidade internacional por Macau. A República Portuguesa cessará, a partir de 20 de Dezembro de 1999, a assumpção dos direitos e obrigações decorrentes da aplicação a Macau dos diversos tratados actualmente aplicáveis e listados no Anexo desta Nota, sendo desta posição formalmente notificadas as entidades depositárias destes tratados”.

Da supramencionada nota pode-se constatar que a parte portuguesa manifestou apenas a aplicação actual em Macau dos diversos tratados listados na nota, demonstrando a boa intenção e atitude da parte portuguesa de desejar a contínua aplicação desses tratados internacionais a Macau, não esclarecendo, porém, a situação da vigência em Macau de todos os tratados. Embora a parte portuguesa tivesse cumprido, segundo a praxe e nos termos do Estatuto Orgânico de Macau, os procedimentos jurídicos internos da vigência dos respectivos tratados, nomeadamente, a publicação dos respectivos tratados no Boletim Oficial da Administração Portuguesa de Macau, restavam, porém, dúvidas sobre a sua validade em Macau do ponto de vista do direito internacional, porque, “em princípio, a validade do tratado depende mais de regras do direito internacional do que da legislação interna, salvo se o próprio direito internacional remeter para a lei interna”<sup>5</sup>. De resto, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados prevê no seu artigo 42.º: “a validade do tratado ou do consentimento de um país de ser vinculado pelo tratado pode ser sindicável apenas mediante a aplicação da presente Convenção”. O que significa que só se pode discutir a questão da validade daqueles tratados em Macau depois de se cumprirem os procedimentos correspondentes à sua extensão em Macau, nos termos do disposto na Convenção de Viena sobre o Direito de Tratados.

Ora, em conformidade com as regras do direito internacional, é óbvio que os tratados, que não produziram, por si próprio, efeitos, não entraram em vigor em Macau; outros que não reúnem os requisitos temporais de vigência previsto nos próprios tratados, mostram-se pelo menos

---

<sup>5</sup> Sir. Robert Jennings and Sir. Arthur Watts, *Oppenheim's International Law*, Ed. China's Encyclopedia, V. I, p. 725.

ambíguos no que diz respeito à situação da validade. Deve-se dizer que, à medida que Portugal cessou a sua responsabilidade internacional relativamente a Macau, estes tratados perderam a sua validade em Macau após terem iniciado o prazo de vigência exigido pelos tratados, ou seja, estes tratados encontram-se na situação de perder a validade antes de entrar em vigor em Macau. No entender da parte chinesa, estes tratados são os que nunca entraram em vigor e nunca se aplicaram em Macau. Há pessoas que defendem que não deixou de ser uma solução pragmática e viável a inclusão na lista anexa à nota diplomática da parte portuguesa dirigida ao Secretário-Geral da ONU, visto que as partes contratantes dos tratados respectivos não iriam prestar atenção e não iriam ligar à questão de insuficiência de prazo da validade destes tratados em Macau, ou seja, as partes contratantes destes tratados iriam de certo tomar uma atitude de consentimento tácito face à questão da validade destes tratados em Macau. Será correcta esta observação? Terá razão o comportamento da parte chinesa? A resposta às perguntas colocadas constitui o pressuposto para a solução adequada da questão legada da aplicação a Macau dos tratados internacionais.

A validade é, nos termos do direito internacional, usada para duas circunstâncias: a primeira é a validade do próprio tratado; a segunda é a vigência do tratado em relação ao país contratante. Quanto à primeira, o significado correcto da validade do tratado indica um estado jurídico em que, logo depois de ser firmado juridicamente, o tratado produz os efeitos vinculativos para todos os países contratantes, tornando-se o seu disposto em leis destes países contratantes que, por sua vez, devem cumprir com boa fé. Em relação à segunda, um tratado multilateral produz, depois de entrar em vigor, efeitos para o país que acordou e está vinculado pelo tratado. O que não significa que o tratado entra em vigor pela segunda vez, mas sim, indica apenas o consentimento do país em ser vinculado pelo tratado<sup>6</sup>. Os 52 tratados supramencionados abrangem tanto as circunstâncias da validade do próprio tratado, como também as da vigência do tratado para Macau. Apesar de constarem na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados diversas disposições concretas relativas às duas circunstâncias de validade do tratado, não existe, nem é possível existir, disposições concretas e dedicadas à situação da validade dos referidos 52 tratados em Macau.

