
REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL

BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

Editores responsáveis por essa edição:

Editores:

Nitish Monebhurrn

Ardyllis Alves Soares

Editor Assistente

Leonardo Vieira Arruda Achtschin

Editores convidados:

Fabio Morosini

Lucas Lixinski

ISSN 2237-1036

Revista de Direito Internacional Brazilian Journal of International Law	Brasília	v. 17	n. 2	p. 1-433	abr	2020
--	----------	-------	------	----------	-----	------

Autonomía administrativa sin autonomía política: la aplicación del modelo “un país dos sistemas” en Hong Kong*

Administrative autonomy without political autonomy: the application of the “one country two systems” model in Hong Kong

Juan Enrique Serrano Moreno**

Resumen

Este estudio analiza la aplicación del modelo “un país dos sistemas” en Hong Kong surgido en las negociaciones sino-británicas para la devolución del territorio a China a la luz de la jurisprudencia constitucional y los conflictos políticos. La Región Administrativa Especial de la Hong Kong posee una alta autonomía administrativa y cuenta con un sistema político propio basado en el Estado de derecho, elecciones, protección de los derechos fundamentales etc. Sin embargo, la democratización de las instituciones ha sido limitada por el gobierno central que ha obstaculizado la prometida extensión del sufragio universal y más recientemente ha instaurado un filtro ideológico a los candidatos a elecciones en Hong Kong. Este estudio sostiene que la autonomía administrativa de la región no está acompañada por una autonomía política efectiva, situación que favorece el rechazo a una mayor integración de Hong Kong en China continental. El modelo de “un país dos sistemas” pensado en su origen como una democracia limitada ha pasado a convertirse en un régimen autoritario liberal.

Palabras clave: Autonomía administrativa. China. Hong Kong. democracia.

Abstract

This study analyses the practice of the “one country two systems” model in Hong Kong concluded in the Sino-British negotiations for the return of the territory to China in light of constitutional jurisprudence and political conflicts. The Hong Kong Special Administrative Region has a high administrative autonomy and has its own political system based on the rule of law, elections, protection of fundamental rights etc. However, the democratization of institutions has been limited by the central government that hindered the promised extension of universal suffrage and, in 2016, established an ideological filter for any election candidate in Hong Kong. This paper argues that administrative autonomy of the region is not operating with an effective political autonomy, a situation that encourages the rejection of Hong Kong’s integration into mainland China. The “one country two systems” model originally thought of as a limited democracy has turned into a

* Recibido em 06/04/2020
Aprovado em 27/08/2020

** Doctor y Abogado por la Universidad Paris I Panthéon-Sorbonne, he impartido docencia en universidades de Chile, España y Francia y desarrollado investigaciones de derecho público y ciencia política. En paralelo, he ejercido como abogado especialista en derecho administrativo y analista de políticas públicas. Actualmente desarrollo una investigación sobre la Región Administrativa Especial de Hong Kong y las relaciones sino-chilenas en el marco del Fondecyt de Iniciación n. 11180248.
Email: juane.serrano@yahoo.fr

authoritarian liberal regime.

Keywords: Administrative autonomy. China. democracy. Hong Kong.

1 Introducción

En junio 2019 las protestas contra la enmienda legislativa que pretendía crear un mecanismo de extradición entre la Región Administrativa Especial de Hong Kong (en adelante RASHK) y la República Popular de China (en adelante RPC) desembocaron en una crisis política sin precedentes en la excolonia británica¹. Después de numerosas marchas y enfrentamientos entre manifestantes y policía, la Jefa del Ejecutivo de la región Carrie Lam anunció el 4 de septiembre de 2019 el retiro de la enmienda. Los límites de la integración de la región autónoma con China continental quedaron al descubierto. ¿Cómo es posible que no exista un procedimiento que regule la extradición de presos entre tribunales de un mismo país? La respuesta a esta pregunta se encuentra en el diseño institucional inacabado de la región autónoma y los conflictos políticos que esta situación genera en la sociedad civil hongkonesa.

Desde el punto de vista del derecho comparado, Hong Kong representa un caso único de región con una alta autonomía administrativa, pero con una escasa autonomía política, integrado en un Estado unitario y socialista. Hong Kong cuenta así con su propio régimen migratorio, aduana, moneda, tribunales, fisco etc., y los agentes públicos chinos ni las leyes de la RPC operan ni se aplican en la región. Se trata en teoría de la región autónoma “más autónoma” del mundo, pues cuenta formal y prácticamente con las competencias de un Estado independiente salvo defensa y política exterior.

Esta configuración fue el resultado de las negociaciones entre el Reino Unido y la RPC para la devolución de la soberanía de la colonia consumada el 1 de julio de 1997, 156 años después de su anexión al imperio británico tras la primera guerra del opio en 1841². La integración de Hong Kong se realizó sobre la máxima de “un país dos sistemas” desarrollada en la Constitución de la

República Popular y la Ley Básica de la región. Tras la devolución de la soberanía, las instituciones hongkonesas continuaron estando regidas por los principios del Estado de derecho, libre mercado y *common law*. La región siguió así siendo el centro de servicios financieros clave entre Oriente y Occidente en el que se convirtió tras el inicio de la política de puertas abiertas en 1978 en China³.

En este contexto, el sistema político de la RSAHK representa un régimen híbrido, una suerte de liberalismo autoritario⁴, donde el Estado de derecho convive con límites de los derechos políticos justificados por la seguridad nacional y la indivisibilidad del territorio. Si bien existe el sufragio universal, este se encuentra ampliamente limitado en su ejercicio pasivo y activo. Además, cada vez más las voces dentro y fuera de la academia alertan del creciente menoscabo de derechos de manifestación y asociación, así como de la independencia judicial⁵. Observamos así un desfase entre, por un lado, una ciudadanía socializada en los valores del Estado de derecho y el pluralismo político y, por otro, un déficit de instrumentos de participación. Esta situación favorece, a nuestro entender, el conflicto político y la polarización de la sociedad abriendo la puerta a la aparición de nuevos actores políticos de tipo populista.

