



**Instrumentos
Internacionales
de Derechos Humanos**

Distr.
GENERAL

HRI/CORE/1/Add.73
13 de junio de 1996

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

DOCUMENTO BASICO QUE FORMA PARTE DE LOS INFORMES
DE LOS ESTADOS PARTES

PORTUGAL (MACAO)

[1º de marzo de 1996]

1. Macao, Territorio bajo administración portuguesa, se encuentra en la costa meridional de China unos 65 km al oeste de Hong Kong.
2. El Territorio de Macao abarca la península de Macao (donde se encuentra la "Ciudad del Nombre de Dios") y las islas de Taipa y Coloane, con una superficie total de 18 km² aproximadamente.
3. La ubicación geográfica de Macao, su apertura tradicional y su medio económico, social y cultural han atraído y facilitado la coexistencia de culturas, idiomas y religiones extremadamente variados.
4. Según el último Censo General de Población (13º) levantado en 1991 (Censos'91), la población residente total era de 355.693 habitantes con un aumento estimado de 381.000 habitantes para finales de 1992.
5. La composición de la población y la posición relativa de los principales grupos étnicos y culturales, lingüísticos y religiosos se puede ver en la publicación XIIIth Population Census/IIIrd Housing Census Global Results, que figura como anexo del presente informe*, y en la información que se da en relación con el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
6. Los portugueses se establecieron en Macao en 1557.

* Puede consultarse en los archivos del Centro de Derechos Humanos.

7. Actualmente la situación del Territorio está definida en la Constitución de Portugal y en la Declaración Conjunta del Gobierno de la República Popular de China y el Gobierno de la República de Portugal acerca de la cuestión de Macao (denominada corrientemente Declaración Conjunta Sinoportuguesa)* firmada en Beijing el 13 de abril de 1987. En ella se dice que Macao forma parte del Territorio de China y que el Gobierno de la República Popular de China recuperará la soberanía sobre Macao el 20 de diciembre de 1999. Según lo dispuesto en este acuerdo, Portugal se encargará de la administración de Macao durante el "período de transición" que irá hasta el 19 de diciembre de 1999.

8. El sistema jurídico de Macao se basa en la rama romanogermánica del derecho europeo continental. Se caracteriza por el hecho de que las leyes propiamente dichas son en gran medida la fuente más importante del derecho, y la legislación pertinente está contenida en códigos jurídicos específicos denominados los cinco "grandes códigos". El Código Civil*, el Código de Comercio*, el Código de Enjuiciamiento Civil*, el Código Penal* y el Código de Enjuiciamiento Penal*.

9. La organización constitucional de Macao ha experimentado cambios importantes durante la historia del Territorio. En un principio, existía el sistema de "jurisdicción mixta" (de 1557 a 1822), que fue seguido de un "período colonial" (1822 a 1976) y últimamente un "período de transición" (que va de 1976 hasta el 19 de diciembre de 1999). Una característica constante de la historia de Macao ha sido la constante cooperación entre Portugal y China. Además, Macao siempre ha disfrutado de una gran medida de autonomía.

10. Desde que los portugueses se instalaron en Macao, esta gran medida de autonomía se reflejó en la organización administrativa del Territorio. El puesto de Gobernador no se creó hasta mediados del siglo XVII, pero en realidad hasta 1783, año en que se aprobaron las Disposiciones Reales 1/, el asentamiento portugués de Macao estuvo gobernado por el Senado, muy poderoso en el plano político. El Senado, un organismo basado en la tradición medieval portuguesa de gobierno local, representó los intereses portugueses mediante los oficios de tres consejeros elegidos para tres años por la población portuguesa, dos jueces y un procurador. El Senado tenía poderes políticos, administrativos y judiciales.

1/ Las "Disposiciones Reales de 4 de abril de 1783" fueron adoptadas por la Corona portuguesa con el objetivo principal de transferir al Gobernador de Macao las atribuciones necesarias para convertirlo en la figura política más importante de Macao. Una de las órdenes consistía en que el Senado de Macao debería rendir cuentas al Gobernador y al Magistrado, y no debería adoptar decisión alguna sin consultar con el Gobernador. Así pues, el Gobernador desempeñaba obligatoriamente una función en todos los asuntos concernientes al gobierno del Territorio y tenía derecho de veto sobre las decisiones del Senado, reforzando así el poder central de Portugal en Macao.