---

<sup>6</sup> Li Haopei, *Teoria Geral sobre o Direito dos Tratados*, 1987. Editora Jurídica, p. 205.

Porém, a disposição do artigo 24.º n.º 1 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados aplica-se às diversas circunstâncias da validade dos tratados, prevendo: “o tratado entra em vigor da mesma maneira e na data nele prevista ou acordada pelos países negociadores”. Já que, nos termos das disposições acima aludidas, os países contratantes podem fixar livremente o modo e a data da entrada em vigor do tratado segundo o princípio da liberdade contratual, os modos relativos à entrada em vigor do tratado variam naturalmente, sendo corrente que, após a sua entrada em vigor, um tratado só produz efeitos para um determinado país corrido certo prazo depois de este ter assinado ou consentido em ser vinculado pelo tratado. O estabelecimento de um certo prazo para a vigência é indispensável para certos tratados, permitindo, assim, as partes contratantes a fazer os respectivos preparativos necessários à implementação do tratado, em particular para as partes contratantes que aplicam os tratados mediante o método de transformação, e que necessitam de certo tempo para produzir a legislação interna a fim de pôr em prática as disposições do tratado.

Como já foi mencionado, a parte portuguesa publicou no Boletim Oficial da Administração Portuguesa de Macau, os 52 tratados supra-mencionados concluindo, assim, os procedimentos da vigência em Macau dos tratados internacionais previstos no Artigo 73.º do Estatuto Orgânico de Macau, ou seja, o processo interno jurídico, incluindo-os ainda na lista anexa à sua nota dirigida ao Secretário-Geral da ONU. No entanto, como também já foi explicado, a vigência do tratado não depende apenas do procedimento jurídico interno, mas também, das regras do direito internacional. É patente que, depois de analisar o procedimento jurídico interno da validade de 52 tratados em Macau, o disposto concreto em cada tratado relativo à maneira e data da sua entrada em vigor constitui o importante fundamento para julgar a sua vigência. Neste contexto, é certo que, além dos tratados, que, por si próprios, não produziram eficácia, também não entraram em vigor em Macau os tratados em que não foram satisfeitos os requisitos do prazo de validade aquando da sua extensão a Macau. Do mesmo modo, os tratados em que a parte portuguesa não teve tempo suficiente para fazer cumprir os procedimentos de extensão a Macau, não entraram certamente em vigor em Macau também. Sendo assim, a omissão das acções jurídicas da parte chinesa tem toda a razão e vem ao encontro do princípio e das regras do direito internacional.

Então, será viável o ponto de vista de que as partes contratantes não iriam prestar atenção à questão da insuficiência do prazo da validade em

Macau dos tratados? Primeiramente, já que as disposições relativas à maneira e à data da entrada em vigor dos tratados são diferentes das relativas à apresentação de reservas sobre os tratados, não existe no direito internacional a prática e regras de consentimento tácito, face à questão da validade dos tratados. Em segundo lugar, se fôr admitido o consentimento tácito, qual será o seu prazo? A resposta é evidentemente negativa. O que implica que o modo e a data da entrada em vigor do tratado para um determinado país contratante, ou a extensão do tratado feita por determinado país para uma parte do seu território, são fixadas nos termos do próprio tratado. Aliás, a disponibilidade de Macau em aplicar determinado tratado internacional é naturalmente considerada positiva pelas partes contratantes do tratado, pelo que elas podiam, na prática, não prestar atenção ou não ligarem ao vício da validade existente no processo de extensão a Macau do tratado; até podiam adoptar uma atitude de consentimento tácito. Porém, se assentasse a vigência do tratado em Macau no consentimento tácito correria o risco de colocar a vigência em Macau deste tratado num estado inseguro e instável.

Tal como acima dito, entrando em vigor num determinado país contratante, as disposições do tratado integram logo a legislação interna desse país, podendo ser, por consequente, citadas e aplicadas directamente pelo órgão executivo, tribunais, até pessoas coletivas e singulares deste país, em particular, dos países e regiões que costumam aplicar tratados internacionais mediante método directo. Nos casos judiciais, as partes podem alegar, em função da sua conveniência, a vigência do tratado em Macau, podendo também pretender o contrário e formulando dúvidas sobre a sua vigência com base nas estipulações relativas ao procedimento da validade prevista no mesmo tratado, de modo que se suscitarão litígios e problemas desnecessários e se colocar de novo num estado instável a situação da validade do tratado. Evidentemente, o dito ponto de vista é inviável e não é, pelo menos, uma solução estável.