Todo esto resulta de una arquitectura constitucional inacabada que lejos de ser el producto de un diseño racional, es resultado de un proceso de descolonización. La autonomía administrativa sin autonomía política de Hong Kong representa por tanto un acuerdo pragmático fruto de negociaciones diplomáticas “entre cuatro paredes” y no la expresión del poder constituyente. Y ello pese a que el sistema hongkonés sea habitualmente alabado gracias a sus buenos resultados en los indicadores internacionales relativos a transparencia, eficiencia gubernamental y apertura económica. Este estudio contradice por tanto estos análisis benevolentes, así como los que rodearon en su día la devolución de la excolonia

³ RAMÓN-BERJANO, Carola B.; XIAOBIN, Simon Zhao; MING, Chan Ying. “Hong Kong’s Transformation into a Service Hub. *Asian Survey*, v. 51, n. 4, p. 584-609, 2011.

⁴ LO, Sonny Shiu-Hing. *Hong Kong’s Indigenous Democracy: Origins, Evolution and Contentions*. London: Palgrave Macmillan, 2015. p. 33.

⁵ CHAN, Johannes. A storm of unprecedented ferocity: The shrinking space of the right to political participation, peaceful demonstration, and judicial independence in Hong Kong. *International Journal of Constitutional Law*, v. 16, n. 2, p. 373-388, 2018. DOI 10.1093/icon/moy053.

¹ CHEN, Albert H. Y. “A Perfect Storm”. 2019. Available at: <https://verfassungsblog.de/a-perfect-storm/>. Accessed on: 06 apr. 2020.

² FAIRBANK, John K.; GOLDMAN, Merle. *China: a new history*. Cambridge Mass.: Harvard Press. 2006. p. 198.

que incluso llegaron a considerar un “caballo de Troya” para la democratización de la China. Al contrario, la Ley Básica de Hong Kong representa un subproducto del derecho internacional cuyas límites y contradicciones se han vuelto visibles al avanzar su integración en el ordenamiento constitucional de la RPC. Para apoyar esta tesis examinaremos la literatura en derecho y ciencia política y la jurisprudencia constitucional resultante de la articulación de los dos sistemas.

2 Un experimento consitucional inédito

Si bien la expresión de “un país dos sistemas” ha sido popularizada gracias a Hong Kong, en realidad su origen se encuentra en la política del gobierno chino con respecto a Taiwán. En enero 1981, Deng Xiaoping pronunció en un discurso la expresión “un país dos sistemas” para resumir el espíritu de la nueva política para la reunificación de la RPC y la República de China⁶. Deng prometió una reunificación por vías pacíficas que respetaría el sistema capitalista de la isla e incluso la dotaría de personalidad jurídica internacional y conservaría sus propias fuerzas armadas. En este contexto, la nueva constitución de la RPC adoptada en 1982, contempló en su artículo 31 la creación de “regiones administrativas especiales” si las circunstancias lo requirieran. Ese mismo año comenzaron las negociaciones sino-británicas para resolver la situación de Hong Kong brindando la oportunidad al gobierno chino de concretar la idea de “un país dos sistemas”. De esta manera, el proceso de descolonización de Hong Kong permitió crear un modelo con la esperanza de que pudiera ser utilizado para la futura reunificación con Taiwán.

La existencia de la RASHK encuentra por tanto su origen en los acuerdos concluidos entre los gobiernos chino y británico recogidos en la Declaración Conjunta Sino-británica del 19 de diciembre 1984. Esta declaración establece que la devolución de la soberanía del territorio tendría lugar el 1 de julio de 1997 y garantiza que los habitantes de Hong Kong mantendrían sus “sistemas económico y social” y su “estilo de vida” al me-

nos hasta 2047⁷. En la declaración el gobierno chino se compromete además a garantizar la continuidad de las instituciones y las principales políticas públicas hongkonenses. Los dos gobiernos acordaron dotar a la futura región de un “alto grado de autonomía” desarrollada más tarde en la Ley Básica de la RASHK, calificada habitualmente como la “mini-constitución” de Hong Kong, adoptada por el Asamblea Popular Nacional China el 4 de abril de 1990. Este modelo fue utilizado para resolver la cuestión de Macao con la Declaración Conjunta Sino-portuguesa del 27 de marzo de 1987 en la que se acordó devolver la soberanía del territorio a la RPC el 20 de diciembre de 1999 y crear la Región Administrativa Especial de Macao.

La Ley Básica de la RASHK representa en palabras del constitucionalista Albert H. Y. Chen un “experimento constitucional” en la medida que articula dos ordenamientos jurídicos y dos sistemas políticos en teoría antagonistas dejando por ello gran espacio a la costumbre y a la experimentación⁸. Ley Básica busca así permitir dentro de una única soberanía la coexistencia del capitalismo y el comunismo, es decir, por un lado, un sistema de derecho anglosajón basado en el Estado de derecho y el libre mercado; y por otro, un sistema de derecho continental basado el “socialismo con características chinas” y el capitalismo de Estado. A grandes rasgos, la Ley Básica garantiza la separación de poderes – Jefe del Ejecutivo (*Chief Executive*), Consejo Legislativo (*Legislative Council*) y Poder Judicial (*Judiciary*) –, la independencia judicial (art. 19), la responsabilidad política del ejecutivo ante el legislativo (arts. 64 y 79.9), el *common law* (art. 8), el derecho al sufragio activo y pasivo (arts. 26, 45 y 68) y la protección judicial de derechos y libertades fundamentales (art. 39). Sin embargo, en los métodos de elección de los representantes de la RASHK es donde encontramos las mayores contradicciones entre lo acordado en las negociaciones sino-británicas y la evolución posterior de las instituciones de la región.

⁷ Art. 3.5 Declaración Conjunta Sino-británica del 19 de diciembre de 1984. Este compromiso fue recogido más tarde por la Ley Básica de la RASHK en su artículo 5: “The socialist system and policies shall not be practised in the Hong Kong Special Administrative Region, and the previous capitalist system and way of life shall remain unchanged for 50 years.”

⁸ CHEN, Albert H. Y. *The Rule of Law Under “One Country, Two Systems”*: The Case of Hong Kong 1997-2009. 2009. Available at: <https://papers.ssrn.com/abstract=1474748>. Accessed on: 06 apr. 2020 p. 19. CHAN, Johannes M. M.; FU, Hualing; GHAI, Yash. *Hong Kong’s Constitutional Debate: Conflict Over Interpretation*. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2000. p. 4.

