

# Amnistía Internacional

## MACAO El reto de los derechos humanos en la transición

DICIEMBRE DE 1999    RESUMEN    ÍNDICE AI: ASA 27/03/99/s

DISTR: SC/CO/PO/GR (01/00)

El 20 de diciembre de 1999 se produjo la restitución de Macao a la soberanía de la República Popular de China tras cuatro siglos de dominación portuguesa. A pesar de los acuerdos alcanzados por Portugal y China respecto al futuro de Macao, muchos aspectos del proceso de transición relacionados con los derechos humanos siguen siendo motivo de preocupación. La ausencia de protección de derechos fundamentales, como el derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente o el derecho a la objeción de conciencia, así como la débil o insuficiente protección de otros derechos y la incertidumbre en torno a la legislación que permanecerá en vigor, son algunas de las cuestiones que suscitan inseguridad e incertidumbre entre los habitantes de Macao.

La emergente Región Administrativa Especial de Macao se enfrenta a un enorme desafío: debe subsanar todas las deficiencias e irregularidades para poder garantizar que los derechos humanos siguen en vigor y son protegidos y fomentados en Macao. En este informe, Amnistía Internacional hace hincapié en los motivos de preocupación anteriormente mencionados y recomienda a las autoridades de la Región Administrativa Especial de Macao que tomen todas las medidas, legislativas o de otro tipo, necesarias con el fin de:

- garantizar y proteger todos los derechos humanos y libertades en vigor hasta el 19 de diciembre de 1999;
- garantizar la entrada en vigor de leyes internas para la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo;
- garantizar un recurso judicial efectivo que ampare a las personas contra las violaciones de los derechos humanos;
- garantizar el acceso a los mecanismos de protección internacionales previstos en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 22 de la Convención contra la Tortura;
- garantizar el derecho a la objeción de conciencia y la libertad de opinión y de expresión, así como los derechos de quienes gozan de la doble nacionalidad;

- prohibir expresamente la pena de muerte y garantizar de forma efectiva el derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente, así como prohibir la extradición o el traslado de detenidos por delitos políticos punibles con la pena de muerte;
- garantizar la existencia de un poder judicial imparcial e independiente para garantizar el derecho a un juicio justo;
- adoptar un marco jurídico que regule los estados de excepción de acuerdo con las normas internacionales, en particular el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- reformar las disposiciones de la Ley contra el Crimen Organizado que sean incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos;
- reforzar los mecanismos de investigación independiente y compensación por las violaciones de los derechos humanos, a través de la oficina del Defensor del Pueblo o mediante la creación de una comisión de derechos humanos, de acuerdo con los Principios Relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París), de la ONU.

La devolución representa una nueva etapa en la historia de Macao. La comunidad internacional, sobre todo Portugal y la Unión Europea, no puede permanecer indiferente ante el futuro de Macao y no debe escatimar esfuerzos para vigilar la situación de los derechos humanos y para alentar a las autoridades de la Región Administrativa Especial de Macao a seguir reforzando la protección de los derechos humanos.

**PALABRAS CLAVE:** CAMBIOS DE GOBIERNO1 / LEGISLACIÓN1 / ENMIENDA CONSTITUCIONAL / INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL / PENA DE MUERTE / LEGISLACIÓN DE EMERGENCIA / INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS / EXTRADICIÓN / JUICIOS / HÁBEAS CORPUS / LIBERTAD DE EXPRESIÓN / OBJETORES DE CONCIENCIA / PORTUGAL

Este texto resume el documento titulado *Macao: El reto de los derechos humanos en la transición* (Índice AI: ASA 27/03/99/s), publicado por Amnistía Internacional en diciembre de 1999. Si desean más información o emprender acciones al respecto, consulten el documento principal. Pueden encontrar una amplia selección de materiales de Amnistía Internacional sobre éste y otros temas en <http://www.amnesty.org>, y nuestros comunicados de prensa se pueden recibir por correo electrónico: <http://www.amnesty.org/news/emailnws.htm>. Para los documentos traducidos al español consulten la sección "centro de documentación" de las páginas web de EDAI en <http://www.edai.org/centro/>.

**SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDON WC1X 8DJ, REINO UNIDO**  
**TRADUCCIÓN DE EDITORIAL DE AMNISTÍA INTERNACIONAL, ESPAÑA**

**15 de diciembre de 1999**  
**Índice AI: ASA 27/03/99/S**  
**Distr: SC/CO/PO/GR**

**INTERNATIONAL SECRETARIAT, 1 EASTON STREET, LONDON WC1X 0DW, UNITED KINGDOM**

# **Amnistía Internacional**

## **MACAO**

### **El reto de los derechos humanos en la transición**

# MACAO

## El reto de los derechos humanos en la transición

El 20 de diciembre de 1999, se produjo la restitución de Macao a la soberanía de la República Popular de China tras cuatro siglos de dominación portuguesa. Con un territorio de tan sólo 23,6 kilómetros cuadrados y una población estimada en 1998 de 430.500 habitantes, la mayoría de origen chino, Macao terminará el siglo XX enfrentándose a un nuevo reto: el de asegurar que los derechos humanos se respetan y se protegen después del traspaso.

### Historia

Hacia más de cuatro siglos que Macao, parte integrante de China, estaba bajo dominio portugués. Tras su ingreso en las Naciones Unidas en 1971, el gobierno de la República Popular de China solicitó que las Naciones Unidas eliminaran Macao (y Hong Kong) de la lista de territorios coloniales que abarcaba la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (destinada a vigilar la evolución de los territorios coloniales hacia el autogobierno). En un comunicado de marzo de 1972 dirigido al Comité Especial encargado de examinar el cumplimiento de dicha Declaración, el gobierno chino declaró que Macao era una parte del territorio chino ocupada por las autoridades portuguesas y que la solución de la cuestión correspondía íntegramente al derecho soberano de China. En noviembre de 1972, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la recomendación del Comité Especial de excluir Macao de dicha lista.

La pacífica Revolución de los Claveles acontecida en Portugal en 1974 trajo consigo un cambio significativo respecto a su política hacia sus colonias y otros territorios bajo su jurisdicción. En 1975, Portugal y China acordaron considerar Macao un «territorio chino bajo administración portuguesa», eliminando así la descripción oficial de Macao como colonia. La Constitución de Portugal, adoptada en 1976, reiteraba que Macao no formaba parte del territorio portugués, sino que estaba bajo su administración<sup>1</sup>.

Tras el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Portugal y la República Popular de China en 1979, se inició un proceso de discusiones sobre el traspaso de Macao a China. Las negociaciones no comenzaron oficialmente hasta el 30 de junio de 1986 y se plasmaron en un acuerdo entre ambos países el 13 de abril de 1987: la Declaración del Gobierno de la República Popular de China y del Gobierno de la República de Portugal sobre la Cuestión de Macao, conocida como la Declaración Sino-Portuguesa.