## 2. As propostas de solução da questão

Após o retorno de Macau à Pátria, a questão da aplicação a Macau dos tratados internacionais passou a ser, pela sua natureza, uma questão do âmbito da aplicação dos tratados internacionais a ser decidida pelo Governo Chinês. A solução, quer da questão da contínua aplicação dos tratados já estendidos a Macau, quer da questão da extensão dos tratados,

em que o Governo Chinês não tomou acções diplomáticas, não tem nada a ver com Portugal. No entanto, deve-se resolver adequadamente a questão da aplicação a Macau dos 52 tratados supramencionadas, tendo em conta as consultas então efectuadas entre as duas partes chinesa e portuguesa durante o período de transição, o consenso havido sobre a possibilidade e necessidade da sua aplicação a Macau e, em particular, considerando o facto de que o motivo conducente à não aplicação dos 52 tratados a Macau, era técnico e não existiam obstáculos políticos ou jurídicos à sua aplicação a Macau, além da necessidade da adesão de uma parte destes tratados. Pelo que, para evitar a confusão, eliminar as dúvidas das partes contratantes dos tratados e valorizar a boa cooperação entre as duas partes chinesa e portuguesa, verificadas nas consultas efectuadas durante o período de transição e os resultados já alcançados, parece ser necessário clarificar, quanto mais cedo possível, o estatuto jurídico dos 52 tratados em Macau e resolver oportunamente esta questão legada do período de transição.

Sem dúvida alguma, as disposições respectivas da Lei Básica da RAEM constituem o fundamento do direito interno para a solução da questão do estatuto jurídico em Macau dos 52 tratados. Em conformidade com as disposições da Lei Básica da RAEM relativas à aplicação a Macau dos tratados internacionais, os 52 tratados podem ser, em função da sua natureza e circunstâncias, divididos, grosso modo, em 4 tipos: 1. os tratados de que a China é parte, representam a maioria absoluta dos 52 tratados, salientando-se, entre outros, o Protocolo Relativo a uma Emenda à Alínea A) do Artigo 50.º da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional na área da aviação; a Convenção sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego e a Convenção Relativa à Administração do Trabalho na área do trabalho; a Convenção Internacional das Linhas de Carga; a Convenção Internacional sobre Arqueação dos Navios; a Convenção Internacional sobre a Prevenção da Poluição por Navios, tal como modificada pelo Protocolo de 1978 a ela relativo, tal como Emenda e seu Anexo III e Anexo V na área da navegação; 2. os tratados de que a China não é parte, totalizam apenas 12, sendo, nomeadamente, a Convenção sobre Trabalhadores Migrantes; a Convenção sobre as Estatísticas do Trabalho; a Convenção sobre o Papel da Orientação e Formação Profissionais na Valorização dos Recursos Humanos e a Convenção Relativa à Protecção do Direito de Organização e aos Processos de Fixação das Condições de Trabalho na Função Pública na área do trabalho; a Convenção sobre o

Reconhecimento dos Divórcios e Separação de Pessoas na área do direito privado; o Acordo para a Importação de Objectos de Carácter Educativo, Científico ou Cultural e a Convenção Aduaneira Relativa à Importação Temporária de Material Pedagógico; 3. os tratados, que não entraram em vigor, são apenas 2, designadamente: o Protocolo Relativo à Alteração do Artigo 56.º da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, adoptado em 6 de Outubro de 1989 e Convenção Internacional sobre a Prevenção da Poluição por Navios modificada pelo Protocolo de 1978 a ele relativo e o seu Anexo IV ; 4. outros tratados relativos a Macau, que se cifram em 14, dizem respeito a assuntos aduaneiros. De acordo com as disposições dos próprios tratados, a RAEM pode, na qualidade de membro da Organização Mundial de Alfândegas, cumprir, por si própria, os procedimentos de adesão.

