

Guillermo Borraz García

Funcionario de Instituciones Penitenciarias y Graduado en Derecho por la Universidad de Oviedo

@ guillermoborraz@yandex.ru

■ Recibido / Received
24 de octubre de 2019

■ Aceptado / Accepted
4 de diciembre de 2019

■ Páginas / Pages
De la 123 a la 129

■ ISSN: 2531-0054

El proyecto normativo de extradición de Hong Kong

The Hong Kong extradition bill

El gobierno de la Región Administrativa Especial china de Hong Kong presentó en marzo de 2019 un proyecto normativo con la finalidad de permitir la extradición de determinados criminales a los demás territorios de la República Popular China, desencadenando en la región una oleada de protestas y movilizaciones que no se recordaban desde hacía mucho tiempo. Tras varios meses de manifestaciones y de actuaciones policiales, el gobierno hongkonés decidió retirar el proyecto el 4 de septiembre de 2019. El presente trabajo tiene como objetivo analizar dicho proyecto normativo y ponerlo en relación con el contexto político y social de Hong Kong.

PALABRAS CLAVE: Hong Kong, proyecto normativo de extradición, China, Carrie Lam.

In March 2019, the government of the Hong Kong Special Administrative Region of China presented a normative project aimed at allowing the extradition of certain criminals to the other territories of the People's Republic of China, unleashing a wave of protests and mobilizations in the region that had not been remembered for a long time. After several months of demonstrations and police actions, the Hong Kong government decided to withdraw the project on 4 September 2019. The aim of the present work is to analyse this normative project and put it in relation to the political and social context of Hong Kong.

KEYWORDS: Hong Kong, Extradition Bill, China, Carrie Lam.

1. Contexto

La República Popular China posee una organización territorial compleja. Obviando los variados y distintos niveles administrativos existentes, en lo que al presente texto interesa, conviene referirse específicamente a la división provincial, que se subdivide en municipios, regiones o áreas autónomas, provincias y regiones administrativas especiales.

Los municipios, que están bajo control directo del gobierno central, son cuatro: Pekín, Tianjin, Shanghai y Chongqing.

Las regiones o áreas autónomas, que se crearon, a semejanza de las prácticas soviéticas del siglo xx, atendiendo a la importante presencia de etnias distintas de los Han, son cinco: Mongolia Interior por la etnia mongola, Tíbet por la etnia tibetana, Guangxi por la etnia zhuang, Sinkiang por la etnia uigur y Ningxia por la etnia hui.

La provincia es la principal subdivisión administrativa de la República Popular China, y oficialmente hay 23 provincias. Una de ellas es Taiwán que, aunque se administre *de facto* como un Estado independiente bajo el nombre de República de China, oficialmente es una provincia más de la República Popular China siguiendo la doctrina política de «Una sola China», en virtud de la cual solo existe un representante legítimo de China, que es la República Popular China, la cual integra en su seno a Taiwán como una provincia más. España asume esta doctrina política al no reconocer a Taiwán como Estado independiente desde 1973, por lo que asume la organización administrativa oficial china.

Las regiones administrativas especiales son dos: Macao y Hong Kong. La razón por la que se establece esta división administrativa es la doctrina política denominada «Un país, dos sistemas»¹ arriba citada, ideada por Deng Xiaoping, según la cual existe un solo país, que es el de la República Popular China, y un solo gobierno, que es el Gobierno del Partido Comunista de China, sin que ello impida la existencia simultánea de sistemas políticos y económicos diferentes en determinadas zonas. Dada la naturaleza del presente escrito, se ha de centrar la atención en la Región Administrativa Especial de Hong Kong.

Hong Kong había estado bajo la administración del Imperio Británico desde mediados del siglo xix. En 1971, tras la Resolución 2758² de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la República Popular China tuvo su entrada en la organización internacional como «único y legítimo representante de China», comenzando en ese momento a realizar actuaciones diplomáticas con el fin de resolver la cuestión sobre la administración británica de Hong Kong, considerado «territorio chino capturado por Gran Bretaña» por la República Popular China. Tras varios años de complicadas actuaciones diplomáticas y aprovechando la coyuntura relacionada con la expiración del contrato de arrendamiento de los nuevos territorios³ –cuyo destino quedó ligado al de Hong Kong inevitablemente– se firmó en Pekín un Tratado Internacional conocido como Declaración Conjunta Sino-Británica el 19 de diciembre de 1984⁴, en virtud del cual el Imperio Británico entregaría la administración del territorio de Hong Kong a la República Popular China el día 1 de julio de 1997.