A partir de entonces, se inició un largo y complejo proceso de negociaciones entre ambos países con el fin de sentar las condiciones del traspaso. Las negociaciones fueron realizadas por el Grupo de Enlace Sino-Portugués y la primera fase terminó con la adopción de la Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial de Macao, en 1993, por parte de la Asamblea Nacional Popular de China. Los últimos doce años de negociaciones estuvieron caracterizados por numerosas dificultades así como por demoras, obstáculos e improvisaciones de última hora. Muchos temas, sobre todo en lo que afecta a los derechos humanos, nunca fueron objeto de acuerdos satisfactorios o no se abordaron siquiera. Si bien la Declaración Sino-Portuguesa y la Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial de Macao constituyen los dos principales

---

<sup>1</sup> Constitución de Portugal, artículos 5 y 292.  
*Índice AI: ASA 27/03/99s Amnistía Internacional, diciembre de 1999*

puntos de referencia, está claro que el proceso de transición sigue incompleto y no cumple las normas internacionales en lo que respecta a cuestiones de derechos humanos.

La emergente Región Administrativa Especial de Macao y sus autoridades se enfrentan al reto de cómo abordar estas deficiencias con el fin de garantizar que el Estado de derecho se consolida y que los derechos humanos siguen protegiéndose y afianzándose.

## **La Declaración Sino-Portuguesa**

La Declaración Sino-Portuguesa es un acuerdo entre la República Popular de China y Portugal sobre el estatuto legal y el futuro de Macao. Junto con sus anexos, constituye un acuerdo internacional ratificado por ambos países y depositado ante las Naciones Unidas el 15 de enero de 1988.

El acuerdo reiteraba el principio de que Macao, aunque administrado por Portugal, era una parte integrante de la República Popular de China. Establecía la fecha del 20 de diciembre de 1999 para que la plena soberanía de Macao se traspasara a China y para que cesara la administración portuguesa del territorio. La Declaración también establecía los principios que regirían la transición y el nuevo estatuto legal de Macao.

La Declaración Sino-Portuguesa se basaba en el principio de «un país, dos sistemas», defendido por la República Popular de China, y en el de la «continuidad» del sistema legal y económico que existía bajo la administración portuguesa. Según estos principios, se acordó que, tras la devolución, Macao asumiría el estatuto de Región Administrativa Especial y que sus autoridades gozarían de cierta autonomía a nivel ejecutivo, legislativo y judicial. La Declaración especificaba que «el sistema económico y social actual, así como la forma de vida, permanecerán inalterados» y que «las leyes actualmente en vigor en Macao no cambiarán esencialmente»<sup>2</sup>. Sin embargo, la Declaración preveía que la Asamblea Nacional Popular de China adoptaría posteriormente una Ley Fundamental para la Región Administrativa Especial de Macao que definiría el contenido y el ámbito de aplicación de su sistema. La Declaración especificaba por lo tanto que, a pesar de que «se mantendrán las leyes, decretos, disposiciones administrativas y otras disposiciones normativas previamente en vigor en Macao», éstos podrían ser revocados total o parcialmente si alguno de ellos «contraviene la Ley Fundamental o son enmendados por el poder legislativo de la Región Administrativa Especial de Macao»<sup>3</sup>, una vez establecida la Región.

Según la Declaración, el principio de continuidad del sistema legal tras la devolución de soberanía también se aplicaba a las convenciones internacionales en las que China no es Estado Parte: «los acuerdos internacionales en los que la República Popular de China no sea Estado Parte pero que sean aplicables a Macao seguirán siendo vinculantes»<sup>4</sup>.

La República Popular de China y Portugal incluyeron una cláusula de derechos humanos en la Declaración Sino-Portuguesa que establecía que, en la nueva Región Administrativa Especial de Macao, «los derechos y libertades de los habitantes y otras personas que se encuentren en Macao, incluidos los derechos del individuo, la libertad de expresión, la libertad de prensa, la libertad de reunión y asociación, la libertad de viajar, la libertad de circulación, el derecho a declararse en huelga, a la libre elección de su empleo, la libertad de investigación académica, la libertad de religión y de culto, la libertad de comunicación y el derecho a la propiedad serán

---

2 Declaración Sino-Portuguesa, artículo 2, párrafo 4.

3 Ibid, anexo 1, sección III, párrafo 2.

4 Ibid, anexo 1, sección VIII, párrafo 3.

garantizadas por ley»<sup>5</sup>. En uno de los anexos de la Declaración<sup>6</sup> se añadieron otras libertades a esta lista de derechos protegidos, como el derecho a «constituir asociaciones no oficiales y afiliarse a ellas» y «a constituir sindicatos y afiliarse a ellos», el derecho a «la educación y la libertad de investigación académica», así como garantías relativas a «la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia» y el derecho a tener acceso a la ley y la justicia. La Declaración presentaba estos artículos como parte de la «política fundamental» de China en Macao, que nunca podría ser contravenida por ninguna enmienda a la Ley Fundamental<sup>7</sup>.

Portugal y la República Popular de China acordaron que cuando Macao hubiera sido devuelto a China, su nuevo estatuto y los términos en los que se llegó al acuerdo permanecerían inalterados durante cincuenta años a partir del 20 de diciembre de 1999.

### **El sistema jurídico de Macao después del traspaso: la Ley Fundamental**

La Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial de Macao fue promulgada por la República Popular de China el 31 de marzo de 1993. Esta ley, que entró en vigor el 20 de diciembre de 1999, describe la política y los principios fundamentales establecidos por la República Popular de China y Portugal en la Declaración Sino-Portuguesa de 1987. En realidad, la Ley Fundamental es una especie de miniconstitución que regula el estatuto legal de Macao, sus relaciones con la República Popular de China y el funcionamiento de sus cuerpos legislativo, ejecutivo y judicial.

Según la Ley Fundamental, Macao será una Región Administrativa Especial de la República Popular de China<sup>8</sup> que gozará de cierto grado de autonomía respecto al gobierno central de Pekín. Como se decía anteriormente, conservará sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como su propio sistema jurídico. Sin embargo, dicha autonomía es restringida, ya que varias cuestiones son competencia exclusiva del gobierno Central Popular de la República Popular de China. Todas las cuestiones relativas a las relaciones exteriores y a la defensa de la Región Administrativa Especial de Macao «y otros asuntos al margen de los límites de autonomía de la región, tal como específica» la Ley Fundamental son responsabilidad del gobierno central.<sup>9</sup> La capacidad legislativa de la Región Administrativa Especial de Macao también es limitada. El poder de interpretar y enmendar la Ley Fundamental se confiere a la Asamblea Nacional Popular (véase más abajo)<sup>10</sup>: la interpretación final de la Ley Fundamental compete al Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular y el poder de enmendarla al pleno de la Asamblea.

Según el principio de continuidad, establecido por la Declaración Sino-Portuguesa y la Ley Fundamental (artículo 8), cualquier ley, decreto-ley, disposición administrativa y demás normas que estuvieran previamente en vigor en Macao seguirán vigentes, en principio, mientras no quebranten la Ley Fundamental. En marzo de 1993, la Asamblea Nacional Popular creó el Comité para la Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial de Macao, encargado de revisar las

5 Ibid, artículo 2, párrafo 4.

6 Ibid, anexo 1, sección V, párrafo 1. Este párrafo extendía dicha protección a «los derechos relacionados con la propiedad privada y la propiedad de empresas, así como su traspaso y herencia, y a recibir el pago de compensaciones apropiadas por expropiaciones legales sin demoras excesivas; la libertad de contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia y a educar a los hijos libremente».

