

**ANA MARGARIDA BARROS**  
ADVOGADA

**ANA MARGARIDA BARROS**  
ADVOGADA  
Av. 5 de Outubro, 12-4.º Esq.  
1050-056 LISBOA  
Tel. 21 315 79 01/4.º Fax 21 316 09 33

## **Da Sucessão de Estados Quanto aos Tratados**

### **O Caso do Enclave de Cabinda**

## INTRODUÇÃO

A sucessão dos Estados perante os tratados não tinha, até 1978, sido objecto de tratamento jurídico específico. Apenas tinham sido afloradas algumas questões (nem todas ainda hoje resolvidas) <sup>1</sup>, pela *Convenção de Viena de 1969* sobre o direito dos tratados.

Em 1978 celebrou-se uma convenção designada "*Convenção de Viena sobre a sucessão dos Estados em matéria de tratados*" <sup>2</sup> para ser a temática regulamentada.

Este problema da sucessão dos Estados pôs-se sobretudo na sequência dos processos de descolonização: os Estados, antigos Estados dependentes (sob a denominação geral de colónias), causaram, através da descolonização, grandes transformações na comunidade internacional.

Os Estados que eram partes nesta Convenção das Nações Unidas, postos perante esta realidade, e não pondo de parte a possibilidade de outros factores, no futuro, poderem concorrer para (ou mesmo conduzir a) novos casos de sucessão, optaram pela regulamentação desta área de permanente conflito.

Segundo se declara no preâmbulo desta *Convenção* (que passaremos a designar *Conv. 1978* <sup>3</sup>) houve a necessidade de codificar e desenvolver as regras relativas a esta

<sup>1</sup> V. infra, Conclusão.

<sup>2</sup> Doc. A/CONF. 80/27: o título foi apresentado pelo Comité de redacção, conforme à decisão tomada pela Conferência na sua 13ª sessão plenária, em 21 de Agosto de 1978.

<sup>3</sup> "Convenção de Viena sobre a sucessão dos Estados em matéria de tratados" - Doc. A/CONF. 80/31, incluindo o Doc. A/CONF. 80/31/Corri.

matéria "enquanto meio de garantir uma maior segurança jurídica nas relações internacionais".

Partiu-se da verificação do reconhecimento universal à cerca da existência dos princípios do livre consentimento (isto é, da liberdade negocial), da boa fé, e do princípio "pacta sunt servanta" (que afirma que os acordos existem para serem cumpridos).

Como objectivos apontam-se os consagrados na Carta das Nações Unidas, nos seus artigos 1º. e 2º. - proporcionando-se assim uma melhor e mais eficaz realização do D. Internacional.

Não se consideram no entanto revogadas as disposições da *Convenção de Viena sobre o direito dos tratados* (a partir de agora referida por *Conv.1969*<sup>4</sup>); ao invés, as questões não regulamentadas pela *Conv.1978* são reguladas pelo direito consuetudinário tendo em conta o espírito daquela Convenção.

Procurou assim a comunidade internacional regulamentar, ao menos nos seus aspectos mais relevantes, esta questão de tão grande actualidade.

Neste pequeno trabalho tem-se como objectivo fundamental a análise da legislação que existe sobre a matéria. Ou seja: procura-se explicitar qual o tratamento jurídico que é dado à sucessão dos Estados, em relação aos tratados nas suas diversas modalidades, por parte da comunidade internacional<sup>5</sup> e<sup>6</sup>.

Não se trata de uma análise exaustiva, de artigo por artigo, mas sim de destacar as soluções legais a dar aos casos de sucessão de Estados, face principalmente à *Conv.1978* não esquecendo a de 1969.

<sup>4</sup> "Convenção de Viena sobre o direito dos tratados" - Doc. A/CONF. 39/27.

<sup>5</sup> Cfr. Conclusões.

<sup>6</sup> Cfr. Últimos parágrafos do Preâmbulo da *Conv. de 1978*.

Visa-se apresentar um quadro global do tratamento da matéria; e daí a estrutura do trabalho:

Na primeira parte referem-se alguns conceitos fundamentais para a interpretação e aplicação da legislação - consiste numa "dissecação" dos instrumentos-chave da hermenêutica jurídica, designados conceitos técnicos.

Na segunda parte abordar-se-ão as modalidades da sucessão de Estados: a sucessão de uma parte do território, os Estados recentemente independentes, a sucessão por unificação e por separação de Estados.

Na terceira parte, far-se-á uma análise dum caso particular, pela anormalidade da situação e características de que se reveste: o do Enclave de Cabinda.

Finalmente, extraem-se algumas Conclusões sobre a matéria.

## I. CONCEITOS FUNDAMENTAIS

### 1. A ambiguidade dos conceitos

Afirma-se muitas vezes que há, na comunidade internacional, verdadeiros "diálogo entre surdos", pretendendo-se com esta expressão salientar o carácter relativo e equívoco dos conceitos utilizados na interpretação e aplicação dos textos jurídicos.

Sendo um dos pressupostos do D. Internacional a existência de valores jurídicos comuns (a par da existência de uma pluralidade de Estados soberanos e independentes, e de uma convivência ou comércio jurídico entre eles), perante um vocabulário comum os Estados debatem-se todavia com um problema: dão à mesma palavra concepções e significações diferentes e portanto provocam o nascimento de conflitos entre eles <sup>7</sup>.

Por exemplo a palavra "autodeterminação" é entendida de formas distintas pela maioria dos Estados, e é legitimada de maneiras diversas, porque as perspectivas são díspares.