11. Aun durante el "período colonial" Macao disfrutó de una gran medida de autonomía política y administrativa. En primer lugar, los agentes del poder central de Portugal estaban destinados lejos en Goa. En segundo lugar, cuando se producía alguna crisis en lo que generalmente eran buenas relaciones con las autoridades chinas, se insistía en encontrar rápidamente soluciones locales. Finalmente, existían tradiciones de autonomía muy arraigadas.

12. Actualmente, Macao está en el "período de transición" que concluirá cuando China recupere plena soberanía sobre el Territorio el 20 de diciembre de 1999 (Declaración Conjunta Sinoportuguesa, art. 1). Después de esta fecha y durante un período de 50 años, la República Popular de China se compromete a observar los distintos principios, políticas y disposiciones que en virtud del principio de "un país, dos sistemas" se incluyen en la Declaración Conjunta Sinoportuguesa, (art. 2, párr. 12) y a consagrarlos en la Ley fundamental de la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular de China, aprobada en la sesión inaugural del Octavo Congreso Nacional Popular de la República Popular de China el 31 de marzo de 1993.

13. En cuanto al sistema jurídico de Macao, el párrafo 4 del artículo 2 de la Declaración Conjunta Sinoportuguesa dice: "el actual sistema económico y social no sufrirá cambio alguno al igual que el estilo de vida" y "las leyes en vigor actualmente en Macao no sufrirán prácticamente cambio alguno". La Declaración Conjunta también dispone: "se mantendrán las leyes, decretos-ley, reglamentos administrativos y otras normas que estuvieran previamente en vigor en Macao, a no ser en el caso de que alguno de ellos contraviniera la Ley fundamental o fuera enmendado de alguna manera por la legislatura de la Región Administrativa Especial de Macao" después de que se establezca esta Región (anexo I, sec. III, párr. 2).

14. En la Ley fundamental de la Región Administrativa Especial de Macao se establece el mismo principio de continuidad para el sistema jurídico de Macao en la Región Administrativa Especial. El artículo 8 dice: "se mantendrán las leyes, los decretos-ley, los reglamentos administrativos y otras normas que estuvieran previamente en vigor en Macao, a no ser por los que vayan en contra de ley o sean enmendadas de alguna forma por la legislatura u otro órgano pertinente de la Región Administrativa Especial de Macao, de conformidad con los procedimientos legales". El principio de continuidad se aplica también a las convenciones internacionales en las cuales no es parte China, tal como se estipula en el párrafo 3 de la sección VIII del anexo I de la Declaración Conjunta Sinoportuguesa: "seguirán aplicándose los acuerdos internacionales en los que la República Popular de China no sea parte pero que se apliquen en Macao". Esta norma se repite también en el párrafo 2 del artículo 138 de la Ley fundamental de la Región Administrativa Especial de Macao.

15. En la Declaración Conjunta Sinoportuguesa se estipulan también derechos fundamentales específicos. En el párrafo 4 del artículo 2 se dispone: "En la Región Administrativa Especial de Macao la ley garantizará todos los derechos y libertades de los habitantes y otras personas residentes en Macao, incluidos los derechos de la persona, de expresión, de prensa, de asamblea,

de asociación, de viaje y circulación, de huelga, de elección de trabajo, de investigación académica, de religión y creencias, de comunicación y de propiedad de bienes". En el párrafo 1 de la sección V del anexo I de la Declaración Conjunta Sinoportuguesa se expone en mayor detalle esta salvaguardia: "Según la ley, la Región Administrativa Especial de Macao garantizará los derechos y libertades de los habitantes y otras personas residentes en Macao tal como ya estaba dispuesto en las leyes en vigor en Macao, incluidas la libertad de la persona, de prensa, de reunión, de manifestación, de asociación (por ejemplo para formar asociaciones no oficiales y afiliarse a ellas), de formar sindicatos y afiliarse a ellos, de viaje y circulación, de elección de ocupación y trabajo, de huelga, de religión y creencias, de educación e investigación académica; la inviolabilidad del hogar y de las comunicaciones y el derecho de acceso a los tribunales y a la aplicación de la ley, los derechos concernientes a la propiedad de bienes privados y de empresas, así como su transferencia y herencia, y a obtener el pago de indemnización adecuada por las privaciones legales sin retrasos indebidos; libertad de contraer matrimonio y derecho a formar y educar libremente una familia". El párrafo 2 de la misma sección merece especial atención por cuanto consagra los principios de igualdad y no discriminación diciendo: "los habitantes y otras personas de la Región Administrativa Especial de Macao serán todos iguales ante la ley y estarán libres de discriminación, independientemente de su nacionalidad, ascendencia, sexo, raza, idioma, religión, creencias políticas o ideológicas, nivel educacional, situación económica o condiciones sociales".