⁶ CHEN, Albert H. Y. *The Theory, Constitution and Practice of Autonomy: The Case of Hong Kong*. In: OLIVIERA, Jorge Costa; CARDINAL, Paulo (ed.). *One Country, Two Systems, Three Legal Orders*. Perspectives of Evolution. Berlín: Springer, 2009. p. 6.

La Declaración Conjunta Sino-británica de 1984 contemplaba en su artículo 3.5 que el Jefe del Ejecutivo sería nombrado por el gobierno central “sobre la base de los resultados de las elecciones o consultas celebradas localmente”. La Ley Básica recogió en su artículo 45 la misma fórmula añadiendo que el método de elección del Jefe del Ejecutivo deberá ser definido de manera “gradual y ordenada” siendo el “objetivo final” su elección mediante “sufragio universal. Sin embargo, al día de hoy los Jefes del Ejecutivo de la RASHK han sido elegidos únicamente por una suerte de “comité de grandes electores”, llamado llanamente Comité de Elección (*Election Committee*) compuesto mayoritariamente por representantes gremiales que ha ido ampliándose con el tiempo⁹. Antes, para poder presentarse, los candidatos deben contar con el apoyo de 100 miembros del Comité de Elección. Una vez elegido el candidato, el gobierno central procede a su nombramiento como Jefe del Ejecutivo ante el que es responsable según establece el artículo 43 de la Ley Básica.

Esta dinámica se repite en el método de elección de los 60 miembros del Consejo Legislativo. El artículo 68 de la Ley Básica establece que el último “objetivo final” su elección mediante sufragio universal avanzando hacia ello de manera “gradual y ordenada”. De esta manera, la mitad miembros del Consejo Legislativo son elegidos por sufragio universal directo y los 35 restantes son representantes gremiales o corporativos elegidos por su respectiva “circunscripción funcional” (*functional constituency*) en la que se reúnen los miembros de sectores o cuerpos profesionales tales como abogacía, personal sanitario, contadores o contables, educación, arquitectos, finanzas etc.

Con anterioridad, en 1991, la administración del Gobernador británico Chris Patten permitió que una parte de los escaños del Consejo Legislativo fueran elegidos por sufragio universal dando lugar el actual sistema de partidos políticos dominado por el Partido Demócrata

y la Alianza para el Mejoramiento y Progreso de Hong Kong. Estos partidos están divididos por el clivaje, que estructura toda la vida política de la región en dos campos: pro-democracia (amarillo) y pro-integración con la RPC (azul)¹⁰. Desde entonces, los candidatos pro-democracia han obtenido entre 55-60% en cada una de las elecciones legislativas celebradas¹¹.

Cabe mencionar igualmente las elecciones para elegir a los miembros de los Consejos de Distrito que son elegidos un sufragio universal directo binominal, siendo las únicas elecciones plenamente libres en la región. Pese a las escasas competencias de los consejeros de distritos, estas elecciones suelen ser consideradas como la expresión de la voluntad democrática de la sociedad hongkonesa. Esto se ha visto claramente reflejado en las elecciones del 24 de noviembre de 2019 que se convirtieron *de facto* en un referéndum sobre la gestión de la Jefa del Ejecutivo Carrie Lam de la crisis provocada por las protestas contra la ley de extradición. Los resultados de estas elecciones brindaron a los candidatos pro-democracia la mayoría en 17 de los 18 Consejo de Distrito, además de obtener el máximo histórico de participación con un 71% del censo electoral.

Para poder implementar plenamente el sufragio universal, la Ley Básica establece que la reforma del método de elección del Jefe del Ejecutivo (art. 7 del Anexo 1) y del Consejo Legislativo (art. 3 del Anexo 2), podría ser realizada “si fuera necesaria” con posterioridad a 2007. Para ello serían reformar los Anexos 1 y 2 de la Ley Básica con el voto favorable de dos tercios del Consejo Legislativo, la aprobación del Jefe del Ejecutivo y el traslado de la reforma al Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional de China (en adelante CPAPN)¹², en el caso de la elección del Jefe del Ejecutivo, “para su aprobación”, y, para la elección del Consejo Legislativo, “para quede constancia”. El CPAPN en su decisión del 26 de abril 2004, precisó los detalles de este

⁹ El primer Jefe del Ejecutivo Tung Chee-Hwa fue elegido en 1997 por un comité formado por 400 miembros y reelegido en 2002 por un comité de 800 miembros compuesto por representantes gremiales y representantes electos provenientes consejo legislativo y consejos de distrito. El segundo Jefe del Ejecutivo Donald Tsang fue elegido de la misma manera en 2005 y reelegido en 2007. El tercer Jefe del Ejecutivo Leung Chun-ying fue elegido en 2012 por un comité de 1,200 miembros, al igual que, Carrie Lam, elegida en 2017. LAM, Wai-man; LUI, Percy Luen-tim; WONG, Wilson; HOLLIDAY, Ian. *Contemporary Hong Kong Politics: Governance in the Post-1997 Era*. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2007. p. 23-35.

¹⁰ LAM, Jermain T. M. Party institutionalization in Hong Kong. *Asian Perspective*. v. 34, n. 2, p. 53-82, 2010.

¹¹ MA, Ngok. The rise of “anti-China” sentiments in Hong Kong and the 2012 Legislative Council elections. *China Review*, v. 15, n. 1, p. 39-66, 2015. p. 58-62.

¹² Este comité ejerce la autoridad del Asamblea Popular Nacional, el máximo órgano del sistema constitucional de la RPC, cuando esta no se encuentra reunida, cosa que sucede una vez al año. Está compuesto actualmente por 175 miembros y posee el poder de adoptar leyes, interpretar la constitución y las leyes, velar por el respeto de la constitución, supervisar el trabajo de los órganos del estado, entre otras prerrogativas. LIN, Feng. *Constitutional Law in China*. Hong Kong: Sweet & Maxwell, 2010. p. 55-72, 272-294.

procedimiento especial de reforma electoral. El comité estableció que antes de proceder a tramitar la reforma de la Ley Básica ante el Consejo Legislativo, el propio comité debía establecer si existía la “necesidad” de realizar tal reforma. Para realizar tal valoración, el Jefe del Ejecutivo de la región entregaría al comité un informe sobre la situación de Hong Kong.