Com o objectivo de clarificar os instrumentos de técnica e hermenêutica jurídica, obstando-se assim a conflitos, por virtude de interpretações distintas ou até antagónicas, entre os Estados - principalmente em matéria de aplicação dos tratados internacionais - são, no próprio texto das convenções, atribuídos sentidos específicos às palavras utilizadas. Normalmente o processo de o fazer é comum: define-se qual o sentido das expressões empregues, para efeitos do texto do respectivo acordo internacional <sup>8</sup>.

Procura-se desta forma que, na aplicação de um tratado, não haja grandes controvérsias àcerca das palavras utilizadas. Estimula-se nesta medida, a cooperação

<sup>7</sup> Por isso se acusam mutuamente os Estados de falarem linguagens diferentes.

<sup>8</sup> Conv. 1978, art. 2º; Conv. 1969, art. 2º..

entre os Estados na resolução de problemas que dizem respeito à comunidade internacional<sup>9</sup>.

Poder-se-á portanto dizer que, mercê da clarificação dos conceitos utilizados, se possibilita uma melhor concretização dos objectivos que competem ao D. Internacional.

De facto, havendo problemas (como a Ecologia, v.g.) que transcendem as fronteiras nacionais, e não podendo ser aqueles por isso deixados sem resolução, tem que haver uma conjugação de esforços por parte dos Estados. Para esses problemas serem resolvidos não basta apenas reconhecer a sua existência: é necessário encontrar meios de os solucionar, ou pelo menos minorar. Entre esses meios conta-se a clarificação dos conceitos dos respectivos textos, como forma de fugir à ambiguidade e à susceptibilidade de provocar conflitos.

## 2. A clarificação dos conceitos

Por **SUCCESSÃO** designa-se uma das modalidades de aquisição derivada de direitos, em que há uma substituição de um sujeito por outro na relação jurídica, não se alterando substancialmente a relação em si.

Na relação jurídica além dos sujeitos passivo e activo surge um terceiro: este terceiro pode assumir (desde que se verifiquem certas condições) uma destas posições sem se alterar a relação. Apenas passa ou a responder pelas obrigações (no caso de ocupar o lugar de sujeito passivo) ou a ser titular de direitos (se substituir o titular activo)"

<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Uma das funções do D. Internacional é fazer um apelo à solidariedade internacional sensibilizando os Estados para os problemas que existem e procurando proporcionar uma cooperação mais efectiva entre os Estados para a resolução daqueles mesmos problemas.

1. <sup>10</sup> Prof. G. Telles, Conceito jurídico de sucessão, in Revista da Faculdade de Direito de Lisboa, vol. XIX, 1965, pp. 93 e ss.

Esta não é no entanto a única aceção em que a palavra é empregue. Utiliza-se também com outro significado embora aquele seja mais rigoroso: "*Diz-se sucessão ou chamamento de uma ou mais pessoas à titularidade das relações jurídicas patrimoniais de uma pessoa falecida e a consequente devolução dos bens que a esta pertenciam*" (Código Civil, artº 2.024) Neste caso (e no que se refere ao D. Privado) há apenas um facto que dá origem à sucessão: a morte (daí a expressão "*sucessão mortis causa*").

Em relação ao D. Internacional passa-se a mesma coisa: diz-se que há uma sucessão de sujeitos de D. Internacional (ou apenas de uma sucessão de Estados)<sup>11</sup> quer se esteja a referir o processo de substituição de um sujeito por outro, quer se pense na transmissão de direitos e obrigações entre eles.

Se em D. Privado o facto sucessório se traduz na morte, em D. Internacional consiste o facto sucessório sempre e apenas na mutação territorial. O território que pertencia a um Estado (o predecessor) passa a estar submetido à soberania de outro (o sucessor) e este último assume as responsabilidades pelas relações internacionais que respeitam ao território<sup>12</sup>. Quer dizer: dá-se uma substituição quer em relação à soberania, quer em relação ao território.

Quanto à mutação territorial como facto sucessório não se deve esquecer que ela implica necessariamente dois Estados. Só quando está em causa, do ponto de vista internacional a identidade do Estado é que o problema se coloca. Não interessam para

<sup>11</sup> Sobre a correspondência entre as expressões "*sucessão de sujeitos de D. Internacional*" e "*sucessão de Estados*" cfr. Notas 19 e 20, e o artº 3º da *Convenção de 1978*.

<sup>12</sup> Embora possa haver uma sucessão sem que a competência (em relação ao território) do Estado predecessor se extinga: pense-se no caso de um Estado soberano se tornar Federado de um Estado Federal que já existia.

este efeito, alterações a nível de Governo <sup>13</sup> ou de Estado ainda que tenham grande importância, pois o que importa é que o Estado permaneça intacto, isto é, que não perca a sua identidade.

Então qual a noção rigorosa de *Sucessão de Estados*? Segundo o art. 2º, b) da *Conv. 1978*, entende-se por sucessão de Estados "a substituição de um Estado por outro na responsabilidade das relações internacionais de um território". Com esta expressão pretende-se designar apenas "o facto da sucessão de um Estado a outro na responsabilidade das relações internacionais de um território" fazendo-se uma abstracção de qualquer ideia de sucessão de "direitos e obrigações no momento deste acontecimento" <sup>14</sup>.

Dá-se assim (independentemente de manifestações de vontade dos Estados predecessor, sucessor e terceiro) uma substituição do estado predecessor pelo sucessor, dos direitos e obrigações relativos ao território em questão para com terceiros, por força do D. Internacional, desde que haja uma mutação territorial.