A questão da aplicação a Macau dos 52 tratados deve ser, em princípio, resolvida, conforme as regras do direito internacional, o princípio de “um país, dois sistemas”, as disposições da Lei Básica da RAEM e a natureza e circunstâncias de cada tratado. Quanto ao primeiro tipo, a solução é relativamente fácil e simples, tratando-se da questão do âmbito de aplicação de tratados no nosso país. Cabe, em primeiro lugar, ao Governo Central consultar o Governo da RAEM, para cumprir, em seguida, junto às respectivas entidades depositárias, os procedimentos da extensão a Macau dos respectivos tratados, desde que necessário e o Governo da RAEM mostre desejo neste sentido, crendo-se que não haverá problema para a esmagadora maioria dos tratados. Em relação ao segundo tipo, a solução mostra-se de certo modo complicada, visto que a Declaração Conjunta e a Lei Básica da RAEM estipulam que os tratados e acordos internacionais, de que não seja parte a R. P. da China, podem continuar a aplicar-se à RAEM, devendo limitar-se apenas áqueles já aplicados a Macau antes da transferência de poderes. Em outras palavras, a extensão e aplicação a Macau antes da transferência de poderes constitui um pressuposto para a sua contínua aplicação à RAEM dos tratados internacionais de que a China não faz parte. Porém, dado que os 52 tratados acima aludidos nunca entraram em vigor e não se aplicavam formalmente em Macau antes da transferências de poderes, eles não fazem parte obviamente dos tratados que podem continuar a aplicar-se a Macau mediante os arranjos feitos pelo Governo Central no momento da transferência de poderes. Por outro lado, os arranjos feitos pelo Governo Central na altura da transferência de poderes têm a sua especialidade e requisitos temporais, parecendo que carecem do fundamento da lei interna os eventuais arranjos

semelhantes a ser feitos novamente pelo Governo Central depois do retorno de Macau à Pátria, pelo que estes tratados, de que a China não é parte e que nunca vigoraram em Macau antes da transferência de poderes, são os tratados novos a serem aderidos e não são os tratados de aplicação contínua.

Para encontrar a solução adequada e viável da questão da aplicação a Macau destes tratados, será útil recordar a nota dirigida pelo Representante Permanente da China ao Secretário-Geral da ONU, que sublinha no seu 2.º ponto: “os diversos tratados constantes do Anexo II desta Nota, de que não é parte a R. P. da China, mas que são aplicados actualmente em Macau, poderão continuar a aplicar-se, a partir de 20 de Dezembro de 1999, à Região Administrativa Especial de Macau”. Acrescenta ainda o ponto IV: “a R. P. da China irá cumprir, à parte, os procedimentos da aplicação à Região Administrativa Especial de Macau dos outros tratados não constantes desta Nota, de que é parte ou será parte a R. P. da China, se assim for decidido”. Neste contexto, os tratados do segundo tipo são, pela sua natureza, outros tratados que cabe ao Governo Chinês cumprir os procedimentos de aplicação da maneira seguinte: compete ao Governo Central consultar o parecer do Governo da RAEM e com base nele, resolver a questão da aplicação a Macau destes tratados em função da necessidade e urgência da adesão da RAEM e da importância de cada tratado, bem como a possibilidade de adesão da China. Em relação aos tratados aos quais a China aderirá provavelmente em breve e de que a RAEM necessita e deseja a sua extensão, a sua aplicação pode concretizar-se no momento da adesão da China, caso não seja muito premente a necessidade da RAEM. Quanto aos tratados, em que é imprevisível a adesão, no curto prazo, da China, mas em que a RAEM necessita realmente e deseja fortemente a sua aplicação a Macau, será seguida a maneira usada pelo Governo Central na resolução da aplicação a Hong Kong do Protocolo de 1972 da Convenção Internacional sobre o Estabelecimento do Fundo Internacional para a Compensação dos Danos Causados pela Poluição de Óleo, isto é, compete ao Governo Central cumprir os procedimentos normais da adesão e, em seguida, apresentar uma declaração da sua aplicação exclusiva à RAEM. A questão será facilmente resolvida tendo em conta a existência do precedente em que a China aderiu ao tratado exclusivamente para a sua aplicação a Hong Kong.