La Declaración Conjunta también previó que esta entrega estaba condicionada al hecho de que Hong Kong –cuyas particularidades políticas, económicas y sociales se encontraban muy lejos de las de la República Popular China– debía tener un régimen jurídico que respetase en cierta medida dichas particularidades.

1. <https://www.fmprc.gov.cn/esp/ljzg/zztw/t2854.htm>.

2. [https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758\(XXVI\)](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758(XXVI)).

3. El actual territorio de Hong Kong comprende la isla de Hong Kong, Kowloon y Nuevos Territorios. Estas tres regiones fueron incorporándose al Imperio Británico de forma separada y por títulos distintos puesto que mientras la isla de Hong Kong y Kowloon tenían una vocación de permanencia, los Nuevos Territorios estaban arrendados durante 99 años, con vencimiento en 1997, fecha tomada como referencia.

4. <https://www.cmab.gov.hk/en/issues/jd2.htm>.

Este régimen jurídico sería el derivado de constituirse en una región administrativa especial, siguiendo la doctrina «un país, dos sistemas», y por ello el apartado 3 de la Declaración Conjunta prescribió, entre otras cosas, que:

Para salvaguardar la unidad nacional y la integridad territorial y tomando en consideración la historia y las realidades de Hong Kong, la República Popular China se ha resuelto a establecer, de conformidad con las estipulaciones del artículo 31⁵ de la Constitución de la República Popular China, una Región Administrativa Especial en Hong Kong en el momento de reasumir el ejercicio de soberanía sobre Hong Kong. La Región Administrativa Especial de Hong Kong se subordinará directamente al Gobierno Popular Central de la República Popular China. Esta gozará de un alto grado de autonomía, excepto en los asuntos exteriores y de defensa, que son responsabilidad del Gobierno Popular Central. La Región Administrativa Especial de Hong Kong estará investida de los poderes ejecutivo y legislativo y el judicial independiente, incluido el de sentencia en última instancia. Las leyes actualmente vigentes en Hong Kong se mantendrán inalterables en lo fundamental. Se mantendrán inalterables los vigentes sistemas social y económico, así como el modo de vivir en Hong Kong. Los derechos y las libertades, como los de la persona, opinión, prensa, reunión, asociación, viaje, mudanza, comunicación, huelga, opción de ocupación, investigación académica y creencia religiosa, serán garantizados por la ley en la Región Administrativa Especial de Hong Kong. La propiedad privada y la empresarial, el derecho legítimo de sucesión, así como las inversiones foráneas serán protegidos por la ley.

Del mismo modo, la norma fundamental hongkonesa es la Ley Básica de Hong Kong⁶, que en su artículo 12 prescribe, reiterando lo ya dicho en la Declaración Conjunta, que «la Región Administrativa local de la República Popular China, que gozará de un alto grado de autonomía, estará directamente bajo el Gobierno Popular Central».

De ello se deduce claramente que, si bien Hong Kong es territorio bajo administración y soberanía de la República Popular China, esta goza de unas particularidades jurídicas, políticas y económicas muy distintas de las de otros territorios chinos. No obstante, si bien esto es cierto y vinculante para el gobierno de China, no es menos cierto que el apartado 3 de la Declaración Conjunta finaliza prescribiendo que estas particularidades serán respetadas y permanecerán invariables «por espacio de 50 años». Es decir, que la propia Declaración Conjunta, que garantiza las singularidades de Hong Kong protegiéndola de cualquier injerencia por parte de la República Popular China, tiene fecha de caducidad. Por ello, en 2047 Hong Kong tendrá el *status* jurídico que el gobierno central estime pertinente, sin que se vea vinculado a mantener el actual régimen.

5. Artículo 31 de la Constitución de la República Popular China: «En caso necesario, el Estado puede establecer zonas administrativas especiales».

6. https://www.basiclaw.gov.hk/en/basiclawtext/images/basiclaw_full_text_en.pdf.