As expressões "Estado predecessor" e "Estado sucessor" designam, respectivamente, o Estado ao qual um outro Estado se substitui no momento de uma sucessão de Estados, e o Estado que se substitui a outro na mesma ocasião (*Conv. 1978*, art. 2º, c), d).)

A data da sucessão não é apenas a data em que o território deixa de estar submetido à soberania do primeiro Estado: é a data em que o segundo Estado se substitui ao primeiro na responsabilidade das relações internacionais do território em causa (artº. 2º., e).).

<sup>13</sup> O mesmo é dizer que as alterações constitucionais que não afectem a identidade do estado não podem dar lugar a sucessão de Estados.

<sup>14</sup> Doc. A/CONF.80/4, pp. 7, comentário 3) ao artº 2º..



Por último, a alínea f) do art. 2º declara que se entende por um *Estado recentemente independente* "um Estado sucessor cujo território imediatamente antes da data da sucessão de Estados, era um território dependente" *cuja responsabilidade pelas relações internacionais cabia ao estado predecessor.*

## II. SUCCESSÃO DE ESTADOS

### 1. Modalidades

A sucessão de Estados pode efectuar-se por três formas ou modalidades diferentes. Cada uma delas tem um tratamento jurídico próprio, que não se confundem entre si:

- Ou se dá uma *sucessão que diz respeito apenas a uma parte do território;*
- Ou se trata de uma *sucessão em que o Estado sucessor era até à data da sucessão um território dependente (designado colónia, território ultramarino ou com outras designações), um Estado dependente (e cuja responsabilidade internacional competia ao Estado predecessor) - os chamados Estados recentemente independentes;*
- Ou, por fim, consiste numa *unificação ou separação de Estados.*

Passamos agora a considerá-las, uma por uma, traçando o quadro jurídico geral que lhes é atribuído pela comunidade internacional.

## 2. Sucessão de uma parte do território

O artº 15º da *Convenção de Viena de 1978* não contempla os casos de união dos Estados, da fusão de um Estado com outro, nem do nascimento de um novo Estado independente <sup>15</sup>.

Em vez disso respeita à aplicação de um princípio, designado "*princípio da mutabilidade dos limites territoriais da aplicação dos tratados*" a um território que não constitui ele próprio, em si, um Estado, quando se produz uma mudança (mutação) de soberania e quando o Estado sucessor é um Estado que já existe <sup>16</sup>.

O princípio significa que quando há uma mudança de soberania em relação a um território, este sofre imediatamente uma mudança de regime: passa do regime do Estado predecessor para o regime de tratados do Estado sucessor.

Contém este princípio implícitos dois aspectos, um positivo e outro negativo.

O primeiro, enunciado na alínea b) do artº 15º., traduz-se em os tratados do Estado predecessor deixarem de estar em vigor face ao território a que se refere a sucessão de Estados. Ou seja, os tratados do estado sucessor começam imediatamente a ser aplicados no território em causa; os tratados do estado predecessor deixam de vigorar. Os tratados do Estado sucessor estão em vigor perante o território acrescentado, a partir da data da sucessão.

O fundamento desta aplicação imediata reside na própria autoridade que existe perante um território adquirido" <sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Idem, pp.42-45, comentário ao artº 14..

<sup>16</sup> Id. Cfr. Nota anterior.

<sup>17</sup> Exceptua-se no entanto o caso de "*certos Estados, como aqueles cujo campo de aplicação territorial é limitado e não engloba o território recentemente adquirido pelo estado sucessor*" - Doc.A./CONF 80/4, pp. 42-45.

O segundo aspecto - o negativo - está presente na a): nesta alínea afirma-se que os tratados do Estado predecessor deixam automaticamente de se aplicar ao território que se tornou parte de outro Estado<sup>18</sup>.

Os fundamentos para esta regra são diversos - cfr., *Conv. 1969*, art. 29º., 62., da *Conv. 1978*, v. a parte final do art. 14º., b).

O artº 15º só se aplica porém a situações lícitas (conforme o disposto no artº 6º), e tendo em conta o preceituado nos artºs 38º e 39º. Importante é sobretudo a ligação estrita que existe entre o artº.14º. (para a interpretação e aplicação) e os arts. 11º e 12º - regimes de fronteira e outros regimes territoriais.

Para que haja uma sucessão de Estados que se refira apenas a uma parte do território é necessário pois que uma parte do território de um Estado (ou que todo o território cuja responsabilidade pelas relações internacionais cabe a um Estado em que esse território não se engloba) se torne parte do território de um outro Estado.

Há uma mudança de soberania e de titularidade da responsabilidade pelas relações internacionais (ou por virtude de um território que pertencia a um Estado, ou por o Estado sucessor já ser responsável por aquelas relações e não ser ainda soberano em relação ao território<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Mas v. o disposto no comentário 10) e 11) ao art. 14º do Doc. A/CONF. 80/4.

<sup>19</sup> Cfr. Artº.15º.

### **3. Estados recentemente independentes**

#### **a) Regime Geral**

O artº 16º formula a regra geral em relação à posição de um Estado recentemente independente perante os tratados anteriormente aplicados no seu território pelo Estado predecessor:

*“Um Estado recentemente independente não é obrigado a manter um tratado em vigor nem a tornar-se parte em relação a ele pelo facto de que na data da sucessão de Estados o tratado estava em vigor face ao território a que se refere a sucessão de Estados”.*

Pergunta-se, por um lado, se têm estes Estados a obrigação de manterem a aplicação daqueles tratados; no território respectivo, após a sucessão; e, por outro lado, se tem o Estado sucessor o direito de se considerar a si próprio como parte nestes tratados em seu nome após a sucessão.