No que diz respeito ao terceiro tipo, a questão deve ser tratada separadamente conforme as circunstâncias da adesão ou não da China. Sendo

parte do Protocolo Relativo à Alteração do Artigo 56.º da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, o Governo Chinês pode cumprir os procedimentos da sua extensão e aplicação a Macau, ao passo que, dado que a China não é parte do Anexo IV do Protocolo de 1978 da Convenção Internacional sobre a Prevenção da Poluição por Navios feita em 1973, a questão deve ser resolvida conforme o princípio para o segundo tipo de tratados.

É de esclarecer que questão semelhante surgiu também na resolução da aplicação de tratados internacionais a Hong Kong. Por exemplo, embora o Governo Britânico tenha estendido e aplicado a Hong Kong, antes do regresso de Hong Kong à Pátria, a Convenção sobre a Sinalagem nos Explosivos Plásticos para o Fácil Reconhecimento, a parte chinesa não cumpriu os procedimentos da sua contínua aplicação na altura da transferência de poderes, dado que a dita convenção não produziu então eficácia. Após o retorno de Hong Kong à Pátria, à medida que a referida Convenção entrou em vigor, em 21 de Junho de 1998, o Governo Central cumpriu, em 20 de Março de 2001, os procedimentos da sua aplicação a Hong Kong conforme a necessidade da RAEHK, concretamente, a China aderiu à Convenção declarando simultaneamente a sua aplicação exclusiva à RAEHK.

Falando do 4.º grupo de convenções, a solução será mais fácil, cabendo ao Governo da RAEM decidir da sua eventual aplicação em função da sua necessidade e de cumprir, por si própria, os procedimentos da aplicação nos termos das disposições das convenções respectivas, mantendo, depois, o Governo Central informado da sua decisão para efeitos de registo.

Convém salientar que faz sentido aderir aos tratados que ainda não entraram em vigor, porque, “embora o tratado vincule os países contraentes só depois da sua entrada em vigor, não deixa de produzir, porém, efeitos mesmo antes da data de entrada em vigor (no período entre a assinatura e a ratificação), já que muitos tratados contêm disposições relativas aos factos invariavelmente ocorridos antes da sua entrada em vigor, que são aplicáveis logo depois da definição do texto do tratado. Além disso, os tratados podem estipular, ou os países negociadores podem acordar, que parte ou todo o tratado seja aplicável temporariamente antes da sua entrada em vigor”<sup>7</sup>. Por outro lado, “os tratados deste tipo podem ainda,

<sup>7</sup> Sir. Robert Jennings and Sir. Arthur Watts, *Oppenheim's International Law*, Ed. China's Encyclopedia, V. I, p. 646

apesar de não serem ratificados, influenciar as praxes internacionais. Deve-se atender ao tratado que, embora não vincule o país onde se encontra o tribunal, pode servir de prova da política pública internacional, desde que seja adoptado no âmbito duma organização internacional com mais membros". "As regras da praxe contidas nos tratados aplicam-se pela sua natureza, mesmo de forma geral ou antes da sua entrada em vigor ao país onde se encontra o tribunal"<sup>8</sup>. Pois, uns tratados multilaterais podem produzir eficácia só depois de um certo número de países terem entregue a sua carta de ratificação. Por exemplo, as 4 Convenções de Geneve produzidas em 4 de Dezembro de 1949 estipulam, todas, na sua cláusula final: "a presente Convenção só entra em vigor a partir de 6 meses após apresentação da carta de ratificação de, pelo menos, dois países". Há ainda outros tratados multilaterais que estipulam a entrada em vigor só com a entrega da carta de ratificação por um certo número de países ou depois de correr o seu prazo da validade, citando como exemplo, as 4 convenções de Geneve sobre direitos marítimos produzidas em 29 de Abril de 1958 com a seguinte disposição: "a presente Convenção deve produzir eficácia a partir de 30 dias depois da entrega da 22.<sup>a</sup> carta da ratificação ou carta de adesão ao Secretário-Geral da ONU". Obviamente, os tratados deste género só entram em vigor depois de ser atingido certo número dos países que tinham entregue a sua carta da ratificação ou carta da adesão.

