

Hong Kong: ¿una ley de seguridad impuesta por Pekín?

El 28 de mayo de 2020, la Asamblea Popular Nacional (APN) de la República Popular China autorizó a su Comité Permanente (CP) a aprobar una ley de seguridad nacional para Hong Kong sin pasar por el Parlamento de la ciudad, el Consejo Legislativo. Esta ley, que seguramente entrará en vigor antes de las elecciones legislativas de Hong Kong previstas para septiembre de 2020, será muy probablemente un punto de inflexión para el «alto grado de autonomía» de la ciudad, y marcará la prematura desaparición del modelo «un país, dos sistemas» que hubiera debido durar cincuenta años a contar desde 1997. El Parlamento Europeo tiene previsto debatir sobre una declaración del Alto Representante en el Pleno de junio.

Marco jurídico

De conformidad con el artículo 23 de la [Ley Fundamental de Hong Kong](#), o «miniconstitución», la Región Administrativa Especial de Hong Kong (RAEHK) tiene tanto el derecho como la obligación de legislar «por sí misma» en varias cuestiones relativas a la seguridad.

«La Región Administrativa Especial de Hong Kong promulgará por sí misma leyes que prohíban todo acto de traición, secesión, sedición, subversión contra el Gobierno de la República Popular China o robo de secretos de Estado, que prohíban a las organizaciones u organismos políticos extranjeros llevar a cabo actividades políticas en la Región, y que prohíban que las organizaciones u organismos políticos de la Región establezcan vínculos con organizaciones u organismos políticos extranjeros».

En 2003, el Gobierno de Hong Kong [presentó un proyecto](#) de ley de seguridad en el Consejo Legislativo. Este proyecto de ley [desencadenó](#) protestas masivas contra la erosión de los derechos civiles y políticos, fue finalmente [archivado](#) y nunca ha vuelto a ser reactivado en Hong Kong. Se lo consideró incompatible con la Ley Fundamental y a la [Declaración Conjunta](#) Chino-Británica de 1984 sobre Hong Kong, aneja a la Ley Fundamental y registrada en las Naciones Unidas como un tratado jurídicamente vinculante. En la actualidad, el [fondo](#) del artículo 23 queda cubierto por varios actos legislativos de Hong Kong, como la [Ley de sociedades](#) para las actividades de los organismos políticos extranjeros y la [Ley sobre delitos](#) que cubre la traición y sedición pero no aborda de forma explícita la secesión ni la subversión. Sin embargo, para Pekín Hong Kong [no ha conseguido](#) en más de 20 años aprobar una ley sobre seguridad, algo que [Macao](#) sí hizo [en 2009](#). Por lo tanto, la RPC ha decidido ignorar al Consejo Legislativo de la ciudad y legislar en su nombre.

[Especialistas](#) de Hong Kong han subrayado que el artículo 23 pretende garantizar que la República Popular China no pueda imponer su legislación nacional en materia de seguridad en Hong Kong y garantice la integridad del sistema de la *common law* de Hong Kong, que consagra los derechos y libertades fundamentales y el Estado de Derecho que no existen en el sistema socialista de Derecho civil de la República Popular China. La separación de los dos sistemas jurídicos es un pilar fundamental del «alto grado de autonomía» de Hong Kong y del principio de «un país, dos sistemas». Por tanto, el [artículo 18](#) de la Ley Fundamental permite a la APN ampliar su legislación nacional a la RAEHK únicamente en asuntos de defensa y exteriores o en otras cuestiones no definidas que no estén cubiertas por el estatuto de autonomía de la RAEHK. En estos ámbitos, la APN puede adjuntar legislación nacional al anexo III de la Ley Fundamental, que «se aplicará localmente mediante promulgación o procedimiento legislativo de la Región».

Algunos expertos [alegan](#) que se requeriría una modificación previa de la Ley Fundamental para que la APN pueda legislar sobre cuestiones que están bajo la jurisdicción de la RAEHK. El Colegio de Abogados de Hong Kong ha [considerado](#) que la APN no tiene competencias para añadir la nueva ley de seguridad al anexo III en virtud del artículo 18. Sin embargo, los especialistas del Derecho constitucional [han llamado la atención](#) sobre la fragilidad del Derecho constitucional de Hong Kong y el hecho de que la autonomía de la ciudad depende de la autolimitación de la APN en el ejercicio de sus [competencias](#) legislativas y de interpretación.

Contexto político

Un importante [motor](#) de la iniciativa legislativa china fueron las protestas masivas [que duraron meses](#) en Hong Kong en 2019, y una [crisis de gobernanza](#) motivada por una [ley de extradición](#) muy controvertida que se introdujo en el Consejo Legislativo en 2019. Esta ley suscitó preocupación por el hecho de que permitiría la entrega de ciudadanos de Hong Kong al poder judicial de la China continental. Aunque existía el [miedo](#) de que Pekín pudiera sofocar las protestas masivas en Hong Kong con tanques, como ya [hiciera el 4 de junio de 1989](#) en la Plaza Tiananmen de Pekín, la RPC optó en 2019 por otras [formas](#) de injerencia en Hong Kong. La escasa probabilidad de que el Consejo Legislativo de Hong Kong aprobara nunca legislación de capital importancia para la República Popular China, la [victoria aplastante](#) del bando prodemocracia

en las elecciones de distrito de noviembre de 2019 y las perspectivas de una victoria similar de los prodemocracia en las elecciones legislativas de septiembre de 2020 han llevado a Pekín a dar una respuesta [«de Derecho»](#). El objetivo es restablecer la posición de fuerza de la China continental en Hong Kong y [ante su público nacional](#), y evitar que se repitan los disturbios que se produjeron en 2019 en la ciudad. El contexto COVID-19 (que forzó la [primera prohibición](#) de la vigilia por los sucesos de Tiananmen en Hong Kong), facilita la jugada de Pekín, pero [no](#) fue el desencadenante. Las inminentes restricciones de los derechos civiles y políticos han [reavivado](#) las protestas en Hong Kong, aunque también hay quien se [siente](#) impotente y pesimista sobre el futuro y [opta](#) por el exilio.