Embora estas questões possam parecer indissociáveis, são no entanto completamente diferentes e podem colocar-se separadamente. O mesmo artº 16º responde: não existe obrigação por parte destes Estados quanto a terem que manter em vigor um tratado; mas também só poderão constituir-se como partes desde que na data da sucessão o tratado estivesse em vigor perante o território a que se reporta a sucessão de Estados.

#### **b) Tratados Multilaterais**

Há aqui a distinguir duas hipóteses: tratar-se de uma participação em tratados que estavam em vigor na data da sucessão; ou, pelo contrário estarem em causa tratados que na mesma data não estavam em vigor.

No primeiro caso é regra que o Estado recentemente independente possa, através de uma notificação<sup>20</sup> de sucessão, estabelecer a sua qualidade de parte a qualquer tratado multilateral que, à data da sucessão de Estados estava em vigor (art. 17º, nº 1). As limitações ou reservas a este princípio geral são enunciadas nos números dois e três deste artigo (incompatibilidade com o objecto e o fim do tratado, ou mudança radical das condições de execução daquele; e a necessidade do consentimento de todas as partes para poder estabelecer a sua qualidade de parte).

Em relação aos tratados que não estavam em vigor naquela data, o Estado sucessor pode constituir-se como parte se nessa data o Estado predecessor era um Estado contratante face ao território em questão (também por notificação da sucessão) - art. 18º, nº 1. O mesmo se diga a respeito de um tratado multilateral que entra em vigor depois da data da sucessão (artº 18º., nº 2). As restrições são as referidas para a primeira hipótese (art. 18º, nº 3 e nº 4.). O nº 5 deste artigo diz-nos ainda que, salvo disposição em contrário, quando fôr necessário, para que um tratado possa entrar em vigor, um determinado número de Estados contratantes, o Estado recentemente independente desde que adquira essa qualidade (cfr. Nº 1.) entra, para esse efeito nesse número.

Quanto à participação em tratados assinados pelo Estado predecessor sob reserva de ratificação, aceitação ou aprovação (salvas as restrições do artº 19º, nºs 3.e 4), o Estado recentemente independente pode ratificar, aceitar ou aprovar o tratado *"como se o tivesse assinado e pode também tornar-se Estado contratante ou parte no tratado"* - art. 19º., nº 1.. (Claro que se pressupõe a intenção do Estado predecessor de estender o tratado ao conjunto do território pelo qual era internacionalmente responsável).

Quanto às reservas refere-se o artº. 20º..

<sup>20</sup> V. arts 22º e 23º (quanto à notificação da sucessão).

A partir do momento em que, de acordo com os artºs 17º e 18º, o Estado recentemente independente faz uma notificação de sucessão, pode (desde que o tratado assim permita) ~~querer ficar~~ vinculado só por uma parte do tratado ou escolher entre disposições diferentes *"nas condições enunciadas no tratado para para a expressão de um tal consentimento ou o exercício de uma tal escolha"* (artº.21º.) . Pode ainda exercer *"qualquer direito previsto no tratado de retirar ou modificar qualquer consentimento exprimido ou qualquer escolha exercida por ele próprio ou pelo Estado predecessor face ao território a que se reporta a sucessão de Estados"* (artº. 21º.,nº.2). Se não exprimir o consentimento ou exercer a escolha (prevista no nº.1 e no nº.2) entende-se que mantém o consentimento do predecessor (artº.21º., nº.3, a.) ou a escolha deste (artº 21º., nº 3, b.).

### c) Tratados Bilaterais

O artº 24º estabelece certas condições para se considerar que um tratado bilateral em vigor à data da sucessão se mantenha em vigor (entre o Estado recentemente independente e o Estado interessado, a outra parte). São elas:

- Terem estes Estados assim convencionado expressamente; ou
- Tal se poder deduzir em função dos comportamentos deles; e (mas não necessariamente),
- Não seja outra a intenção extraída do acordo; ou
- Que não esteja tal estabelecido.

O tratado continua portanto em vigor entre o Estado recentemente independente e o outro Estado parte, mas não se deve considerar por esse facto, como estando em vigor nas relações entre o Estado predecessor e aquele (artº 25º).

As extinção, suspensão e emendas do tratado, entre o Estado recentemente independente e o outro que é parte, são especificamente reguladas no artº 26º.

#### **d) Aplicação Provisória**

Um Estado recentemente independente pode, quanto a um tratado multilateral que estava em vigor face ao território tornado independente, declarar ser sua a intenção de que esse tratado seja aplicado a título provisório em relação ao seu território.

Neste caso o tratado só se aplica a esse título desde que cada parte (expressa ou tacitamente) consinta, excepto se se tratar da categoria do art. 17º., nº 3 (hipótese em que é necessário o consentimento de todas as partes). O mesmo se pode afirmar a respeito de um tratado multilateral ainda não em vigor por ocasião da sucessão, que estava aplicado a título provisório (artº 27º., nº 3). As limitações constam do artº 27º., nº 2: incompatibilidade com o objecto e fim do tratado, ou alterações radicais das condições de execução.

Se, pelo contrário, se tratar de um tratado bilateral em vigor ou aplicado a título provisório, à data da sucessão, considera-se aplicado a título provisório entre o Estado recentemente independente e a outra parte se assim tiverem convencionado, ou se tal se puder deduzir das suas condutas.