7 Ley Fundamental, artículo 144, párrafo 4.

8 La existencia de regiones administrativas especiales está prevista en el artículo 31 de la constitución china.

9 Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular de China, artículos 14 y 18.

10 Ley Fundamental, artículos 143 y 144.

leyes vigentes y futuras y otras normas, y de informar a la Asamblea Nacional Popular de su compatibilidad con la Ley Fundamental. El Comité se compone de cinco personas de Macao y cinco del resto de China, nombradas por el Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular, del que depende directamente el Comité para la Ley Fundamental. En el momento de establecer la Región Administrativa Especial de Macao, las leyes y normas que el Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular declare incompatibles con la Ley Fundamental dejarán de inmediato de tener efecto en Macao. Es preocupante que los habitantes de Macao todavía no sepan con certeza si alguna ley no sobrevivirá al traspaso de soberanía por considerar el Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular que quebranta la Ley Fundamental. Esta situación genera una incertidumbre continua e innecesaria.

Esta ambigüedad planea sobre numerosas leyes y normas adoptadas o modificadas en Macao en los últimos años, y sobre todo en 1998 y 1999. La introducción de esta abundancia de nuevas normas en una fase tan avanzada parece ser resultado del impulso de última hora tomado por Portugal tras varios años de pasividad e inacción. La validez legal de dichas normas no está claro y no se sabe con certeza cuáles de ellas seguirán en vigor en Macao después del traspaso de soberanía. Esta preocupación fue recientemente expresada por el Comité de Derechos Humanos de la ONU<sup>11</sup>.

Mientras que la Ley Fundamental, de acuerdo con el principio de «un país, dos sistemas», establece que una lista limitada de leyes nacionales chinas pueden aplicarse a Macao, la misma ley también otorga al Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular el poder discrecional de engrosar o aligerar esta lista (tras consultar al Comité para la Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial de Macao y al gobierno de la Región Administrativa Especial de Macao). El artículo 18 de la Ley Fundamental establece que dichas leyes nacionales deben limitarse a cuestiones de defensa nacional, relaciones exteriores u «otros asuntos al margen de los límites de autonomía de la región, tal como especifica esta Ley [Fundamental]». Sin embargo, estas categorías son tan amplias y ambiguas que cabe la posibilidad de que se introduzca una amplia serie de leyes nacionales chinas en Macao, entre ellas las disposiciones que se utilizan actualmente en China para encarcelar a personas que ejercen pacíficamente los derechos humanos básicos.

## **La Ley Fundamental y los derechos humanos**

La Ley Fundamental enuncia una serie de derechos humanos. El artículo 40 establece que las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tal como se aplican a Macao seguirán siendo vigentes. La Ley Fundamental también incluye, de forma general, muchos pero no todos los derechos articulados en dichos tratados. Esta ley ampara los siguientes derechos: el derecho a no quedar privado de libertad arbitrariamente, el derecho a un recurso judicial contra la detención arbitraria (hábeas corpus), el derecho a un juicio justo con todas las garantías procesales, el derecho a un recurso judicial efectivo y a recibir compensación por las violaciones de los derechos humanos. La Ley Fundamental prohíbe explícitamente la tortura y los malos tratos. También reconoce las siguientes libertades: la libertad de conciencia y de expresión, de reunión y de asociación, de prensa, de viaje y de circulación, así como los derechos sindicales y el derecho a la huelga, entre otros.

Sin embargo, la Ley Fundamental no garantiza todos los derechos y libertades reconocidos en las normas internacionales, entre ellos algunos contemplados en la Constitución de Portugal y

---

**11** Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos- Macao (Portugal), Documento ONU: CCPR/C/79/Add.115, 4 de noviembre de 1999, párrafo 7.  
*Amnistía Internacional, diciembre de 1999 Índice AI: ASA 27/03/99/s*

actualmente reconocidos en Macao. La Ley Fundamental no garantiza clara y explícitamente el derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente, el derecho a no ser extraditado por razones políticas o por crímenes a los que pueda aplicarse la pena de muerte, el derecho de asilo y el derecho a la objeción de conciencia. Estos derechos están garantizados por la Constitución de Portugal y, como tal, estaban protegidos en Macao hasta el traspaso de soberanía, tal como establece el artículo 2 del Estatuto Orgánico de Macao que estipula claramente que todos los principios, derechos, libertades y salvaguardias garantizados por la Constitución de Portugal también están garantizados en Macao.

Algunos de los derechos reconocidos por la Ley Fundamental están escasamente reglamentados en la miniconstitución de la Región Administrativa Especial de Macao o están definidos en términos muy generales, sin suficientes salvaguardias. No se ha aprobado todavía ninguna ley para proteger dichos derechos y libertades. Los proyectos de ley sobre el derecho a la huelga y el derecho a la participación democrática están, por ejemplo, bloqueados en la Asamblea Legislativa de Macao, en la que las autoridades de la República Popular de China y la comunidad empresarial de Macao han gozado de una gran influencia. Tampoco ha sido aprobada ninguna ley para proteger y regular la libertad de prensa. Todo lo anterior ha inducido a importantes sectores de la sociedad a partir de la base de que algunos de los derechos establecidos en la Ley Fundamental son letra muerta.

No está claro que todos los derechos humanos garantizados por la Constitución de Portugal sigan en vigor en Macao tras el traspaso de soberanía. Y si serán o no aplicables es un tema de debate. Algunos miembros de la Asamblea Legislativa consideran que, dado el principio de continuidad afirmado en la Declaración Sino-Portuguesa y en la Ley Fundamental, las garantías constitucionales de derechos humanos y de libertades fundamentales deberían seguir siendo aplicables en la Región Administrativa Especial de Macao tras la devolución. Ello permitiría una mayor protección de los derechos humanos que la que establece la Ley Fundamental.

### **Libertad de opinión y de expresión**

La libertad de opinión y de expresión están protegidas por el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Ley Fundamental garantiza la libertad de expresión de forma general (artículo 27), pero ninguna de estas dos libertades, fundamentales en una sociedad democrática, están suficientemente amparadas.

En efecto, la libertad de opinión y de expresión están seriamente amenazadas por la disposición del artículo 23 de la Ley Fundamental. Según ésta, la Región Administrativa Especial de Macao debería legislar contra cualquier «acto de traición, secesión o subversión» en contra del gobierno central de la República Popular de China. La imprecisión y falta de definición de términos como «subversión» allanan el terreno para que se produzcan posibles abusos y actos arbitrarios en contra de quienes ejercen la libertad de conciencia y de expresión. Amnistía Internacional considera preocupante que cualquier ley promulgada en la Región Administrativa Especial de Macao para prohibir «cualquier acto de traición, secesión, sedición» o «subversión contra el Gobierno Central Popular» pueda restringir el ejercicio de los derechos fundamentales, como la libertad de asociación y de reunión pacífica. Del mismo modo, la organización insta a las autoridades de la Región Administrativa Especial de Macao a asegurar que ninguna ley sobre organizaciones políticas limite el ejercicio de los derechos fundamentales amparados por las normas internacionales.

Las leyes nacionales relativas a la protección de la bandera nacional y de los símbolos de China, que según la Ley Fundamental son aplicables en Macao, también pueden ser utilizadas en contra de quienes protestan pacíficamente, como ha ocurrido recientemente en Hong Kong.