En este contexto, en diciembre 2013, el gobierno regional inició un proceso de consulta ciudadana sobre la reforma de los métodos de elección del Jefe del Ejecutivo y del Consejo Legislativo previstas en 2017 y 2016 respectivamente. Los resultados del proceso fueron recogidos en un informe entregado al CPAPN el 15 de julio 2014¹³. El informe establecía que las preferencias de los hongkoneses eran mantener el método de elección del Consejo Legislativo y reformar el método de elección del Jefe del Ejecutivo. Este último debería pasar a ser elegido por sufragio universal directo a dos vueltas. Con todo, los requisitos para ser candidato del sistema vigente no se verían alterados y, además, el Jefe del Ejecutivo debería ser una persona que “ama a su país y ama Hong Kong”.

La respuesta del CPAPN contenida en la su decisión del 31 agosto de 2014 fue aún más restrictiva. El comité aceptó que las instituciones hongkonesas tramitaran la reforma de la Ley Básica para implementar la elección por sufragio universal del Jefe del Ejecutivo en 2017 pero decidió que dicha reforma tendría que introducir un nuevo un mecanismo de filtro de los candidatos. Concretamente, el comité estableció que, primero, se debía crear un “comité de nominación” formado por 1,200 miembros elegidos siguiendo el mismo método utilizado para formar el Comité de Elección que eligió a los dos últimos Jefes del Ejecutivo. Segundo, el comité de nominación debía nombrar dos o tres candidatos, cada uno de ellos con el apoyo de más de la mitad de los miembros del comité. Tercero, el Jefe del Ejecutivo sería elegido por sufragio universal directo y, por último, nombrado por el gobierno central.

Sobre esta base, el gobierno regional preparó un proyecto de enmienda de la Ley Básica recogiendo a partir de la decisión del CPAPN del 31 agosto de 2014. En un clima de alta confrontación, los actores políticos

pro-democracia se opusieron al proyecto, especialmente debido al modo de nominación de los candidatos considerado un filtro ideológico ejercido indirectamente por el gobierno central gracias a su influencia entre los miembros del Comité Electoral. La reforma fue rechazada por Consejo Legislativo el 18 de junio de 2015 al no alcanzar el voto favorable de una mayoría de dos tercios de la cámara. Como resultado de esta reforma electoral infructuosa, el método de elección del Jefe del Ejecutivo original no se vio alterado. La frustración de parte de la sociedad hongkonesa fue notable tal y como detallaremos más abajo.

El fracaso de la reforma electoral del Jefe del Ejecutivo muestra cuál es la concepción del gobierno central el modelo de “un país dos sistemas”. Para Beijing, este modelo no implica la autonomía política que pueden poseer otras regiones autónomas como Cataluña, Córcega o Escocia dentro de Estados unitarios asimétricos¹⁴. El principio según el cual “los hongkoneses gobiernan Hong Kong” incorpora en la práctica un importante matiz, pues debe limitarse a los hongkoneses “patriotas”. Así lo había establecido mucho antes y con toda claridad Deng Xiaoping en un discurso pronunciado ante empresarios hongkoneses el 22 de junio de 1984, unos meses antes de la firma de la Declaración Conjunta Sino-británica. El mandatario afirmó que los representantes y agentes hongkoneses deben ser “patriotas” que “respeten la nación china y apoyen con sinceridad la devolución de la soberanía de Hong Kong a la patria y no deseen dañar la prosperidad y estabilidad de Hong Kong¹⁵”. Los patriotas hongkoneses son por tanto personas que sin pertenecer al Partido Comunista Chino son consideradas aliadas de la RPC.

¹⁴ HENDERS, Susan. *Territoriality, Asymmetry, and Autonomy*. Catalonia, Corsica, Hong Kong, and Tibet. New York: Palgrave Macmillan. 2010.

¹⁵ El extracto completo del discurso Deng Xiaoping dice así: “some requirements or qualifications should be established with regard to the administration of Hong Kong affairs by the people of Hong Kong. it must be required that patriots form the main body of administrators, that is, of the future government of the hong kong special region. Of course it should include other Chinese, too, as well as foreigners invited to serve as advisers. what is a patriot? a patriot is one who respects the Chinese nation, sincerely supports the motherland’s resumption of sovereignty over Hong Kong and wishes not to impair Hong Kong’s prosperity and stability. those who meet these requirements are patriots, whether they believe in capitalism or feudalism or even slavery. We don’t demand that they be in favor of china’s socialist system; we only ask them to love the motherland and Hong Kong”. DENG, Xiaoping 2004. *Deng Xiaoping on “One Country, Two Systems”*. Hong Kong: Joint Publishing, 2004. p. 75-6.

¹³ HKSAR Government. *Report on the Public Consultation on the Methods for Selecting the Chief Executive in 2017 and for Forming the Legislative Council in 2016*. 2014. Available at: <http://www.2017.gov.hk/en/report/index.html>. Accessed on: 06 Apr. 2020.

Estos límites al sufragio universal en Hong Kong, introducidos por el gobierno chino en sus negociaciones de 1982-84 y mantenidos tras la devolución del territorio, responden al objetivo evitar que actores políticos de ideología opuesta al gobierno central accedan las instituciones de la región autónoma. El principal “cerrojo constitucional” (por emplear la metáfora habitual entre los constitucionalistas chilenos) que garantiza la estabilidad del modelo se encuentra en el poder de interpretación de la Ley Básica de la RASHK ejercido por el CPAPN.

3 Control de constitucionalidad

El art. 158 de la Ley Básica establece un mecanismo *sui generis* de control de constitucionalidad de leyes y actos de la administración de la RASHK que refleja el carácter inacabado y experimental del sistema constitucional hongkonés. El artículo establece que cuando los tribunales hongkoneses están llamados a pronunciarse sobre “casos que sean de la responsabilidad del Gobierno Popular Central, o conciernan la relación entre las Autoridades Centrales y la Región” deben solicitar la interpretación de la Ley Básica al CPAPN, el máximo órgano legislativo de la RPC. Una vez pronunciadas, las interpretaciones del comité deben ser respetadas para los tribunales hongkoneses a la hora de aplicar la Ley Básica¹⁶. En la actualidad, cinco interpretaciones han sido pronunciadas:

Caso	Fecha	Materia	Artículos d la Ley Básica de la HKSAR	Iniciativa
“ <i>Ng Ka Ling and Chan Kam Nga</i> ”	26 de junio de 1999	Derecho de extranjería.	Arts. 22.4, 24.2 y 24.3.	Jefe del Ejecutivo

¹⁶ LIN, Feng. The Duty of Hong Kong Courts to Follow the NPCSC’s Interpretation of the Basic Law: Are There Any Limits? *Hong Kong Law Journal*, v. 48, n. 1, p. 167-191, 2018.