16. A mediados de 1992, Portugal y la República Popular de China iniciaron las negociaciones en el seno del Grupo Conjunto de Enlace Sinoportugués respecto de la aplicación a Macao del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En octubre de 1992 se llegó a un acuerdo cuando los jefes de los grupos portugués y chino del Grupo Conjunto de Enlace Sinoportugués firmaron un memorando al respecto. Según dicho acuerdo, Portugal se comprometió a aplicar los dos Pactos a Macao mediante una propuesta de resolución de la Asamblea de la República de Portugal. La República Popular de China se comprometió a garantizar, mediante una cláusula incluida expresamente con este fin en la Ley fundamental de la Región Administrativa Especial de Macao, la continuidad de la aplicación de ambos Pactos después del 19 de diciembre de 1999.

17. La Asamblea de la República de Portugal aplicó la parte del acuerdo correspondiente a Portugal mediante la aprobación de la resolución N° 41/92 de 31 de diciembre, publicada en el Boletín Oficial de Macao N° 52, suplemento tercero, de 31 de diciembre de 1992*, conviniendo en la aplicación de los Pactos al Territorio de Macao con sólo cuatro restricciones, que se explican en el informe sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Declaración por la que se extiende la aplicación de los Pactos a Macao, aprobada en la resolución N° 41/92 de la Asamblea de la República de Portugal, resolución N° 41/92, fue presentada por Portugal al Secretario General de las Naciones Unidas el 27 de abril de 1993.

18. A su vez, la República Popular de China cumplió su parte del acuerdo a que se había llegado en el Grupo de Enlace Conjunto mediante la inclusión de una cláusula en la Ley fundamental de la Región Administrativa Especial de Macao que prevé que "las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de los convenios laborales internacionales, tal como se aplican en Macao, seguirán en vigor y se aplicarán mediante las leyes de la Región Administrativa Especial de Macao. No se limitarán los derechos y libertades de que disfrutaban los residentes de Macao a no ser según lo dispuesto por la ley. Dichas restricciones no podrán ir en contra de las disposiciones del primer párrafo del presente artículo" (art. 40).

19. En respuesta a cuestiones específicas planteadas por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas acerca del régimen para los derechos civiles y políticos en vigor en Macao deberían señalarse los puntos siguientes.

20. El carácter de las fuentes de las normas que consagran derechos protegidos. El artículo 292 de la Constitución de Portugal dispone que el Territorio de Macao se gobernará por un estatuto adecuado a su situación especial tal como se prevé en el Estatuto Orgánico de Macao (en adelante denominado EO) aprobado por la Ley Nº 1/76 de 17 de febrero, con las enmiendas introducidas por la Ley Nº 53/79 de 14 de septiembre y la Ley Nº 13/90 de 10 de mayo*. Debe señalarse que el EO es una ley constitucional. A su vez, el artículo 2 del EO incluye la transferencia directa al sistema de Macao de los principios de derechos, libertades y salvaguardias, es decir, los Principios Fundamentales de la sección I ("Principios generales") y de la sección II ("Derechos, libertades y salvaguardias") de la parte I ("Derechos y deberes fundamentales") previstos en la Constitución de Portugal. Se puede llegar a la misma conclusión a partir de la disposición contenida en el apartado d) del párrafo 1 del artículo 11 del EO.

21. Los derechos, libertades y salvaguardias de la Constitución de Portugal, que no solamente tienen en cuenta los derechos civiles y políticos incluidos en el Pacto sino que en varios puntos los superan, se aplican en el sistema jurídico de Macao en virtud de las disposiciones del artículo 2 del EO. Estos derechos, libertades y salvaguardias no se aplican exactamente en las mismas condiciones y con el mismo contenido que en Portugal debido a algunas limitaciones causadas por preceptos especiales del EO para reflejar la situación específica y distinta de Macao. En Macao se limita el ejercicio de estos derechos, libertades y salvaguardias en virtud de los párrafos 2 y 3 del artículo 18 de la Constitución de Portugal donde se dice que:

"2. Los derechos, libertades y salvaguardias solamente podrán ser restringidos por la ley en los casos previstos expresamente en la Constitución. Las restricciones se limitarán a lo que sea necesario para salvaguardar otros derechos o intereses protegidos por la Constitución.

3. Las leyes que restrinjan derechos, libertades y salvaguardias serán de carácter general y abstracto, no serán de efecto retroactivo y no limitarán la extensión ni el alcance del contenido esencial de las disposiciones de la Constitución."