## **Derecho a la objeción de conciencia**

Aunque la Ley Fundamental garantiza la libertad de conciencia (artículo 34) de forma general, el derecho a la objeción de conciencia no está contemplado en la miniconstitución de Macao. El 3 de agosto de 1998, la Asamblea Legislativa de Macao promulgó la Ley 5/98/M, que regula la libertad de religión, de culto y de creencias en general. El artículo 2 (3) de esta ley establece que «nadie será objeto de prejuicios, persecución o privación de sus derechos ni quedará exento de sus obligaciones y deberes cívicos por no profesar una fe religiosa o debido a sus creencias o prácticas religiosas, con la salvedad del derecho a la objeción de conciencia en las circunstancias previstas por la ley»<sup>12</sup>. No existe ninguna ley que regule el derecho a la objeción de conciencia y, por lo tanto, este derecho está completamente desamparado.

## **Derechos humanos y estados de excepción**

Aunque la Ley Fundamental estipula que el mantenimiento del orden público es responsabilidad de las autoridades de Macao, no contiene ninguna disposición clara con relación a los estados de excepción.

En primer lugar, aunque el artículo 18 de la Ley Fundamental se refiere a situaciones de emergencia, no existen disposiciones que regulen los estados de excepción. La ley no determina en qué casos puede declararse un estado de excepción, la forma en que debería efectuarse dicha declaración ni las formas de control que deberían utilizarse. No especifica los poderes de las autoridades ni si los derechos humanos pueden restringirse o suspenderse. La Ley Fundamental no establece ninguna salvaguardia concreta para la protección de los derechos no derogables durante un estado de excepción o de guerra. Dichos derechos incluyen el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y de los malos tratos, la libertad de pensamiento, conciencia y religión. En Macao no existe ninguna otra ley que regule la declaración de un estado de excepción. Esta falta de transparencia e incertidumbre con relación a la posible declaración de un estado de excepción es contraria a las disposiciones del derecho internacional humanitario y, en particular, al artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>13</sup>. Al analizar el artículo 18 de la Ley Fundamental de Hong Kong, similar al artículo 18 de la Ley Fundamental de Macao, el Comité de Derechos Humanos consideró que, dada la falta de disposiciones detalladas con relación a los estados de excepción y de normas que regulen el artículo, incumplía el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>14</sup>.

---

12 Traducción no oficial

13 El relator especial sobre la cuestión de los derechos humanos y los estados de excepción ha señalado que, según el derecho internacional humanitario, los Estados deben respetar ciertos principios relacionados con los estados de excepción: el principio de legalidad, por el cual deben existir normas y mecanismos de control para regular este tipo de situaciones; el principio de proclamación, por el cual un estado de excepción debe ser anunciado públicamente y las autoridades deben informar a la población de los tipos de las medidas que se tomarán, así como de su alcance, duración y en qué partes del territorio se aplicarán; el principio de temporalidad, por el cual el estado de excepción debe ser limitado en el tiempo y debe permanecer en vigor sólo mientras las razones que condujeron a su declaración sigan existiendo; el principio de necesidad y proporcionalidad, por el cual un estado de excepción sólo puede declararse cuando los medios ordinarios para dirigir la situación son insuficientes y todas las medidas adoptadas durante este periodo deben ser proporcionales a la gravedad de la situación; el principio de no discriminación; y el principio de los derechos humanos no derogables, por el cual ciertos derechos humanos, como el derecho a la vida o el derecho a no ser sometido a tortura, no pueden suspenderse ni restringirse, ni tan siquiera en estado de guerra o de excepción (Doc. ONU: E/CN.4/Sub.2/1997/19).

14 Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos- Hong Kong, (Reino Unido), Documento *Amnistía Internacional*, diciembre de 1999 Índice AI: ASA 27/03/99/s

En segundo lugar, la Ley Fundamental (artículo 18) concede al Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular de la República Popular de China el poder de declarar un estado de guerra en Macao. Las autoridades de Pekín también tienen el poder de declarar un estado de excepción cuando se produzcan «disturbios en la Región que pongan en peligro la unidad o la seguridad nacional» y que no puedan ser controlados por las autoridades de Macao. La imprecisión de los términos utilizados en el artículo 18 de la Ley Fundamental respecto a la declaración de un estado de excepción por parte de Pekín podría conducir no sólo a la utilización arbitraria de dichos poderes sino también al debilitamiento del estatuto de autonomía de la región de Macao.

La Ley Fundamental estipula que, en ambas situaciones, las leyes de la República Popular de China podrían aplicarse por decreto del gobierno central, en sustitución de las leyes propias de Macao.

En la actualidad, la ley nacional china pertinente es la Ley Marcial de la República Popular de China, adoptada el 1 de marzo de 1996 y de la que se tuvo poca noticia en China e internacionalmente. Esta ley prevé la suspensión de los derechos constitucionales durante un estado de excepción. La legislación sobre secretos de Estado y seguridad nacional introducida en China desde finales de la década de los ochenta restringe las libertades fundamentales, ocasionan violaciones de derechos humanos generalizadas y penalizan una amplia variedad de actividades percibidas como una amenaza para el orden político, económico y social establecido. Estas leyes se utilizan cada vez con más frecuencia para encarcelar a quienes ejercen pacíficamente los derechos humanos básicos<sup>15</sup>. La Ley Marcial no contempla explícitamente las limitaciones establecidas en las normas internacionales respecto a los estados de excepción y sus disposiciones son tan imprecisas que podrían permitir la suspensión arbitraria de derechos como el derecho a un juicio justo.

Teniendo en cuenta la disposición del artículo 18 (párrafo 4) de la Ley Fundamental, que otorga al Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular plenos poderes para incrementar el número de leyes nacionales aplicables a la Región Administrativa Especial de Macao en estado de excepción o de guerra, cabe la posibilidad de que otras normas vigentes en la República Popular de China pudieran aplicarse a la Región Administrativa Especial de Macao. La detención administrativa en campos de «reeducación por el trabajo» durante dos o tres años y sin control judicial podría, por ejemplo, extenderse a Macao. Al mismo tiempo, el código penal de China, que castiga diversos actos en tanto que «delitos que ponen en peligro la seguridad nacional» podría extenderse a Macao aun sin existir una definición precisa de lo que significa «ponen en peligro la seguridad nacional». El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, de la ONU, ha expresado su preocupación ante esta situación puesto que permite que «las autoridades detengan y acosen a personas que podrían estar ejerciendo sus libertades fundamentales de forma pacífica»<sup>16</sup>. Según el Grupo de Trabajo, el código penal chino describe muchos delitos de forma vaga e imprecisa, «y por lo tanto supone una amenaza para los derechos fundamentales de quienes desean ejercer su derecho a la libertad de opinión o de expresión, de prensa, de reunión y de religión»<sup>17</sup>. Asimismo, podría introducirse la pena de muerte, que el código penal de Macao no incluye como castigo, pero que existe para numerosos delitos en el código penal de China.

---

ONU: CCPR/C/79/Add.57, párrafo 15.

<sup>15</sup> Véanse los informes de Amnistía Internacional, República Popular China: Reforma legislativa y derechos humanos, Índice AI: ASA 17/14/1997/s, marzo de 1997, y República Popular China: Secretos de Estado. Pretexto para la represión, Índice AI: ASA 17/42/96/s, mayo de 1996.