A aplicação provisória tem fim no caso de tratados multilaterais segundo as disposições do artº 29º., nº 1, a), b); se o tratado for bilateral cumpre-se o disposto no nº 3 deste artigo.

**e) Estados recentemente independentes formados de dois ou mais territórios.**

Tratámos até aqui dos Estados recentemente independentes formados a partir de um único território: este, por definição, pertencia a outro Estado (o predecessor) e passava a pertencer a outro (o sucessor).

Porém podem constituir-se Estados recentemente independentes com origem em dois ou mais territórios diferentes. Para estes o regime geral é comum aos anteriores - aplicam-se-lhes, por força do art. 30º nº 1, os arts. 16º a 29º, com as excepções contempladas nos restantes números (parágrafos) do art. 30º..

#### **4. Unificação e Separação de Estados**

Os Estados (em número necessariamente superior a dois) têm a possibilidade de se unirem e de, nessa medida constituírem um Estado sucessor.

Se isso acontecer os tratados que estavam em vigôr na data da sucessão permanecem em vigôr, salvo duas excepções:

- que se tenha estipulado algo em contrário (artº 31º, nº 1);
- que haja incompatibilidade com o objecto e fim do tratado ou que se tenham produzido alterações profundas nas condições de execução do tratado.

As restrições à manutenção destes tratados em vigôr (conforme o disposto no nº 1) constam das alíneas a),b) e c) do nº 2, e também do nº 3 do mesmo artigo.

No que se refere a tratados que não estavam em vigôr no momento da sucessão, qualquer dos Estados pode estabelecer a sua qualidade de Estado contratante ou de



parte se qualquer dos Estados predecessores era um estado contratante face ao tratado multilateral - artº 32º, nº 1 e nº 2 (excepto se fôrem aplicáveis os nºs 3 e 4 deste artigo).

Quanto ao consentimento para um Estado se constituir como parte ou como estado contratante há duas possibilidades: ou antes ou depois da unificação (artº 32º, nºs 5 e 6).

A regra geral no que respeita aos efeitos duma unificação de Estados perante tratados assinados pelo Estado predecessor sob reserva de ratificação, aceitação ou aprovação é a de que o Estado sucessor pode ratificar, aceitar ou aprovar o tratado como se tivesse sido ele a assiná-lo (e portanto tornar-se em Estado contratante ou parte no tratado) - art. 33º.

Se isto é no essencial o que verifica em relação à unificação de estados, o que dizer quanto à separação?

Existe também a susceptibilidade de um Estado se desmembrar - uma ou várias partes do território separam-se de forma a nascer um ou mais Estados. Ainda aqui duas coisas podem acontecer:

- Abstrai-se do facto do estado predecessor continuar ou não a existir (e nesse caso o tratado em vigôr na data da sucessão face ao conjunto do território, mantém-se em vigôr perante cada Estado sucessor assim formado - artº 34º, nº 1, a); o tratado que só vigorava para uma parte do território, mantém-se em vigôr em relação ao Estado sucessor respectivo - b)-, salvas as restrições do nº 2); ou,
- O Estado predecessor subsiste apesar da separação de uma parte do seu território - artº 35º. (e então o tratado que estava em vigôr não deixa de estar em vigôr - com as restrições assinaladas para a hipótese supra artº 35º., a), b), e c).).

Também no que respeita quer aos tratados que não estavam em vigor na data da sucessão (art. 36º), quer à participação nos tratados assinados sob reserva de ratificação, aceitação ou aprovação (artº 37º), se aplica, *mutatis mutandis*, o regime da unificação dos Estados.

Vê-se assim que curiosamente, a unificação e a separação (de todo ou apenas parte do território) dos Estados não têm um tratamento muito diferente. Os princípios são afinal os mesmos só que aplicados em sentido contrário; em ambos os casos se visa proteger os interesses da comunidade internacional em geral (protegendo directamente os Estados envolvidos).

### III. O caso do Enclave de Cabinda

#### 1. Nota histórica

O Enclave de Cabinda tem uma História própria, autónoma, distinta da das demais antigas colónias ou territórios ultramarinos portugueses, cuja consideração é essencial à compreensão deste caso particular, e em especial do Tratado de *Simulambuco* que os representantes dos Povos de Cabinda celebraram com Portugal em 1885.

Recorde-se que, por um lado, sobretudo a partir da segunda metade do século passado <sup>21</sup> as potências europeias - com destaque para Portugal, Inglaterra, Bélgica e França, procuraram reforçar as suas possessões no Continente Africano.

Para prossecução de tal pretensão, aos países europeus era necessário o acesso ao interior de África, e portanto o domínio de pontos fulcrais na costa africana (max. bacias e foz, quer do rio Congo <sup>22</sup>, quer do rio Zaire).

Partilhadas as zonas adjacentes do rio Congo entre a Bélgica e a França (até sobre territórios anteriormente portugueses), e em virtude de Portugal deter grandes domínios em África <sup>23</sup>, a Inglaterra tornou-se uma ameaça aos interesses portugueses, sobretudo, no que ao caso respeita, sobre o rio Zaire.