Caso	Fecha	Materia	Artículos d la Ley Básica de la HKSAR	Iniciativa
	6 de abril de 2004	Método de elección del Jefe del Ejecutivo y del Consejo Legislativo.	Art. 7 del Anexo 1 y art. 3 de Anexo 2.	CPAPN
	27 de abril de 2005	Duración del mandato del nuevo Jefe del Ejecutivo tras dimisión del anterior.	Art. 53.	Jefe del Ejecutivo
“ <i>Democratic Republic of Congo v FG Hemisphere Associates LLC</i> ”	26 de agosto de 2011	Inmunidad diplomática de personal consular extranjero.	Arts. 13.1 y 19.	Corte Final de Apelaciones de Hong Kong.
“ <i>Legislative Council oath-taking saga</i> ”	7 de noviembre de 2016	Juramento de la constitución previo a asumir cargo.	Art. 104.	CPAPN

La primera interpretación de la Ley Básica fue pronunciada por el CPAPN el 26 de junio de 1999 a raíz de dos litigios sobre el derecho de extranjería¹⁷. La Corte Final de Apelaciones de Hong Kong había pronunciado el mismo año en las sentencias *Ng Ka Ling* y *Chan Kam Nga* la inconstitucionalidad de las restricciones migratorias contenidas en la ley que impedían a los hijos de hongkoneses residentes en China continental obtener la residencia en la región autónoma. El Jefe del Ejecutivo solicitó una “clarificación” al CPAPN ante la perspectiva de que 1,670,000 ciudadanos chinos pudieran acceder a la residencia en Hong Kong, que tenía entonces una población de alrededor de 6,500,000 habitantes. El comité consideró que las restricciones eran válidas, en concreto la necesidad de la autorización previa emitida por las autoridades de la RPC. El comité consideró además que la Corte Final de Apelaciones se extralimitó en

¹⁷ CHAN, Johannes M. M.; FU, Hualing; GHAI, Yash. *Hong Kong’s Constitutional Debate: Conflict Over Interpretation*. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2000. p. 73-96.

sus funciones al no solicitar al propio comité la interpretación del art. 24 de la Ley Básica que establece los criterios de acceso a la residencia permanente en la HKSAR.

Esta primera interpretación de la Ley Básica fue formulada en un ambiente de gran controversia tanto jurídica como mediática. Antes del pronunciamiento del CPAPN, algunos de sus miembros criticaron duramente en los medios de comunicación a los jueces hongkoneses acusándoles de situarse por encima de la ley china y vulnerar la soberanía nacional. Las controversias que han rodeado en Hong Kong cada una de las interpretaciones del CPAPN han llevado a autores a criticar la parcialidad política del comité y a señalar la necesidad de regular un procedimiento control de constitucionalidad efectivo y de naturaleza judicial¹⁸. En efecto, la desconfianza de gran parte de la sociedad hongkonesa a este mecanismo es flagrante al ser considerado un instrumento de tutela política ejercido por del gobierno central y no un control de constitucional propio a un Estado de derecho.

Además, este mecanismo no se encuentra completamente reglado, tal y como queda patente en la relativa a la iniciativa para solicitar una interpretación al CPAPN. Sin bien la Ley Básica parece otorgar esta prerrogativa a la Corte Final de Apelaciones de Hong Kong, en tanto tribunal de última instancia (arts. 2 y 82 de la Ley Básica), en la práctica, el Jefe del Ejecutivo ha solicitado tres interpretaciones de la Ley Básica en 1999, 2005 y 2016; y el comité decidió pronunciarse de *motu proprio* en 2004 y 2016. Del mismo modo, el número interpretaciones pronunciadas (tan solo cinco entre 1997 y 2019) refleja una contención o autocensura tanto del CPAPN como del Jefe del Ejecutivo y de la Corte Final de Apelaciones, que prefieren actuar en una relativa incertidumbre jurídica en lugar de propiciar controversias en el debate público.

4 Una sociedad civil activa

La aplicación del modelo de “un país dos sistemas” desde 1997 ha estado acompañada por un número creciente de conflictos políticos surgidos en la sociedad

civil. Estudios de ciencia política apunta que estos conflictos encuentran su origen en diferentes concepciones del modelo “un país dos sistemas”. Para Beijing, la doctrina es pensada como un instrumento para una integración gradual basada en la creciente interdependencia económica y conectividad mediante la construcción infraestructuras, mientras que para la sociedad hongkonesa representa una suerte de mito fundacional “nacional” basado en valores democráticos¹⁹. El politólogo Sonny Lo atribuye estos conflictos además a la falta de comprensión por parte del gobierno central de la complejidad del contexto hongkonés lo que le lleva a adoptar estrategias que llegan a ser contraproducentes²⁰. Beijing trata de influir en la política hongkonesa apoyando indisimuladamente a los candidatos pro-integración, construyendo redes clientelares entre las élites económicas²¹ y en las comunidades gracias al trabajo del Frente Unido²².

Los recurrentes conflictos entre los campos pro-democracia y pro-integración pueden ser interpretados igualmente como un choque entre identidades. La defensa de las libertades civiles y la democracia se convierten en un factor de cohesión de la identidad hongkonesa. Estudios realizados mediante encuestas longitudinales señalan el aumento sostenido en el tiempo de una identidad hongkonesa incompatible con la identidad china asociada irremediabilmente con el comunismo²³. Esta tendencia se observa especialmente entre los segmentos más educados y jóvenes cuyas condiciones de vida se han visto deterioradas en comparación a las de sus

¹⁸ CHAN, Johannes M. M.; FU, Hualing; GHAI, Yash. *Hong Kong's Constitutional Debate: Conflict Over Interpretation*. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2000. p. 50-52. LIN, Feng. *Constitutional Law in China*. Hong Kong: Sweet & Maxwell, 2010. p. 299-301.