<sup>16</sup> Documento ONU: E/CN.4/1988/44/Add.22, párrafo 106.

<sup>17</sup> Ibid, párrafo 107. (La traducción de las citas es de EDAI).

Índice AI: ASA 27/03/99s Amnistía Internacional, diciembre de 1999

## Los residentes de Macao y el derecho a la nacionalidad

Una de las situaciones que no han resuelto la Declaración Sino-Portuguesa y la Ley Fundamental es la de los ciudadanos portugueses de origen chino. Los más afectados son los macaenses, que actualmente tienen la doble nacionalidad portuguesa y china, tal como se acordó con Portugal. Según las estimaciones del Secretario de Justicia de Macao, hoy en día hay 110.000 portugueses de origen chino<sup>18</sup>. Tras la devolución de soberanía, su estatuto legal cambiará y serán considerados ciudadanos de la República Popular de China, dado que ésta no acepta la doble nacionalidad y adopta el criterio de *jus sanguinis*, según el cual la nacionalidad está determinada por la nacionalidad de los padres.

Una consecuencia práctica de esta situación, que deniega el derecho a la doble nacionalidad, es que los detenidos de nacionalidad portuguesa y de origen chino podrían prevalerse de la protección consular de las autoridades portuguesas. En noviembre de 1999, el Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación ante el hecho de que la República Popular de China no reconociera la doble nacionalidad y ante la falta de acuerdo firme entre los gobiernos de China y Portugal en cuanto a la nacionalidad de los residentes de Macao a partir del 19 de diciembre de 1999. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también había expresado su preocupación ante esta situación en 1996<sup>19</sup>. El Comité de Derechos Humanos recomendaba tomar medidas efectivas para proteger los derechos de las personas que hoy gozan de la doble nacionalidad<sup>20</sup>.

## Poder judicial independiente

La existencia de un poder judicial independiente de los demás poderes del Estado es un elemento fundamental del derecho a un juicio justo y de la protección de los derechos humanos en general. A pesar de que la Ley Fundamental estipula que los tribunales de Macao desempeñan sus funciones judiciales de forma independiente y sin injerencias, el principio de independencia de la judicatura no ha quedado protegido de forma satisfactoria ni en la Declaración Sino-Portuguesa ni en la Ley Fundamental y podría quedar debilitado.

El artículo 87 de la Ley Fundamental prevé ciertas protecciones para la independencia del poder judicial en cuanto a la selección de los jueces, la permanencia en el cargo, así como la separación del cargo y refleja algunos, pero no todos, de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, de la ONU. En concreto, los Principios Básicos 11 y 12 también estipulan que la permanencia en el cargo de los jueces, su independencia, seguridad, remuneración, condiciones de servicio, pensiones y edad de jubilación quedarán adecuadamente garantizados por ley y que los jueces, ya sean nombrados o elegidos, deberán tener garantizado el cargo hasta que cumplan la edad para la jubilación obligatoria o expire el periodo para el que hayan sido nombrados o elegidos. El cumplimiento de estos principios es más problemático cuando tanto la Declaración como Ley Fundamental estipulan que los jueces serán nombrados por el jefe del Ejecutivo, y la Ley Fundamental establece que los jueces podrán ser separados de su cargo por una decisión del jefe del Ejecutivo. Esta situación podría socavar el principio de independencia e imparcialidad de la judicatura.

---

18 Entrevista de Amnistía Internacional con personal de la secretaría de Justicia de Macao, celebrada en mayo de 1999.

19 Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Macao (Portugal), Documento ONU: E/C.12/1/Add.9, 6 de diciembre de 1996, párrafo 11.

20 Documento ONU: CCPR/C/79/Add.115, 4 de noviembre de 1999, párrafo 13.  
*Amnistía Internacional, diciembre de 1999 Índice AI: ASA 27/03/99/s*

Los temores a una insuficiente protección de los derechos humanos suscitados por el débil poder judicial de la Región Administrativa Especial de Macao no hacen más que exacerbarse cuando se les suma la juventud y la falta de experiencia de la judicatura, que lleva pocos años manejando leyes bilingües, y la complejidad del sistema legal que estableció el modelo de «un país, dos sistemas».

En sus decisiones judiciales, los tribunales de la Región Administrativa Especial de Hong Kong están autorizados a interpretar la Ley Fundamental. Este poder no es, sin embargo, absoluto. En las cuestiones que son competencia del gobierno central o que se refieren a la relación entre las autoridades centrales y regionales, los tribunales deben obtener una interpretación de la Ley Fundamental del Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular antes de emitir sus decisiones finales inapelables. Dicha interpretación es vinculante para el tribunal. Esta situación socava la independencia e imparcialidad de los tribunales. Algunos juristas de Macao consideran que esta disposición de la Ley Fundamental es contraria a la Declaración Sino-Portuguesa, que estipula que los recursos de apelación definitivos deben ser vistos por el Tribunal de Última Instancia de Macao, según el principio de autonomía judicial sobre el que se basa la Declaración.

### **Derecho a recurso judicial**

La Ley Fundamental garantiza explícitamente el derecho al recurso de hábeas corpus<sup>21</sup>. Al mismo tiempo, el derecho de petición está reconocido y regulado por la Ley 5/94/M.

La Ley 112/91 (del 29 de agosto de 1991) que establecía la organización básica de la judicatura de Macao, también estableció el recurso de amparo (artículo 17), que prevé protección judicial ante las violaciones de los derechos fundamentales garantizados por el Estatuto Orgánico de Macao. Sin embargo, no se han adoptado leyes para regular los procedimientos que rigen el recurso de amparo. En su ausencia, el Tribunal Superior de Justicia de Macao ha rechazado repetidamente la admisión a trámite de los recursos de amparo. El destino de este recurso después del traspaso de soberanía también está en entredicho.

Según los términos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados Partes deben establecer recursos efectivos en sus jurisdicciones para todas las víctimas de las violaciones de derechos humanos. Ello incluye asegurar que todo el mundo entiende sus derechos y tiene acceso a recursos asequibles y efectivos si sus derechos son violados. Se trata de una obligación dictada por tratados internacionales; es un imperativo legal del presente y no una aspiración futura.

### **La pena de muerte**

Macao tiene una larga tradición abolicionista en lo que se refiere a la pena de muerte. Hace más de un siglo, en 1869, el Boletín Oficial de Macao publicó el Decreto del 28 de octubre de 1868 por el que se abolía la pena de muerte para los delitos comunes. Varios decretos posteriores reiteraron la prohibición de la pena de muerte. En 1911, la pena de muerte fue suprimida para los delitos militares y, aunque reintroducida por poco tiempo durante la Primera Guerra Mundial, fue definitivamente abolida en la Constitución de Portugal de 1976.

La tradición abolicionista no ha quedado reflejada en la Ley Fundamental, que guarda silencio al respecto. El nuevo código penal de Macao (Ley 11/95/M), adoptado en 1995 tras consultas con el gobierno chino, prohíbe explícitamente la pena de muerte, así como la privación de libertad perpetua, indefinida o ilimitada (artículo 39). A pesar de la prohibición en el código

---

<sup>21</sup> Artículo 28 de la Ley Fundamental y artículos 206 y otros del código penal  
*Índice AI: ASA 27/03/99s Amnistía Internacional, diciembre de 1999*

penal, el hecho de que la Ley Fundamental no prohíba explícitamente la pena de muerte significa que ésta podría ser reintroducida después del 20 de diciembre de 1999.