E, para resolução dos conflitos sobre o domínio da Foz do Zaire, e portanto, por essa via, do acesso ao interior de África, Portugal e a Inglaterra chegaram a assinar um Tratado (o *Tratado do Zaire, de 1884*), que veio a suscitar a contestação dos outros países interessados (sobretudo no acesso ao interior do Continente), e que veio a

<sup>21</sup> Principalmente a partir da Guerra Franco-Prussiana, de 1870, dado que face à formação do Império Alemão, o equilíbrio entre os Estados Europeus se alterou radicalmente: e estes procuraram reforçar o seu poderio através do domínio e do reforço das suas posições em África.

<sup>22</sup> E dos conflitos entre as pretensões belgas e francesas nasceu a "Questão do Zaire" (disputa sobre as suas bacias).

<sup>23</sup> E continuando, ainda, Portugal com maiores pretensões, de estabelecimento do chamado "Mapa Cór-de-rosa", ligando as Costas Ocidental e Oriental de África, sem descontinuidade territorial entre Angola e Moçambique.

motivar (a pedido de Portugal) a dita *Conferência de Berlim*, que decorreu nos anos de 1884 e 1885<sup>24</sup>.

Nesta *Conferência de Berlim* discutiram-se diversas teses, todas com o objectivo de a Europa determinar o futuro de África (e o seu próprio destino, à custa daquela); e um muito importante princípio (o da ocupação efectiva<sup>25</sup>) impunha aos Estados Europeus, relativamente aos territórios por si ocupados em África, o dever de assegurar a existência da autoridade estatal com a força para impôr e fazer respeitar os direitos adquiridos (incluindo o uso da força).

E foi neste enquadramento histórico, de procura de legitimação pelos Estados Europeus de domínios em África, que, face ao reconhecimento da lealdade das populações de Cabinda à Coroa Portuguesa, nasceu e foi assinado o Tratado de *Simulambuco*.

Assim, quer os factos históricos, quer a descontinuidade geográfica, quer ainda as diferenças culturais e étnicas, não permitem quaisquer confusões ou associações entre Cabinda e outro espaço africano, trate-se ou não de Angola.

## 2. Caracterização do caso do Enclave

O Enclave de Cabinda foi erigido Protectorado (colonial) de Portugal em consequência de diversos Tratados celebrados entre Portugal e os representantes dos povos de Cabinda no século passado, culminando-se na celebração, em 01 de Fevereiro de 1885, do último Tratado, dito *Tratado de Simulambuco*.

<sup>24</sup> Conferência onde teve origem a "Questão do Mapa Côr-de-rosa" pela incompatibilidade entre a tese inglesa "do Cabo ao Cairo" (segundo a qual a Inglaterra dominaria todos esses territórios africanos) e a defendida por Portugal (do "Mapa" propriamente dito, ligando Angola e Moçambique) - e que culminou, como é sabido, em termos humilhantes para Portugal, no famigerado "Ultimatum" (feito pela Inglaterra a Portugal), em 11 de Janeiro de 1890.

<sup>25</sup> Que ameaçava muito os interesses portugueses.

A celebração do *Tratado de Simulambuco* reflecte, por si só, o reconhecimento por Portugal da distinção do Enclave de Cabinda face a qualquer outro território então português, fale-se de Angola ou outro <sup>26</sup>.

E assim, reconhecendo todas as diferenças (históricas, geográficas, culturais e étnicas) que separavam (e separam ainda) Cabinda e Angola, Portugal celebrou um *Tratado* nos termos do qual Cabinda se tornou, em 1885, um Protectorado.

A vigência do *Tratado de Simulambuco* nunca foi posta em causa, mesmo quando, por razões de ordem meramente burocrática e administrativa, de 1933 a 1956, se procedeu a uma organização administrativa associando-se Cabinda a Angola.

De resto, nem de outra coisa poderia tratar-se: a Constituição de 1911 (seu artº.2º.) afirmando que o território da Nação Portuguesa era o existente à data da proclamação da República (05.10.1910), é inócua quanto a esta matéria. Mas a Constituição que imediatamente se lhe seguiu, a de 1933, distinguia perfeitamente os dois territórios africanos, referindo Cabinda e Angola como território distintos na África Ocidental.

E mesmo o facto de nas décadas de 1930 a 1950 se terem efectuados *Reformas Administrativas* muito importantes em Portugal (max. com a publicação do *Acto Colonial*, em 1933, e com a *Reforma* de 1936, a que se seguiram a *Carta Orgânica do Ultramar* e a *reforma Administrativa Ultramarina*, até 1952), associando burocraticamente Cabinda e Angola, é, para este efeito relevante, por em nada terem atentado contra o reconhecimento de Cabinda como realidade autónoma e distinta de Angola.

De facto, mesmo tendo o referido *Acto Colonial* natureza constitucional (por força do artº.133º. da *Constituição de 1933*), não poderá, até por razões históricas <sup>27</sup>, negar-se a esta reforma natureza senão administrativa.

<sup>26</sup> Facto, que não é porém inédito na História de Portugal: Portugal tratou os seus antigos *domínios* de formas diversas exactamente por atender às singularidades de cada um, e às divergências que os separavam (reconhecendo, também, até, no então chamado "Continente" uma unidade insusceptível se partição, e duas "regiões" naturais, da Madeira e dos Açores).

E, pelo exposto, nunca foi posto em causa o *Tratado de Simulambuco*, nem, confundidos os Enclave de Cabinda e Angola, que apenas passaram a estar associados por razões de ordem burocrática.

E, por consequência, a situação, até à revolução de 1974, quanto a Angola e a Cabinda era diferente: aquela era uma colónia e Cabinda era um Protectorado colonial português.