Aliás, caso todos os países não estejam dispostos a aderir a determinado tratado pelo facto de não ter entrado em vigor, este nunca poderá produzir efeitos. Por outro lado, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados refere, no seu artigo 25.º, a figura da aplicação temporária com a seguinte redacção: "o tratado ou parte do tratado é temporariamente aplicado enquanto suspensa a sua entrada em vigor, se: (a) o próprio tratado assim prevê; ou (b) os países negociadores acordaram de outro modo". De resto, "durante o período de aguardar a ratificação, o país tem obrigação de não comprometer o objectivo do tratado antes da sua entrada em vigor"<sup>9</sup>. "O princípio da boa fé implica que, antes da ratificação, o país não se deve comportar prejudicando gravemente o valor do compromisso assumido no tratado já assinado"<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Sir. Robert Jennings and Sir. Arthur Watts, *Oppenheim's International Law*, Ed. China's Encyclopedia, V. I, p. 72. (note n.º 51) and (note n.º 52)

<sup>9</sup> Sir. Robert Jennings and Sir. Arthur Watts, *Oppenheim's International Law*, Ed. China's Encyclopedia, V. I, p. 643.

<sup>10</sup> *Idem*, p. 647.

Neste contexto, faz sentido a adesão aos tratados que ainda não entraram em vigor. Quanto à solução da questão da aplicação a Macau dos dois Protocolos sem efeito supramencionados, o modo deve ser semelhante à solução da aplicação a Macau de outros tratados, isto é, considera-se, apenas, como critério, a adesão ou não da China ao protocolo em vez da sua validade. É claro, porém, que a sua entrada em vigor em Macau ocorrerá só depois da produção dos efeitos pelos próprios protocolos.

Ora, constatamos com agrado que, após o retorno de Macau à Pátria, o Governo Central começou a estudar e a resolver a questão legada no período de transição pelas duas partes relativa à aplicação a Macau dos 52 tratados e decidiu, com base no parecer do Governo da RAEM, a aplicação a Macau numa parte deles, de que a China é parte e a RAEM entende necessária a sua aplicação, cumprindo assim os procedimentos da aplicação dos tratados respectivos, nomeadamente, a Convenção (N.º 138 da OIT) sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego, adoptada em 26 de Junho de 1973 e Convenção (N.º 150 da OIT) Relativa à Administração do Trabalho, adoptada em 26 de Junho de 1978. Além disso, o Governo Central fez ainda, conforme parecer do Governo da RAEM, os arranjos da aplicação a Macau da maioria dos restantes tratados e decidiu, também com base no desejo do Governo da RAEM, a não aplicação temporária a Macau de um pequeno número de tratados. Acreditamos que a questão relativa à aplicação a Macau dos 52 tratados internacionais, legada no período da transição será, de certo, resolvida de forma satisfatória.

**Anexo: Lista dos tratados Internacionais sobre os quais o Governo Chinês não tomou acções diplomáticas:**

1. Protocolo Relativo à Alteração do Artigo 56.º da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, adoptado em 6 de Outubro de 1989 #
2. Protocolo Relativo a uma Emenda à Alínea A) do Artigo 50.º da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, assinado em 26 de Outubro de 1990 #
3. Acordo para a Importação de Objectos de Carácter Educativo, Científico ou Cultural, concluído em 22 de Novembro de 1950
4. Protocolo ao Acordo para a Importação de Objectos de Carácter Educativo, Científico ou Cultural, concluído em 26 de Novembro de 1976
5. Convenção Internacional para Facilitar a Importação de Amostras Comerciais e Material Publicitário, concluída em 7 de Novembro de 1952

6. Convenção Aduaneira Relativa à Importação Temporária de Embalagens, concluída em 6 de Outubro de 1960

7. Convenção Aduaneira Relativa às Facilidades Concedidas para a Importação de Mercadorias Destinadas a serem Apresentadas ou Utilizadas em Exposições, Feiras, Congressos ou Manifestações Semelhantes, concluída em 8 de Junho de 1961

8. Convenção Alfandegária sobre o Livrete A.T.A. para a Admissão Temporária de Mercadorias, concluída em 6 Dezembro de 1961

9. Convenção Aduaneira Relativa à Importação Temporária de Material Profissional, concluída em 8 de Junho de 1961

10. Convenção Aduaneira Relativa à Importação Temporária de Material Pedagógico, concluída em 8 de Junho de 1970

11. Convenção sobre o Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias, concluída em 14 de Junho de 1983

12. Convenção sobre a Importação e Respective Anexos, concluída em 26 de Junho de 1990 (Convenção de Istambul)

13-23. Anexos A, B1, B2, B3, B4, B5, B6, B7, B8, B9, C, D, E da Convenção de Istambul