¹⁹ CHAN, Elaine; CHAN, Joseph. Hong Kong 2007-2017: a backlash in civil society. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, v. 39, n. 2, p. 135-152, 2017. DOI: 10.1080/23276665.2017.1325637. FONG, Brian. C. H. One Country, Two Nationalisms: Center-Periphery Relations between Mainland China and Hong Kong, 1997-2016. *Modern China*, v. 43, n. 5, p. 523-556, 2017. SCOTT, Ian. “One country, two systems”: the end of a legitimating ideology? *Asia Pacific Journal of Public Administration*, v. 39, n. 2, p. 83-99, 2017. DOI: 10.1080/23276665.2017.1325619

²⁰ LO, Sonny Shiu-Hing. *Hong Kong's Indigenous Democracy: Origins, Evolution and Contentions*. London: Palgrave Macmillan, 2015. p. 160-161.

²¹ LO, Sonny Shiu-Hing. *The Dynamics of Beijing-Hong Kong Relations: A Model for Taiwan?* Hong Kong: Hong Kong University Press, 2008. p. 5.

²² LO, Sonny Shiu-Hing; HUNG, Steven Chung-Fung; LOO, Jeff Hai-Chi (ed.). *China's New United Front Work in Hong Kong*. London: Palgrave Macmillan, 2019.

²³ STEINHARDT, H. Christoph; LI, Linda Chelan; JIANG, Yihong. The Identity Shift in Hong Kong since 1997: Measurement and Explanation. *Journal of Contemporary China*, v. 27, n. 110, p. 261-276, 2018. DOI 10.1080/10670564.2018.1389030.

padres, en una dinámica similar a la de otros países desarrollados donde el empobrecimiento de la clase media ha favorecido la radicalización política²⁴.

Cabe mencionar que antes de la devolución de la soberanía a China, la sociedad civil de Hong Kong ya se encontraba ampliamente articulada gracias a movimientos estudiantiles, de trabajadores, de vecinos, ecologistas etc. aparecidos en los 1970. En 1989, ante los incidentes de la plaza Tiananmen de Beijing, el movimiento estudiantil chino fue apoyado masivamente en Hong Kong con una marcha de un millón de personas, un sexto de la su población por aquel entonces. Desde el 4 de julio 1990, cada año se celebra una ceremonia de vigilia en Victoria Park para conmemorar Tiananmen con la participación de miles de ciudadanos contribuyendo a construir una memoria colectiva de los hechos alternativa a la oficial²⁵. Hong Kong se convirtió entonces en un destino habitual para activistas y ONGs de China continental adoptando una suerte de función de “sociedad civil *offshore*” de la RPC²⁶.

Tras la devolución de la soberanía a China no tardaron en surgir los primeros conflictos políticos producto de los avances en la integración con China continental. El primero de ellos se puede situar en 2003 con el intento infructuoso por parte del gobierno regional de adoptar la “ley de seguridad nacional” en un episodio con grandes similitudes al vivido entre junio y diciembre 2019²⁷. En realidad, la ley no hacía más que aplicar el artículo 23 de la Ley Básica que establece que la RASHK debe adoptar leyes para garantizar la persecución penal de actos de “traición, secesión, sedición y subversión contra el gobierno central” y prevenir actividades de organizaciones políticas extranjeras en la región. Diversos grupos de la sociedad civil consideraron la ley una amenaza a sus derechos y libertades civiles y reunieron alrededor de 500,000 personas en una marcha pacífica el 1 de julio 2003. Tung Chee-wah, el primer Jefe del

Ejecutivo de la RASHK, anunció dos meses después el abandono del proyecto de ley ante la falta de la mayoría en el Consejo Legislativo. Este episodio representa la primera crisis política de la excolonia finalizada dos años más tarde con la dimisión del Jefe del Ejecutivo al haber perdido la confianza del gobierno central.

En 2014, el conflicto siguió *in crescendo* con la aparición del “movimiento de los paraguas” que trajo a Hong Kong el nuevo repertorio de acción colectiva surgido en las protestas en diversos países acontecidas en de 2011²⁸. En realidad, este movimiento fue precedido por la campaña de desobediencia civil “*Occupy Central with love and peace*” lanzada por un grupo de académicos y que invitaba a paralizar el distrito financiero situado en la costa norte de la Isla de Hong Kong hasta que no se implementara plenamente el sufragio universal. La decisión del CPAPN del 31 de agosto, arriba expuesta, que limitó el alcance de la eventual reforma del método de elección del Jefe del Ejecutivo, creó una ola de indignación que llevó a miles de jóvenes a acampar en el barrio financiero durante 79 días. De este movimiento surgió una nueva fuerza en el campo político denominada habitualmente “localismo” (*localism*), desencantada con la moderación del campo pro-democracia, oponiéndose a la integración con China e incluso favorable a la independencia de la región²⁹.

En las elecciones del Consejo Legislativo del 4 de septiembre 2016, fueron elegidos seis candidatos localistas herederos del movimiento de los paraguas. Como es habitual en otros países, antes de asumir sus escaños en el Consejo Legislativo, los candidatos electos deben jurar la Constitución de la RPC y la Ley Básica de Hong Kong. Los seis candidatos localistas modificaron el juramento para protestar contra China o declarar su lealtad a la “nación hongkonesa”. Los juramentos fueron rechazados por la presidencia de la cámara, cuatro de los candidatos los repitieron y fueron aceptados, pero a dos de ellos no se les dio la posibilidad de repetir el juramento debido a la gravedad de sus pronunciamientos previos en los que se refirieron a China como “*People’s*

²⁴ CHENG, Joseph Yu-shek. The Emergence of Radical Politics in Hong Kong: Causes and Impact. *China Review*, v. 14, n. 1, p. 199-232, 2014.

²⁵ CHENG, Edmund W.; YUEN, Samson. “Memory in movement: collective identity and memory contestation in Hong Kong’s Tiananmen vigils”, *Mobilization: An International Quarterly*, v. 24, n. 4, p. 419-437, 2019. DOI 10.17813/1086-671X-24-4-419.

²⁶ HUNG, Ho-fung; IP, Iam-chong. Hong Kong’s Democratic Movement and the Making of China’s Offshore Civil Society. *Asian Survey*, v. 52, n. 3, p. 504-527, 2012. DOI 10.1525/as.2012.52.3.504.