E mesmo após a revolução de 1974, manteve-se em vigor aquele Tratado: a Lei 3/74, no seu artº.1, manteve em vigor a Constituição de 1933 naquilo em que esta não a contrariasse, que é, designadamente, o caso do nº.2 do artº.1 da Constituição de 1933. E, expressamente, o DL 203/74 veio afirmar que "*as populações do Ultramar deverão decidir do seu futuro no respeito pelos princípios da autodeterminação*" (cfr. sua b) do TT.VII).

Só que, em Janeiro de 1975, Portugal, ignorando os compromissos assumidos, acordou com Angola o destino de Cabinda, "entregando" Cabinda a Angola.

Verifica-se, portanto, que Portugal ignorou que Cabinda era um Protectorado português, mercê da celebração do

**Tratado de Simulambuco de 1885,**

- Tratado válida e eficazmente celebrado;
- respeitado pela Constituição de 1933;
- nunca questionado pelas reformas administrativas realizadas entre 1933 e 1956;
- acautelado pelas normas já ditadas após a revolução de 1974,

---

<sup>27</sup> Recorde-se que, sobretudo no post-guerra, e max. depois de 1955, Portugal começou a ser sistematicamente pressionado e interpelado pelos restantes países europeus antigos colonizadores, atacando-se assim a unidade do Estado Português, então compreendendo o Continente e o Ultramar.

- e assegurado pelas *Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados, de 1969*, e *Convenção de Viena sobre a sucessão dos Estados em matéria de tratados, de 1978*.

### 3. Situação actual

Do exposto resulta que o acordo que Portugal celebrou com Angola em 1975 sobre o destino a dar a Cabinda foi totalmente ilegítimo: foi um acordo celebrado entre Portugal e um estado terceiro, a que o Enclave de Cabinda ficou alheio e à mercê.

Tal acordo carece, assim, de qualquer validade e eficácia, atenta a falta de legitimidade para ser outorgado nos termos em que foi.

Tal entendimento fundamenta-se não só no acima referido, como ainda pelo conteúdo da *Convenção de Viena Sobre a Sucessão de Estados Em Matéria de Tratados*, de 1978, que afasta, nas várias situações que configura e soluções que prevê, qualquer eventual pretensão que queira conferir ao acordo celebrado entre Portugal e Angola, em 1975, algum valor jurídico.

E, embora observações desta natureza sejam de ordem jurídica, a relevância política é óbvia: o Estado Português tem uma responsabilidade acrescida, não só no plano moral, como histórico e jurídico e portanto político: e caber-lhe-á reconhecer que, em 1975, fez tal acordo com Angola, desrespeitou as leis e os tratados que o vinculavam, ao "entregar" Cabinda a um terceiro (procurando, afinal, disfarçar o abandono a que vetou aquele território africano).

Acresce que, nos termos das Convenções aqui analisadas, e que constituem o regime aplicável à matéria, este Caso do Enclave de Cabinda configurará a previsão da

*Sucessão de Estados em caso de separação de partes de um Estado (predecessor)* <sup>28</sup> - afastando, por consequência, qualquer legitimidade à situação do actual estado de coisas.

#### IV. CONCLUSÕES

Sob o título "*Da sucessão dos Estados quanto aos tratados*" procurou-se neste trabalho, analisar qual o tratamento jurídico dado a esta área do Direito pela actual comunidade internacional.

A *Conv. 1969* tinha deixado em aberto deliberadamente esta questão. Para ser suprida essa lacuna foi elaborada em 1978 uma Convenção de Viena, que constitui a legislação fundamental sobre a matéria.

Há todavia aspectos não regulados por esta última Convenção. Qual a solução para esses casos? Segundo o último parágrafo do Preâmbulo, o Direito consuetudinário continua em vigor para as questões não regulamentadas pela *Conv. 1978*:

*"(...) as regras de D. Internacional consuetudinário continuarão a reger as questões não reguladas nas disposições da presente convenção (...)".*

Que questões são estas, que saiem fora do âmbito da *Conv. 1978* e que, por consequência, são abrangidas por esta disposição do Preâmbulo? São as que estão previstas no próprio texto, e que se resumem às seguintes:

<sup>28</sup> Cfr. Artºs. 34º. E 35º. Da *Conv. 1978*.



- O caso da responsabilidade internacional de um Estado ou de abertura de hostilidades entre Estados, e o caso de ocupação militar de um território (arts. 39º, e 40.).
- Segundo o artº 3º não se aplica também esta Convenção "*nem em matéria de acordos internacionais celebrados entre Estados e outros sujeitos de D. Internacional*"<sup>29</sup>, *nem em matéria de acordos internacionais que não tenham sido concluídos por escrito*" - o que decorre, aliás, da própria noção de tratado (artº 2º, nº 1, a).), que só estará completa desde que o acordo seja celebrado por escrito (além de ter que ser regido pelo D. Internacional). E o que se afirma nas alíneas a) e b) do artº 3º não põem em causa a regra estabelecida na primeira parte deste artigo<sup>30</sup>.

No artº 4º, pelo contrário, estabelece-se que os tratados adoptados no âmbito de tais organizações, cabem no âmbito da *Convenção*. O artigo divide-se em duas alíneas, a) e b), mas o princípio fundamental destas duas categorias é o mesmo: as regras<sup>31</sup> de sucessão de Estados em matéria de tratados aplicam-se a esses tratados sob reserva de qualquer regra respeitante à organização em questão.