24. Convenção Relativa a Exposições Internacionais, assinada em 22 de Novembro de 1928, Protocolo de 30 de Novembro de 1972 e Emenda de 31 de Maio de 1988

25. Acordo de Madrid Relativo ao Registo Internacional das Marcas, de 14 de Abril de 1891, tal como Revisto em Estocolmo em 14 de Junho de 1967 e Emenda em 2 de Outubro de 1979

26. Convenção N.º 8 da OIT sobre Subsídio de Desemprego em Caso de Perda por Naufrágio, adoptada em 15 de Junho de 1920

27. Convenção N.º 22 da OIT sobre o Contrato de Trabalho dos Marítimos, adoptada em 24 de Junho de 1926

28. Convenção N.º 23 da OIT Relativa ao Repatriamento de Marítimos, adoptada em 23 de Junho de 1926

29. Convenção N.º 97 da OIT sobre Trabalhadores Migrantes (Revista em 1949), adoptada em 1 de Julho de 1949

30. Convenção N.º 103 da OIT Respeitante à Protecção da Manutenção (Revista em 1952), adoptada em 28 de Junho de 1952

31. Convenção N.º 138 da OIT sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego, adoptada em 26 de Junho de 1973

32. Convenção N.º 142 da OIT sobre o Papel da Orientação e Formação Profissionais na Valorização dos Recursos Humanos, adoptada em 15 de Junho de 1920

33. Convenção N.º 150 da OIT Relativa à Administração do Trabalho (Papel, Função e Organização), adoptada em 26 de Junho de 1978
34. Convenção N.º 151 da OIT Relativa à Protecção do Direito de Organização e aos Processos de Fixação das Condições de Trabalho na Função Pública, adoptada em 27 de Junho de 1978
35. Convenção N.º 158 da OIT sobre a Cessação da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador, adoptada em 22 de Junho de 1982
36. Convenção N.º 160 da OIT sobre as Estatísticas do Trabalho, adoptada em 25 de Junho de 1985
37. Convenção Internacional das Linhas de Carga, concluída em 5 de Abril de 1966
38. Convenção Internacional sobre Arqueação dos Navios, assinada em 23 de Junho de 1969
39. Convenção sobre o Regulamento Internacional para Evitar Abalroamento no Mar, tal como Emenda, concluída em 20 de Outubro de 1972
40. Convenção para a Prevenção da Poluição Marinha por Operações de Imersão de Detritos e Outros Produtos, feita em Quadruplicado em Londres, Cidade do México, Moscovo e Washington, em 29 Dezembro de 1972
- 41A. Emendas aos Anexos, de 1978 (incineração)
- 41B. Emendas aos Anexos, de 1980
41. Convenção Internacional sobre a Prevenção da Poluição por Navios, de 2 de Novembro de 1973 tal como modificada pelo Protocolo de 1978 a ele relativo, tal como Emenda, feita em 17 de Fevereiro de 1978 e seu Anexo IV #
42. O Anexo IV da dita Convenção
43. O Anexo V da dita Convenção
44. Convenção Internacional sobre Normas de Formação, de Certificação e de Serviço de Quartos para os Marítimos, 1978, tal como Emenda, assinada em 7 Julho de 1978
45. Convenção sobre o Reconhecimento e Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras, concluída em 10 de Junho de 1958
46. Convenção sobre o Reconhecimento dos Divórcios e Separação de Pessoas, concluída em 1 de Junho de 1970
47. Regulamento das Radiocomunicações, adoptado em 6 de Dezembro de 1979

48. Regulamento das Telecomunicações Internacionais, concluído em 9 de Dezembro de 1988

49. Convenção Postal Universal e seu Protocolo Final (e Regulamentos de Execução), assinada em 14 de Setembro de 1994

50. Acordo Referente às Encomendas Postais e seu Protocolo Final (e Regulamentos de Execução), assinado em 14 de Setembro de 1994

51. Acordo Referente aos Vales Postais (e Regulamentos de Execução), assinado em 14 de Setembro de 1994

52. Acordo Referente aos Envios contra Reembolso (e Regulamentos de Execução), assinado em 14 de Setembro de 1994

*Nota:* As convenções marcadas com “#” são as que ainda não entraram em vigor.