China no ha ofrecido hasta ahora garantías formales en cuanto al mantenimiento de la tradición abolicionista. La agencia de noticias del gobierno chino, Xinhua, ha informado sólo de lo siguiente: «Cuando Macao sea devuelto a China, mientras el poder legislativo de la Región Administrativa Especial de Macao [post-devolución] lo considere necesario, la disposición para abolir la pena de muerte [. . .] podrá sin lugar a dudas mantenerse».<sup>22</sup>

Según informes, en su campaña para ocupar el cargo de jefe del Ejecutivo, Edmund Ho Hau-wah declaró que tal vez fuera necesario volver a introducir las penas de cadena perpetua para combatir el aumento de la criminalidad. Añadió que las ejecuciones no formaban parte de su llamamiento en favor de castigos más severos, y que «los cambios que se introdujeron en el código penal después de la devolución deberían estar en consonancia con el sistema de valores de Macao».<sup>23</sup>

### **Extradición, transferencia o entrega de presos**

El derecho a no ser extraditado por razones políticas o por delitos punibles con la pena de muerte está garantizado en Macao, en virtud de la Constitución Portuguesa. La prohibición de extradición para los delitos punibles con la pena capital fue reiterada por el Tribunal Constitucional de Portugal en un caso relacionado con la extradición a China. En 1995, el Tribunal Constitucional se negó a extraditar a Yeung Yuk Leng, solicitado por China por un delito punible con la pena capital, basándose en que la prohibición constitucional no consideraba que la declaración de una conmutación de la sentencia constituyera una garantía suficiente<sup>24</sup>.

Esta importante salvaguardia no fue incluida ni en la Ley Fundamental ni en el código penal. Con la ausencia de esta disposición en la Ley Fundamental, el traspaso planteará problemas en relación, por una parte, con las extradiciones a otros países, y por otra, con la transferencia de detenidos al continente chino. En noviembre de 1999, el Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación ante la ausencia de un acuerdo firme sobre la transferencia de residentes de la Región Administrativa Especial de Macao para ser juzgados en otras jurisdicciones de China, o sobre la extradición de los residentes a otros países donde podrían estar expuestos a castigos más severos, entre ellos la pena de muerte, que los que prevé el código penal de Macao. El Comité de Derechos Humanos reiteró que los residentes de Macao deberían beneficiarse de la protección de los derechos establecidos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y que no deberían perder dicha protección al ser transferidos a otras jurisdicciones<sup>25</sup>.

La Ley Fundamental y la Declaración Sino-Portuguesa, que imponen obligaciones internacionales tanto a la República Popular de China como a Portugal, prevén que los derechos y las garantías establecidos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos seguirán siendo vigentes tras la devolución. Según los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el gobierno de Macao tiene la obligación de proteger el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de todas las personas de su jurisdicción. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que la obligación de los Estados establecida en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

---

22 *South China Morning Post*, 15 de abril de 1999.

23 *South China Morning Post*, 22 de abril de 1999.

24 Sentencia 417/95.

25 Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos - Macao (Portugal), Doc. ONU: CCPR/C/79/Add.115, noviembre de 1999, párrafo 14.

*Amnistía Internacional*, diciembre de 1999 Índice AI: ASA 27/03/99/s

Políticos también se aplica a las personas que puedan ser sometidas a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes tras ser devueltas a otro país a raíz de una extradición, expulsión o devolución<sup>26</sup>. Amnistía Internacional cree que esta prohibición de la extradición debe aplicarse también a las personas en espera de ser juzgadas por delitos punibles con la pena de muerte, puesto que constituye un trato cruel e inhumano.

En cuanto al traslado de presos a la República Popular de China, debería subrayarse que los procedimientos para la aplicación de la pena de muerte en el continente no contemplan las salvaguardias mínimas establecidas en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los procedimientos judiciales del continente todavía no están en consonancia con las normas internacionales sobre juicios justos establecidas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en otros convenios internacionales, puesto que estas ejecuciones, en el continente, son ejecuciones sumarias. Los Principios de las Naciones Unidas relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias (Principio 5) estipulan al respecto que «Nadie será obligado a regresar ni será extraditado a un país en donde haya motivos fundados para creer que puede ser víctima de una ejecución extralegal, arbitraria o sumaria.»<sup>27</sup> A pesar de que en el caso de Macao y del resto de China dicha devolución se estaría efectuando en el seno de un mismo país, el principio de los dos sistemas también debe respetarse. En base a lo antedicho y al principio *pro homine*, por el que la interpretación de las normas debería efectuarse a favor de los derechos humanos, debería aplicarse el Principio 5, mencionado anteriormente.

La Declaración Sino-Portuguesa es un acuerdo internacional entre Estados soberanos por el que dichos Estados contraen obligaciones internacionales. La República Popular de China y Portugal se han comprometido a que, en la nueva y emergente Región Administrativa Especial de Macao, «los acuerdos internacionales en los que la República Popular de China no sea Estado Parte pero que se apliquen actualmente en Macao seguirán siendo vigentes»<sup>27</sup>. Esta obligación debería cumplirse de buena fe de acuerdo con el principio *pacto sum servanda*. Por tanto, la República Popular de China tiene la obligación internacional de asegurar que los residentes de Macao disfrutan plenamente de los derechos, libertades y garantías estipulados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## **La Ley sobre el Crimen Organizado y el derecho a un juicio justo**

En julio de 1997, la Asamblea Legislativa de Macao aprobó la Ley 6/97, llamada «la Ley sobre el Crimen Organizado», con el fin de combatir «las asociaciones secretas», el juego y las apuestas ilegales. Si bien es cierto que las autoridades de todas partes del mundo tienen el derecho y la obligación de luchar contra el crimen, ello debe llevarse a cabo en el marco del Estado de derecho y del respeto de los derechos humanos. La Ley 6/97 establece varias disposiciones que van en contra de las normas internacionales sobre juicios justos.

La Ley 6/97 tipifica un complejo delito común llamado «asociación o sociedad secreta». Define una «asociación o sociedad secreta» como cualquier organización creada para obtener ganancias ilegales mediante ciertos tipos de conducta (juego ilegal, secuestros, etc.), delitos en sí mismos ya tipificados en el código penal. Esto significa que el delito de «asociación o sociedad secreta» incorpora «el delito mediante el cual fue cometido». Este último queda incluido en la categoría principal de delito —«asociación o sociedad secreta»— y constituye un elemento esencial y propio de la definición tipificada de dicho delito. Sin embargo, la descripción ambigua

---

<sup>26</sup> Comentario general Núm. 20 del Comité de Derechos Humanos, párrafo 9, en Doc. ONU: HRI/GEN/1/Rev.3.