²⁷ LO, Sonny Shiu-Hing. *The Dynamics of Beijing-Hong Kong Relations: A Model for Taiwan?* Hong Kong: Hong Kong University Press, 2008. p. 151-183.

²⁸ CASTELLS, Manuel. *Redes de indignación y esperanza: Los movimientos sociales en la era de Internet*. Madrid: Alizanza Editorial, 2013. CHENG, Edmund W.; CHAN, Wai-Yin. Explaining spontaneous occupation: antecedents, contingencies and spaces in the Umbrella Movement. *Social Movement Studies*, v. 16, n. 2, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/14742837.2016.1252667>.

²⁹ YUEN, Samson; CHUNG, Sanho. Explaining Localism in Post-handover Hong Kong: An Eventful Approach. *China Perspectives*, v. 1, n. 3, p. 19-29, 2018. DOI 10.4000/chinaperspectives.8044.

*Refucking of Chee-na*³⁰”.

El gobierno regional llevó el caso ante la *High Court of Hong Kong* y tres días antes del pronunciamiento de la sentencia, el CPAPN por iniciativa propia emitió el 7 de noviembre 2016 una interpretación del artículo 104 de la Ley Básica relativo a los juramentos para acceder al cargo de jueces, funcionarios y representantes³¹. El comité estableció que se debe considerar que rechazan el cargo las personas que no lean el juramento en los exactos términos establecidos en la ley o que realicen el juramento de “una manera que no sea sincera o solemne”. Dado que las interpretaciones del CPAPN son vinculantes, *High Court of Hong Kong* confirmó la legalidad de la prohibición de asumir el escaño de dos de los seis candidatos electos que pronunciaron un juramento diferente al oficial. Después, el gobierno regional acudió de nuevo a los tribunales para invalidar la asunción del cargo de los cuatro candidatos restantes. La Corte Final de Apelaciones el 15 febrero de 2019 rechazó el recurso de uno de los candidatos contra dicha invalidación en base a la interpretación del CPAPN del 7 de noviembre 2016.

De ahí en adelante, la interpretación de la Ley Básica del CPAPN del 7 de noviembre 2016 ha sido esgrimida en diferentes ocasiones por el gobierno regional para impedir la inscripción como candidatos a elecciones a personas que hayan emitido declaraciones públicas en el pasado que puedan arrojar dudas sobre sus juramentos a la “sinceridad” y “solemnidad” Constitución y a la Ley Básica en caso de ser elegidas. Los casos con más repercusión han sido protagonizados por dos conocidos líderes del movimiento de los paraguas: Agnes Chow, cuya candidatura fue rechazada en las elecciones parciales del Consejo Legislativo de 2018, y Joshua Wong, en las elecciones de Consejo de Distrito de 2019. La interpretación del CPAPN del 7 de noviembre 2016 obliga así a los jueces y al gobierno hongkonés a instaurar un filtro ideológico a los candidatos a todo cargo representativo en la región para evitar candidaturas favorables a la autodeterminación o independencia.

³⁰ “Chee-na” es un término derogatorio para referirse a china utilizado por en la guerra sino-japonesa en los años 1930 y 1940. SUMMERS, Tim. *China's Hong Kong*. Newcastle: Agenda Publishing, 2019. p. 77–102.

³¹ ZHU, Han; CHEN, Albert H. Y. The Oath-Taking Cases and the NPCSC Interpretation of 2016: Interface of Common Law and Chinese Law. *Hong Kong Law Journal*, v. 49, n. 1, p. 381-415, 2019.

5 Conclusiones

La aplicación del sistema constitucional basado en el modelo de “un país dos sistemas” ha conducido a la polarización de la sociedad y la radicalización de la oposición a la integración con China. La aparición de actores políticos independentistas hubiera sido impensable en los primeros años que siguieron a la devolución del territorio. El filtro ideológico a los candidatos instaurado mediante la interpretación de la Ley Básica del CPANP del noviembre 2016 ha impedido acceder a las instituciones a una nueva generación política surgida en el movimiento de los paraguas. En este contexto, los instrumentos para “hacer política” se reducen prácticamente a la manifestación callejera, pacífica o no. Este extremo que quedó corroborado en la ola de violencia sin precedentes entre manifestantes y policía en las protestas contra la ley de extradición de 2019, cuyo clímax fue alcanzado con el sitio realizado por la policía a los manifestantes encerrados campus de la Universidad Politécnica del 17 al 29 de noviembre.

Por otro lado, ante la falta de instrumentos de coordinación entre el gobierno central y el gobierno regional, la *Liason Office* del gobierno central, cuyas competencias no están regladas en ningún texto legal, actúa *de facto* como un “prefecto informal” dando indicaciones discretas al gobierno regional y coordinando a los actores políticos pro-integración. A esto se añade el perfil de los dirigentes de la administración hongkonesa, formados como funcionarios durante la época colonial, sin las competencias políticas y comunicacionales necesarias para gobernar una sociedad pluralista. Esto quedó reflejado en la tramitación de la enmienda que iba a crear el mecanismo de extradición entre la RASHK y la RPC. La Jefa del Ejecutivo, Carrie Lam, en respuesta a las marchas, decidió tramitar el texto por la vía de urgencia en el Consejo Legislativo, lo que aumentó la indignación ciudadana. Del mismo modo, aún no sabemos cuál fue el origen del intento de crear el mecanismo de extradición pues el gobierno central declaró tras el inicio de las protestas que no solicitó al gobierno regional tal cosa.

Sentado lo todo anterior, nos sorprende menos que hasta la fecha en la gran mayoría de las elecciones por sufragio universal celebradas en Hong Kong ha salido ganadores los candidatos del campo pro-democracia. Si sus líderes no han podido acceder al poder ha sido debido a los límites al ejercicio de los derechos al sufragio activo y pasivo impuestos por la Ley Básica de la

región y por las interpretaciones del texto realizadas por el CPAPN. Por ello, si Hong Kong poseyera el sufragio universal, el “escenario catalán” sería altamente probable. En otras palabras, podríamos encontrarnos ante un enfrentamiento entre el gobierno central y el gobierno de la región autónoma, en el que este último podría utilizar ingentes recursos públicos e institucionales para avanzar en la secesión del territorio poniendo en peligro la unidad de la RPC. Debido al alto grado de autonomía administrativa de Hong Kong, el gobierno central no ha querido asumir el riesgo de conceder una autonomía política efectiva a la región, prefiriendo esperar a que en el largo plazo la integración económica y cultural facilite la integración política y legal.