Há ainda outras restrições (limitações) na aplicação desta Convenção, que dizem respeito à conformidade com o D. Internacional do acto de sucessão e ao momento em

<sup>29</sup> Ficam portanto excluídos os acordos celebrados entre Estados e organizações internacionais, salvo o disposto no artº 3º, b). (V. nota 20).

<sup>30</sup> Embora no artº 3º, b) se imponha a aplicação das normas da Convenção de 1978 entre os Estados para efeitos de sucessão, no que respeita a acordos internacionais mesmo que sejam partes outras sujeitos de D. Internacional que não os Estados (cfr. *Akehurst, Introdução ao Direito Internacional*, pp. 204,ss).

<sup>31</sup> O sentido com que surge neste art. 4º a palavra "regra" é o mesmo sentido que é dado no artº 5º da *Conv. 1969*: a palavra "regra" (...) aplica-se tanto às regras escritas como às consuetudinárias não escritas da organização mas não às simples práticas que não atingiram o conteúdo das regras jurídicas obrigatórias (...) (Doc.A/CONF. 80/4, pp.13, comentário 13) ao art. 4º).

que se dá a sucessão. O artº 6º refere que *“a Convenção só se aplica para efeitos de uma sucessão de Estados que se produza conformemente ao D. Internacional, e mais particularmente aos princípios de D. Internacional incorporados na Carta das Nações Unidas”*.

O artº 7º, reportando-se à aplicação no tempo, afirma o princípio geral da não retroactividade das suas disposições: a Convenção só terá efeitos (aplicação) retroactivos quando o Estado sucessor declarar ser essa a sua vontade.

O princípio geral afirma que a Convenção só se aplica *“face a uma sucessão de Estados que se tenha produzido depois”* da *“entrada em vigor”* da mesma convenção; a excepção contempla-se na parte final deste nº 1: salvo se outra coisa se convencionou.

Os arts 11º e 12º são muito importantes pois referem-se aos regimes de fronteira e a outros regimes territoriais. No nº 3 do artº 12º, ressalvam-se as obrigações *“convencionais do Estado predecessor que prevejam o estabelecimento de bases militares estrangeiras sobre o território ao qual se reporta a sucessão de Estados”* (cfr. Conv, 1969, artº 62º).

As questões não contempladas pela *Conv.1978* (cfr. Art. 39º., 40º., artº 3º., b ), os tratados constituintes de organizações internacionais (artº 4º), e as limitações à aplicação da Convenção (artºs 6º, 7º, 11º e 12º), constituem assim, grosso modo, a matéria cuja solução é regulada pelo Direito consuetudinário (v. último parágrafo da *Conv.1978*), e não pelo texto em causa.

A *Convenção de Viena de 1978* veio preencher uma lacuna do D.Internacional, não apenas clarificando e codificando o costume internacional, mas também

apresentando novas soluções quer em relação à data da sua celebração, quer quanto ao futuro <sup>32</sup>.

Tentou-se dar desta forma uma ideia, com base nos textos legais, da relevância do problema que se coloca quando perante um tratado se produz uma sucessão de Estados, nas suas diversas modalidades.

Não se abordou, porém, a parte que se refere à regulamentação dos diferendos (artº 41º e 45º) por se considerar que os problemas que provocam os mecanismos desta regulamentação para resolução dos conflitos, se reportam antes de mais a problemas de interpretação ou de aplicação das convenções. São portanto problemas de hermenêutica jurídica que, quando não são facilmente solucionados, desencadeiam processos próprios de resolução forçada (através das disposições dos textos).

E, fundamentando o Sub-título deste trabalho, no que respeita à situação concreta do Caso do Enclave de Cabinda, emitimos, em conclusão o seguinte Parecer:

• **o acordo que Portugal celebrou com Angola em 1975 sobre o destino a dar a Cabinda carece de legitimidade, não lhe assistindo nem validade nem eficácia jurídicas: foi um acordo celebrado entre Portugal e um Estado terceiro, a que o Enclave de Cabinda ficou alheio.**

<sup>32</sup> Preâmbulo, segundo parágrafo (Conv. 1978).

**DOCUMENTOS**

- Doc. A/CONF.39/27 - Convenção de Viena sobre o direito dos tratados.
- Doc. A/CONF. 80/31, incluindo o Doc. A/CONF 80/31/Corr. 1 - Convenção de Viena sobre a sucessão de Estados em matéria de tratados, de 1978.
- Doc. A/CONF. 80/4 - Projecto dos artigos sobre a sucessão de Estados em matéria de tratados, com comentários, adoptado pela Comissão do D. Internacional na sua vigésima sexta sessão.
- Doc. A/CONF 80/27 - Título da Convenção apresentado pelo comité de redacção conforme à decisão tomada pela Conferência plenária na sua 13ª., em 21 de Agosto de 1978.

(Os documentos citados constituem a versão francesa dos textos respectivos).

## Índice

Introdução	1
I. Conceitos fundamentais	4
1. A ambiguidade dos <b>conceitos</b>	4
2. A clarificação dos conceitos	5
II. Sucessão de Estados	8
1. Modalidades	8
2. Sucessão de uma parte do território	9
3. Estados recentemente independentes	10
a) Regime geral	11
b) Tratados multilaterais	11
c) Tratados bilaterais	13
d) Aplicação provisória	14
e) <b>Estados recentemente independentes</b> formados de dois ou mais territórios	15
4. Unificação e Separação de Estados	15
III. O caso do Enclave de Cabinda	18
1. Nota histórica	18
2. Caracterização do <b>caso do Enclave</b>	19
3. Situação actual	22
IV. Conclusões	23
V. Documentos	27