<sup>27</sup> Declaración Sino-Portuguesa, Apéndice 1, Sección VIII, Párrafo 3.  
Índice AI: ASA 27/03/99s Amnistía Internacional, diciembre de 1999

de lo que constituye una «asociación o sociedad secreta»<sup>28</sup> se ha traducido en que las personas condenadas por «asociación o sociedad secreta» sean objeto de dos sentencias consecutivas: una por el delito de «asociación o sociedad secreta» y otra por el «delito mediante el cual fue cometido». En 1998, el Tribunal de lo Penal de Macao condenó a varias personas, en dos juicios, tanto por pertenecer a una «sociedad secreta» como por «juego ilegal». Tal como expresó claramente el Comité de Derechos Humanos en sus observaciones sobre el informe de Portugal acerca de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en Macao, esta situación es contraria al principio *ne bis in idem*, garantizado por el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por el que nadie puede ser condenado dos veces por el mismo delito<sup>29</sup>.

El artículo 28 (4) de la Ley 6/97 también establece un procedimiento para los testigos anónimos. El Comité de Derechos Humanos señaló que recurrir a testigos anónimos es incompatible con el principio de «la igualdad de condiciones» y el derecho a la defensa, en particular para interrogar a los testigos, estipulados en el artículo 14.3 (b) y (e) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>30</sup>. El relator especial de la ONU sobre la independencia de jueces y abogados también ha considerado que esta práctica viola el derecho a un juicio justo<sup>31</sup>.

Esta ley permite prolongar hasta tres años la pena de cárcel impuesta por el delito de pertenencia a una sociedad o asociación secreta cuando la persona ya ha sido encarcelada por el mismo delito y cuando existen razones, como indicios de que la persona sigue perteneciendo o sigue vinculada a una sociedad o asociación secreta, para creer que esta misma persona, tras recobrar la libertad, no llevaría una vida no delictiva y de ciudadano responsable (artículo 21). Esta disposición socava el derecho a la seguridad de la persona (estipulado en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos) y el derecho a no ser arbitrariamente privado de la libertad (artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

La Ley 6/97 también estipula que las personas sospechosas de pertenecer a una sociedad secreta no se beneficiarán de la libertad provisional, siendo la detención preventiva la única opción en este caso. Esta disposición socava la estipulada en el artículo 9 (3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según la cual la detención preventiva no debe utilizarse como regla general.

---

28 Artículos 1 y 2 de la Ley 6/97.

29 Documento ONU: CCPR/C/79/Add.115, noviembre de 1999, párrafo 12.

30 Documento ONU: CCPR/C/79/Add.75, párrafo 21.

31 Documento ONU: E/CN.4/1998/39/Add.2, párrafo 93.

*Amnistía Internacional*, diciembre de 1999 Índice AI: ASA 27/03/99/s

## Tratados internacionales de derechos humanos

La Declaración Sino-Portuguesa<sup>32</sup> y la Ley Fundamental<sup>33</sup> establecen explícitamente el principio de continuidad de los tratados en los que la República Popular de China no es Estado Parte. La Ley Fundamental (artículo 40) también establece que los derechos garantizados por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo seguirán siendo protegidos en la Región Administrativa Especial de Macao. La realidad es, sin embargo, más compleja y continúa la incertidumbre sobre si los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Portugal y que se aplicaban hasta ahora en Macao seguirán en vigor. Uno de los mayores obstáculos en este sentido es la falta de legislación interna para aplicar las disposiciones de estos tratados internacionales y las garantías y los derechos consagrados en ellos. Es evidente que este tema no ha sido resuelto satisfactoriamente ni por las autoridades portuguesas ni las chinas.

Los tratados de derechos humanos que deberían seguir en vigor en Macao después del traspaso pertenecen a tres categorías distintas: los tratados que son aplicables en Macao<sup>34</sup> pero en los que la República Popular China no es Estado Parte (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), los tratados ratificados por Portugal y que las autoridades de dicho país no consideran aplicables a Macao (Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y los tratados que son aplicables en Macao y en los que la República Popular de China es Estado Parte<sup>35</sup>.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificados por Portugal pero no por China, deberían permanecer en vigor en Macao tras la devolución. Portugal ha formulado reservas en cuanto a la aplicación a Macao de ciertos artículos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Lo que no está claro es si los individuos podrán acceder al Comité de Derechos Humanos con el fin de presentar quejas relativas a violaciones de los derechos protegidos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este procedimiento es un mecanismo de la protección internacional de los derechos humanos de enorme importancia. Portugal es Estado Parte en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconoce la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar «comunicaciones de personas que estén sujetas a la jurisdicción» del Estado Parte. El Protocolo no contiene ninguna disposición explícita por la que, en situaciones como las de Macao, los Estados Partes tengan que efectuar una declaración especial para solicitar que ámbito de aplicación del Protocolo sea ampliado. La Ley Fundamental no contempla ninguna limitación en este punto. Las autoridades portuguesas declararon a Amnistía Internacional, durante su visita a Macao el pasado mes de mayo, que, en su opinión, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no estaba en vigor en Macao. Esta posición va en contra del principio de derecho internacional según el cual las autoridades de un país no pueden invocar el derecho interno para eludir sus compromisos internacionales. Este principio está ampliamente reconocido en

32 Declaración Sino-Portuguesa, Apéndice 1, Sección VIII, párrafo 3.

33 Ley Fundamental, artículo 138.

34 La resolución 41/92 del Congreso de Portugal, del 31 de diciembre de 1992, disponía la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a Macao.

35 La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

jurisprudencia<sup>36</sup> y está estipulado en el artículo 27 de la Convención de la ONU sobre el Derecho de los Tratados.

En noviembre de 1999, el Comité de Derechos Humanos reiteró asimismo en relación con Macao «su posición de siempre de que los tratados de derechos humanos se transmiten con los territorios y que los Estados siguen vinculados por las obligaciones aceptadas en virtud del Pacto por el Estado predecesor»<sup>37</sup>.

Las disposiciones del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son cruciales en Macao porque permiten que los individuos accedan a los mecanismos internacionales en caso de que sean violados sus derechos humanos. La falta de claridad y la incertidumbre sobre la validez legal del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos después del traspaso, son motivo de preocupación para Amnistía Internacional.

Además, en octubre de 1999, durante el examen por parte del Comité de Derechos Humanos del informe final de Portugal sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en Macao, la delegación portuguesa informó al Comité de que no existían acuerdos relativos a la presentación de informes tras la devolución. Dichos informes son un requisito absoluto y esencial del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Convención contra la Tortura y de la Convención sobre los Derechos del Niño, todos ellos aplicables en Macao. El tema de los requisitos en materia de informes quedó satisfactoriamente resuelto en el caso de la Región Administrativa Especial de Hong Kong. Amnistía Internacional confía en que se pueda llegar a acuerdos similares para la Región Administrativa Especial de Macao y recomienda que el gobierno de la República Popular de China confíe al de la Región Administrativa Especial de Macao las consultas y la elaboración de informes o secciones de informes relativos a la aplicación de dichas normas en Macao, así como su presentación ante los organismos pertinentes de la ONU.