22. El artículo 19 de la Constitución de Portugal, también en vigor en Macao, permite a los órganos de la autoridad suprema suspender el ejercicio de derechos, libertades y salvaguardias solamente en caso de un estado de sitio o un estado de excepción, declarado en la forma establecida por la Constitución. El Gobernador de Macao tiene también autoridad para adoptar las medidas necesarias a fin de restablecer el orden público en cualquier lugar de Macao según el asesoramiento del Consejo Consultivo. En caso de que fuera necesario restringir o suspender el ejercicio de derechos, libertades y salvaguardias constitucionales, deberá consultarse, en primer lugar, a la Asamblea Legislativa e informar a continuación tan pronto como sea posible al Presidente de la República (EO, apartado d) del párrafo 1 del artículo 11).

23. A su vez, el párrafo 2 del artículo 5 de la resolución N° 41/92 de la Asamblea de la República de 31 de diciembre, publicada en el Boletín Oficial de Macao, N° 52, suplemento tercero, de 31 de diciembre de 1992, por el que se aplican los dos Pactos a Macao dice: "En Macao no se restringirán los derechos fundamentales a no ser según lo dispuesto por la ley y estas restricciones no irán más allá que las disposiciones aplicables de los Pactos [de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales]."

24. Además, las limitaciones y restricciones al ejercicio de los derechos consagrados en la legislación promulgada localmente para reglamentar los derechos fundamentales han sido muchas menos de las mencionadas en el Pacto.

25. Así sucede con la Ley N° 7/90/M de 6 de agosto (Ley de prensa)* cuyo artículo 4, dispone en su párrafo 3 que "solamente se impondrán limitaciones a la libertad de prensa según lo dispuesto por la presente ley y por el derecho general a fin de salvaguardar la moral y la integridad física de la población y deberán ser los tribunales los encargados de su examen o aplicación".

26. Posibilidad de aplicar o invocar directamente las disposiciones del Pacto. Tanto en Macao como en Portugal están en vigor las mismas normas constitucionales respecto de la relación entre el derecho internacional y el interno, a saber el artículo 8 de la Constitución de Portugal, que establece el principio de primacía del derecho internacional sobre el derecho interno. Así, los preceptos del Pacto se aplican e invocan en las mismas condiciones que en Portugal, si bien debe señalarse que el párrafo 2 del artículo 8 de la Constitución de Portugal crea un régimen para la aceptación automática de las normas de las convenciones internacionales.

27. El párrafo 1 del artículo 5 de la resolución 41/92 de la Asamblea de la República, de 31 de diciembre, dispone que: "las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aplicables en Macao se aplicarán

en Macao mediante leyes específicas promulgadas por los órganos de gobierno del Territorio". Sin embargo, teniendo en cuenta los principios generales de jerarquía de las fuentes del derecho, esta disposición no cambia ni podría cambiar en modo alguno las normas constitucionales acerca de si pueden aplicarse o invocarse directamente las disposiciones del Pacto. Este artículo pretende insistir en que es necesario que las disposiciones de los Pactos aplicables a Macao sean redactadas por órganos legislativos locales, lo que, por una parte, supone que estas atribuciones deberían transferirse de Portugal a Macao 2/ y, por otra, pone de relieve el objetivo político de la localización de legislación.

28. Organos administrativos, judiciales y de otro tipo que tienen importancia para los derechos humanos. Este punto se ha tratado en el informe sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que debería consultarse para evitar repeticiones.

29. Recursos de que disponen las personas cuyos derechos hayan sido violados. Vale la pena mencionar las siguientes formas de recursos disponibles para las personas cuyos derechos hayan sido violados:

- a) queja presentada al Centro de Información y Asistencia Públicas;
- b) queja presentada a la Comisión Superior contra la corrupción y la ilegalidad administrativa;
- c) queja administrativa;
- d) apelación para obtener un examen administrativo;
- e) apelación para obtener un examen judicial de acción administrativa;
- f) apelación ante el Tribunal Constitucional para un caso particular que sea objeto de litigio;
- g) recurso de amparo.

30. Todo ello se examina con más detalles en la información presentada en relación con el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2/ Estas transmisiones de poderes legislativos son uno de los factores más importantes de la autonomía progresiva de Macao que surgió de los cambios introducidos en el EO por la Ley N° 53/79 de 14 de septiembre y la Ley N° 13/90 de 10 de mayo (pueden consultarse los textos en la Secretaría).