References

- CASTELLS, Manuel. *Redes de indignación y esperanza: Los movimientos sociales en la era de Internet*. Madrid: Alianza Editorial, 2013.
- CHAN, Elaine; CHAN, Joseph. Hong Kong 2007-2017: a backlash in civil society. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, v. 39, n. 2, p. 135-152, 2017. DOI: 10.1080/23276665.2017.1325637
- CHAN, Johannes M. M.; FU, Hualing; GHAI, Yash. *Hong Kong's Constitutional Debate: Conflict Over Interpretation*. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2000.
- CHAN, Johannes. A storm of unprecedented ferocity: The shrinking space of the right to political participation, peaceful demonstration, and judicial independence in Hong Kong. *International Journal of Constitutional Law*, v. 16, n. 2, p. 373-388, 2018. DOI 10.1093/icon/moy053.
- CHEN, Albert H. Y. “A Perfect Storm”. 2019. Available at: <https://verfassungsblog.de/a-perfect-storm/>. Accessed on: 06 apr. 2020.
- CHEN, Albert H. Y. *The Rule of Law Under “One Country, Two Systems”*: The Case of Hong Kong 1997-2009. 2009. Available at: <https://papers.ssrn.com/abstract=1474748>. Accessed on: 06 apr. 2020.
- CHEN, Albert H. Y. The Theory, Constitution and Practice of Autonomy: The Case of Hong Kong. In: OLIVIERA, Jorge Costa; CARDINAL, Paulo (ed.). *One Country, Two Systems, Three Legal Orders*. Perspectives of Evolution. Berlín: Springer, 2009.
- CHENG, Edmund W.; CHAN, Wai-Yin. Explaining spontaneous occupation: antecedents, contingencies and spaces in the Umbrella Movement. *Social Movement Studies*, v. 16, n. 2, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/14742837.2016.1252667>.
- CHENG, Edmund W.; YUEN, Samson. “Memory in movement: collective identity and memory contestation in Hong Kong’s Tiananmen vigils”. *Mobilization: An International Quarterly*, v. 24, n. 4, p. 419-437, 2019. DOI 10.17813/1086-671X-24-4-419.
- CHENG, Joseph Yu-shek. The Emergence of Radical Politics in Hong Kong: Causes and Impact. *China Review*, v. 14, n. 1, p. 199-232, 2014.
- DENG, Xiaoping 2004. *Deng Xiaoping on “One Country, Two Systems”*. Hong Kong: Joint Publishing, 2004.
- FAIRBANK, John K.; GOLDMAN, Merle. *China: a new history*. Cambridge Mass.: Harvard Press. 2006.
- FONG, Brian. C. H. One Country, Two Nationalisms: Center-Periphery Relations between Mainland China and Hong Kong, 1997–2016. *Modern China*, v. 43, n. 5, p. 523-556, 2017.
- HENDERS, Susan. *Territoriality, Asymmetry, and Autonomy*. Catalonia, Corsica, Hong Kong, and Tibet. New York: Palgrave Macmillan. 2010.
- HUNG, Ho-fung; IP, Iam-chong. Hong Kong’s Democratic Movement and the Making of China’s Offshore Civil Society. *Asian Survey*, v. 52, n. 3, p. 504-527, 2012. DOI 10.1525/as.2012.52.3.504.
- LAM, Jermain T. M. Party institutionalization in Hong Kong. *Asian Perspective*, v. 34, n. 2, p. 53-82, 2010.
- LAM, Wai-man; LUI, Percy Luen-tim; WONG, Wilson; HOLLIDAY, Ian. *Contemporary Hong Kong Politics: Governance in the Post-1997 Era*. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2007.
- LIN, Feng. *Constitutional Law in China*. Hong Kong: Sweet & Maxwell, 2010.
- LIN, Feng. The Duty of Hong Kong Courts to Follow the NPCSC’s Interpretation of the Basic Law: Are There Any Limits? *Hong Kong Law Journal*, v. 48, n. 1, p. 167-191, 2018.
- LO, Sonny Shiu-Hing. *Hong Kong’s Indigenous Democracy: Origins, Evolution and Contentions*. London: Palgrave Macmillan, 2015.

LO, Sonny Shiu-Hing. *The Dynamics of Beijing-Hong Kong Relations: A Model for Taiwan?* Hong Kong: Hong Kong University Press, 2008.

LO, Sonny Shiu-Hing; HUNG, Steven Chung-Fung; LOO, Jeff Hai-Chi (ed.). *China's New United Front Work in Hong Kong*. London: Palgrave Macmillan, 2019.

MA, Ngok. The rise of “anti-China” sentiments in Hong Kong and the 2012 Legislative Council elections. *China Review*, v. 15, n. 1, p. 39-66, 2015.

RAMÓN-BERJANO, Carola B.; XIAOBIN, Simon Zhao; MING, Chan Ying. “Hong Kong’s Transformation into a Service Hub. *Asian Survey*, v. 51, n. 4, p. 584-609, 2011.

SCOTT, Ian. “One country, two systems”: the end of a legitimating ideology? *Asia Pacific Journal of Public Administration*, v. 39, n. 2, p. 83-99, 2017. DOI: 10.1080/23276665.2017.1325619

STEINHARDT, H. Christoph; LI, Linda Chelan; JIANG, Yihong. The Identity Shift in Hong Kong since 1997: Measurement and Explanation. *Journal of Contemporary China*, v. 27, n. 110, p. 261-276, 2018. DOI 10.1080/10670564.2018.1389030.

SUMMERS, Tim. *China's Hong Kong*. Newcastle: Agenda Publishing, 2019.

YUEN, Samson; CHUNG, Sanho. Explaining Localism in Post-handover Hong Kong: An Eventful Approach. *China Perspectives*, v. 1, n. 3, p. 19-29, 2018. DOI 10.4000/chinaperspectives.8044.

ZHU, Han; CHEN, Albert H. Y. The Oath-Taking Cases and the NPCSC Interpretation of 2016: Interface of Common Law and Chinese Law. *Hong Kong Law Journal*, v. 49, n. 1, p. 381-415, 2019.