

XXIII Conferência Internacional de Lisboa

Sessão temática

Prioridades para a Acção Externa de Portugal

Relações Bilaterais

O processo de transição de Macau

Carmen Mendes . Instituto de Estudos Políticos, Universidade Católica

O processo de transição da administração portuguesa em Macau para a soberania da República Popular da China (RPC) processou-se em duas fases distintas.

A primeira fase das negociações teve lugar entre 1984 e 1987 e culminou com a assinatura da Declaração Conjunta.

A segunda fase correspondeu ao chamado período de transição propriamente dito e envolveu diversas consultas sobre a transferência da Administração de Macau em 1999. Desta data e até 2049, este modelo de transição negociada é testado e resulta na nova Região Administrativa Especial de Macau.

O Estado Português, logo após a revolução democrática de 1974, não definiu um objectivo estratégico claro para o território, i.e., o que Portugal queria de e para Macau. Assim, nesse período conturbado, Portugal assumiu posições políticas internacionais que limitaram seriamente as possibilidades de impor à RPC um propósito estratégico português para Macau.

Consequentemente, o propósito estratégico para as negociações sino-portuguesas tornou-se, assim, muito limitado: a questão de Macau deveria ser tratada através de negociações, cujos resultados não deveriam ser inferiores aos resultantes das negociações de Hong Kong entre o Reino Unido e a RPC. Também a data de início e condições das conversações seria decidida entre os dois países.

Internamente, era desejável para Portugal apresentar uma posição de unidade em relação à RPC, nomeadamente pela cooperação entre Presidente da República e Governo na definição e execução das políticas para Macau e nas escolhas e exonerações dos Governadores embora, na prática, os diferentes interesses institucionais se tornassem difíceis de conciliar.

De igual modo, o contexto político interno de Portugal e a burocracia tiveram impactos directos e indirectos na definição e implementação da estratégia portuguesa. Uma análise da forma como o Estado negociou com a RPC a resolução da questão de Macau entre 1984 e 1999 sugere que o contexto político teve um impacto no resultado das negociações.

A estratégia portuguesa para as negociações com a RPC foi influenciada por dois factores principais: a ineficiente rotina burocrática portuguesa e o sistema de dupla tutela de Macau.

A ineficiência da rotina burocrática portuguesa foi visível em diferentes fases das negociações: o Ministério dos Negócios Estrangeiros não preparava adequadamente os diplomatas sobre questões específicas ou especializando-os em áreas do mundo e, quando finalmente os diplomatas dominavam empiricamente os requisitos do seu posto, eram muitas vezes enviados para países diferentes. Tais circunstâncias resultaram na ausência de negociadores verdadeiramente experientes e preparados, faltando inclusivamente, um departamento especializado sobre Macau no Ministério que os pudesse assessorar devidamente.

As condições políticas em Lisboa também influenciaram a definição da estratégia durante as negociações. Quer o primeiro-ministro quer o Presidente tinham poderes sobre Macau, o que poderia facilmente conduzir à existência de duas estratégias conflitantes no seio do Estado. A estratégia da administração de Macau reflectia as ideias presidenciais e evoluía de cada vez que o Presidente da República nomeava um novo Governador, ao passo que o primeiro-ministro e o Ministro dos Negócios Estrangeiros definiam a posição de Portugal para as negociações com a RPC.

A ausência em Portugal de uma estratégia consensual para Macau permitiu que a RPC controlasse o ritmo das negociações. Apesar disto, Portugal conseguiu obter algumas concessões importantes no processo de negociação, nomeadamente em relação à data da transferência da administração de Macau e à nacionalidade dos chineses de Macau, detentores de passaporte português.

Portugal teve uma importante vantagem negocial: as autoridades chinesas não queriam tomar atitudes unilaterais em relação a Macau, mas sim resolver a questão através de um processo de negociação pacífico, por razões internacionais, tendo em vista o objectivo último e supremo da reunificação de Taiwan.

Um outro factor que jogou a favor de Portugal: a auto-imposição pela RPC de uma data para a conclusão do acordo, forçando os negociadores chineses a fazer concessões de última hora, de forma a conseguir que a Declaração Conjunta fosse ratificada na Assembleia Nacional Popular, em Abril de 1987.

As negociações de Hong Kong não só estimularam o interesse da RPC na resolução da questão de Macau mas também foram usadas, tanto por Portugal como pela RPC, como modelo para as negociações sobre Macau. Se, por um lado, a parte portuguesa pediu para Macau as mesmas concessões que o Reino Unido obteve para Hong Kong, por outro, escolheu uma estratégia de cooperação e não anunciou rupturas como o Reino Unido, criando assim um clima distendido e levando a um comportamento mais flexível por parte da RPC.

Psicologicamente, em Portugal, as negociações de Macau foram perspectivadas como a parte final do processo de descolonização iniciado em 1974. Deste modo o propósito português para as negociações luso-chinesas era limitado já que o objectivo principal do Governo era o de Portugal sair de Macau com dignidade e de cabeça erguida, para reduzir o trauma deixado pela descolonização africana e, sobretudo, marcar a diferença relativamente a este processo histórico.