En noviembre de 1999, el Comité de Derechos Humanos expresó preocupación ante la escasez de organizaciones no gubernamentales locales de derechos humanos en Macao y el hecho de que no se alentara a la formación de dichas organizaciones. Esta preocupación recordaba a la expresada por el Comité en 1997 al examinar el anterior informe de Macao sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Amnistía Internacional insta a las autoridades centrales y a las de la Región Administrativa Especial de Macao a que no escatimen esfuerzos para fomentar la mayor participación comunitaria posible en el proceso de elaboración de informes.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Convención contra la Tortura)<sup>38</sup> y la Convención Internacional

---

**36** Corte Internacional Permanente de Justicia, Opinión Consultiva del 4 de febrero de 1932, *Traitement des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig*, Series A/B, n° 44; Opinión Consultiva del 31 de julio de 1930, *Question des communautés greco-bulgares*, Serie n° 17. Corte Internacional de Justicia, Opinión Consultiva del 26 de abril de 1988, *Obligation d'arbitrage*; Sentencia del 28 de noviembre de 1958, *Application de la Convention de 1909 pour régler la tutelle des mineurs (Pays Bas/Suède)*; Sentencia del 6 de abril de 1955, *Notteböhme (2e. Phase) (Lichtenstein/Guatemala)*. Laudo arbitral S.A Bunch, *Montijo (Colombia/Estados Unidos de América)*, 26 de julio de 1875, Corte Internacional Permanente de Justicia, sentencia del 13 de septiembre de 1928, *Usine de Chorzow (Allemagne/Pologne)*, Serie A, n° 17.

**37** Documento ONU: CCPR/C/79/Add.115, párrafo 3.

**38** Portugal negó durante muchos años que la Convención contra la Tortura fuera aplicable en Macao. El Comité contra la Tortura, en sus observaciones y recomendaciones sobre el informe de Amnistía Internacional, diciembre de 1999 *Índice AI: ASA 27/03/99/s*

sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial han sido todas ellas ratificadas por Portugal y la República Popular de China. En 1998, estos tratados de derechos humanos fueron publicados en el Boletín Oficial de Macao. Según fuentes oficiales de Macao, la República Popular de China sostiene que todos estos tratados permanecerán automáticamente en vigor en Macao, pero sujetos a las reservas formuladas por la República Popular de China y no de acuerdo con los textos ratificados por Portugal. La República Popular de China ha formulado reservas a todos estos tratados, mientras que Portugal no ha emitido ninguna. En el caso de la Convención de los Derechos del Niño, por ejemplo, China ha formulado una reserva al artículo 6, que garantiza el derecho intrínseco a la vida de todo niño. El efecto de la reserva china es que este derecho sólo se reconoce mientras no sea incompatible con la política interna de planificación familiar. En cuanto a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la República Popular de China ha formulado reservas a los artículos que establecen los mecanismos para resolver controversias sobre la interpretación o la aplicación de dichos tratados.

En el caso de la Convención contra la Tortura, Portugal ha efectuado una declaración en relación con el artículo 22, que permite que el Comité contra la Tortura examine las comunicaciones individuales en caso de violaciones de la Convención. Pero la República Popular de China ha formulado importantes reservas a la Convención: no reconoce la competencia del Comité contra la Tortura a la hora de llevar a cabo investigaciones cuando recibe información relacionada con la práctica sistemática de la tortura. Tampoco reconoce la competencia del Comité contra la Tortura a la hora de examinar las comunicaciones individuales relacionadas con violaciones de la Convención. No está claro si estos dos mecanismos fundamentales de protección internacional, establecidos por la Convención contra la Tortura, se aplicarán a Macao después del traspaso.

Como se decía anteriormente, uno de los mayores obstáculos para el cumplimiento de los tratados de derechos humanos en Macao es la falta de legislación interna que permita aplicar las disposiciones y salvaguardar los derechos y las garantías que dichos tratados establecen. Varios órganos de supervisión de tratados han expresado claramente esta preocupación.

## **Incertidumbres y desafíos del futuro**

Doce años después de adoptarse la Declaración Sino-Portuguesa, muchos aspectos del proceso de transición relacionados con los derechos humanos siguen siendo motivo de preocupación. La falta de protección de algunos derechos fundamentales, como el derecho a no ser arbitrariamente privado de la vida o el derecho a la objeción de conciencia, la débil o insuficiente protección de otros derechos y la incertidumbre en torno a la legislación que seguirá en vigor, son algunos de los temas que ensombrecen el traspaso. En lo relativo a los derechos humanos, este periodo crucial para los habitantes de Macao está lleno de incógnitas e inseguridad.

La emergente Región Administrativa Especial de Macao se enfrenta a un enorme desafío: subsanar las deficiencias y las irregularidades para poder garantizar que los derechos humanos siguen en vigor y son protegidos y fomentados en Macao. La devolución representa una nueva etapa en la historia de Macao. La comunidad internacional, sobre todo Portugal y la Unión Europea, no puede permanecer indiferente ante el futuro de Macao y no debe escatimar esfuerzos

---

Portugal de 1993, recomendaba que Portugal extendiera la aplicación de la Convención a Macao. Durante el debate, el relator para Portugal del Comité contra la Tortura recordó a las autoridades portuguesas que la Convención era igualmente aplicable en Macao. Durante una visita a Macao en mayo de 1999, un representante de Amnistía Internacional planteó de nuevo la cuestión. El 15 de junio de 1999, el gobierno de Portugal informó al secretario general de que la Convención se aplicaría a Macao.

para vigilar el desarrollo de la situación de los derechos humanos.

Las autoridades de la Región Administrativa Especial de Macao tienen la obligación de garantizar y proteger los derechos de todos los habitantes de Macao. Y de asumir sin dilación el desafío de perfeccionar el sistema para proteger y salvaguardar los derechos humanos tras el periodo de transición. Para cumplir estos compromisos, Amnistía Internacional recomienda a las autoridades de la Región Administrativa Especial de Macao que tomen todas las medidas, legislativas o de otro tipo, necesarias con el fin de:

- garantizar y proteger todos los derechos humanos y libertades en vigor hasta el 19 de diciembre de 1999;
- garantizar la entrada en vigor de leyes internas para la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo;
- garantizar un recurso judicial efectivo que ampare a las personas contra las violaciones de los derechos humanos;
- garantizar el acceso a los mecanismos de protección internacionales previstos en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 22 de la Convención contra la Tortura;
- garantizar el derecho a la objeción de conciencia y la libertad de opinión y de expresión, así como los derechos de quienes gozan de la doble nacionalidad;
- prohibir expresamente la pena de muerte y garantizar de forma efectiva el derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente, así como prohibir la extradición o el traslado de detenidos por delitos políticos punibles con la pena de muerte;
- garantizar la existencia de un poder judicial imparcial e independiente para garantizar el derecho a un juicio justo;
- adoptar un marco jurídico que regule los estados de excepción de acuerdo con las normas internacionales, en particular el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- reformar las disposiciones de la Ley contra el Crimen Organizado que sean incompatibles con las normas internacionales de derechos humanos;
- reforzar los mecanismos de investigación independiente y compensación por las violaciones de los derechos humanos, a través de la oficina del Defensor del Pueblo o mediante la creación de una comisión de derechos humanos, de acuerdo con los Principios Relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París), de la ONU.

Amnistía Internacional también recomienda que:

- la comunidad internacional, en particular Portugal y la Unión Europea, vigile estrechamente la situación de los derechos humanos en Macao y aliente a las autoridades de la Región Administrativa Especial de Macao a seguir reforzando la protección de los derechos humanos.