El desdibujado perfil de la ley de seguridad nacional y los desafíos jurídicos que planteará

El 22 de mayo de 2020 se publicó la [guía](#) de la APN para redactar la futura ley de seguridad nacional. Por lo que se refiere al fondo, la guía de la APN precisa el objetivo de «prevenir, detener y castigar la secesión, la subversión del poder del Estado, el terrorismo y las injerencias extranjeras en Hong Kong». El ámbito de aplicación de la nueva ley sería, pues, muy amplio; podría abarcar la cooperación entre organizaciones religiosas y oenegés locales y extranjeras y la cooperación académica entre universidades locales y extranjeras.

En cuanto al papel de los tribunales de Hong Kong, los [especialistas en Derecho](#) han subrayado que la nueva ley de seguridad se adjuntaría al anexo III en virtud del artículo 18 de la Ley Fundamental, al igual que otras leyes nacionales sobre defensa y asuntos exteriores redactadas por la APN que quedan fuera de la jurisdicción de los tribunales de Hong Kong de conformidad con el artículo 19 de la Ley Fundamental. Si se atribuyera la competencia a los tribunales de Hong Kong, se plantearía la cuestión de si estos deberían interpretar la nueva ley de conformidad con los principios del Derecho chino o de la *common law*. Existiría el [riesgo](#) de que la interpretación por los jueces de Hong Kong de la Ley redactada por la APN pudiera ser «corregida» en última instancia por la [potestad soberana](#) de [interpretación](#) de la APN. Y lo que es más importante, también [preocupa](#) la creación de un [tribunal especial](#) con jueces que no tengan nacionalidad extranjera ni derecho de residencia en un país extranjero (como ya ocurre en [Macao](#)) para tratar los casos de seguridad nacional. Sin embargo, tales requisitos serían incompatibles con el [artículo 92](#) de la Ley Fundamental, y pondrían en peligro el Estado de Derecho y la independencia judicial de Hong Kong.

Por lo que se refiere a las disposiciones en materia de derechos humanos previstas en el [artículo 39](#) de la Ley Fundamental, incluido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que la República Popular China no ha ratificado, los [expertos jurídicos](#) se han mostrado escépticos sobre su aplicación en caso de que la nueva ley fuera incompatible con la Ley Fundamental.

Otro reto jurídico es la creación en la RAEHK, en caso necesario, de «agencias» de órganos de seguridad nacionales de la República Popular China, que [podrían incluir](#) el Ministerio de Seguridad del Estado y el Ministerio de Seguridad Pública. No queda claro qué forma adoptarían estas agencias, cuáles serían sus competencias, de quién dependerían, ni si serían compatibles con el [artículo 22](#) de la Ley Fundamental, que consagra el principio de no injerencia en los asuntos de la RAEHK.

Respuesta internacional

A principios de junio de 2020, más de 800 legisladores de 40 países habían [firmado](#) una declaración conjunta sobre el «incumplimiento flagrante» de la Declaración Conjunta Chino-Británica. Australia, Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos han afirmado en una [declaración conjunta](#) que «la decisión de China de imponer la nueva ley de seguridad nacional a Hong Kong entra en conflicto directo con sus obligaciones internacionales (...) La ley propuesta acabaría con el principio de “un país, dos sistemas”». El primer ministro del Reino Unido, Boris Johnson, [prometió](#) ofrecer una alternativa a casi tres millones de ciudadanos de Hong Kong, cambiando las normas de inmigración del Reino Unido, si Pekín saca adelante la ley de seguridad nacional. Los Estados Unidos [declararon](#) que revocarían el trato preferencial a Hong Kong como territorio aduanero y de viaje distinto al de la China continental, y [sancionarían](#) a los funcionarios chinos y de Hong Kong «directa o indirectamente implicados en la [erosión](#) de la autonomía de Hong Kong».

Posición de la UE

Tras su [declaración](#) de 22 de mayo de 2020, la UE [manifestó](#) el 29 de mayo de 2020 «su profunda preocupación ante las medidas tomadas por China el pasado 28 de mayo, ya que no son conformes a sus compromisos internacionales (Declaración Conjunta Anglo-china de 1984) ni a la Ley Fundamental de Hong Kong. Con ellas se corre el riesgo de socavar gravemente el principio de “un país, dos sistemas”, así como el alto grado de autonomía de que goza la Región Administrativa Especial de Hong Kong. (...) Esta decisión de China pone en entredicho, además, su voluntad de respetar sus compromisos internacionales».

En su [Resolución](#) de 18 de julio de 2019 sobre la situación en Hong Kong, el Parlamento Europeo «condena enérgicamente la injerencia constante y creciente de China en los asuntos internos de Hong Kong, así como la reciente afirmación de China de que la Declaración Conjunta Chino-Británica de 1984 es un documento histórico, por lo que ya no tiene validez». También destaca «que el Gobierno chino está vinculado por la Declaración Conjunta a la hora de respetar el alto grado de autonomía de Hong Kong y sus derechos y libertades».