2. El caso que impulsó el proyecto normativo

En febrero de 2018, con motivo de la celebración de San Valentín, Chan Tong-Kai y su novia Poon Hiu-Wing, de 19 y 20 años, respectivamente, viajaron desde Hong Kong a Taiwán para pasar unos días. Ella estaba embarazada de tres meses, pero, según Chan, Poon le confesó en Taiwán que el bebé que esperaba no era de él sino de su antiguo novio, y le enseñó un vídeo en el que ella mantenía relaciones sexuales con aquel. Ese fue el desencadenante, según Chan, de que el día 17 de febrero de 2018, Poon fuese estrangulada en la habitación que ambos tenían reservada en el Hotel Purple Garden. Luego, compactó su cuerpo en una maleta rosa y lo arrojó a una zona llena de arbustos en las inmediaciones de Taipéi, cerca de la estación Zhuwei MRT. Asimismo, Chan se apoderó del iPhone y de la tarjeta bancaria de Poon para comprar el billete de vuelta a Hong Kong y para retirar, una vez allí, 2400 USD de su cuenta bancaria.

Chan confesó sus crímenes en marzo de 2018, pero las autoridades de Hong Kong solo pudieron procesarle y condenarle a 29 meses de prisión por delitos relacionados con la apropiación y utilización ilícita del dinero de su novia, puesto que estos se efectuaron en territorio hongkonés. Por otro lado, cuando las autoridades taiwanesas hallaron el cadáver de Poon y los tribunales taiwaneses solicitaron la extradición de Chan, se encontraron con el problema que desató la polémica, que era la ausencia de un acuerdo de extradición entre Hong Kong y Taiwán.

La percepción de Hong Kong como el refugio de un delincuente cuyo crimen suscitó alarma social, la presión de la familia de la chica asesinada y las reiteradas peticiones de extradición de Chan llegaron a la prensa local y a la mesa de Carrie Lam, jefa del ejecutivo hongkonés.

Es entonces cuando Lam propuso un proyecto normativo para modificar la ley de extradición hongkonesa que permitiera extradiciones a aquellas jurisdicciones con las que Hong Kong no había realizado acuerdo previo de extradición. El proyecto pasó a ser controvertido jurídica y políticamente, puesto que Hong Kong asume sin discusión su posición de Región Administrativa Especial integrante de la República Popular China y, por tanto, sigue la doctrina política de «Una sola China», entendiendo a Taiwán como una provincia más y, por tanto, haciéndose difícilmente justificable un acuerdo de extradición con Taiwán sin contar con un acuerdo de extradición con Macao y China continental. Esta última posibilidad de extradición con China continental inició las protestas de un importante sector hongkonés, que veía peligrar el régimen semiautónomo de su región en beneficio del gobierno central de la República Popular China, que utilizaría el acuerdo de extradición, a juicio de los críticos, como «caballo de Troya»⁷ para introducirse políticamente en Hong Kong, sabotear progresivamente su régimen semiautónomo y poder perseguir disidentes políticos. Las protestas y la contención policial de estas han sido intensas, y ha llegado a haber movilizaciones del Ejército Popular de Liberación en la frontera administrativa de Hong Kong con Shenzhen llegando a convertirse en un asunto de debate internacional.

Conviene alejarse del debate social que genera el ruido mediático y observar el problema desde un punto de vista jurídico, estudiando, en primer lugar, cuál era la situación jurídica previa de la extradición en Hong Kong antes del proyecto normativo impulsado por Lam y, en segundo lugar, determinando en qué consiste exactamente dicho proyecto normativo.

7. «The Murder Case That Lit the Fuse in Hong Kong», *New York Times*, 15 de junio de 2019: <https://www.nytimes.com/2019/06/15/world/asia/hong-kong-murder-taiwan-extradition.html>.

3. La normativa de extradición vigente

La normativa vigente relativa a la extradición que existía y existe –por el momento– es la Ordenanza de Delincuentes Fugitivos (CAP 503)⁸ y la Ordenanza de Asistencia Legal Mutua en Materia Criminal (CAP 525)⁹.

Dichas ordenanzas no recogen la posibilidad de extradición de delincuentes a Taiwán, Macao o China continental. Por el contrario, la CAP 503 recoge la posibilidad de extradición con 20 jurisdicciones y la CAP 525 recoge la misma posibilidad con 32. Por ello el proyecto normativo de Lam consistía en enmendar dichas normas para dar también cabida a la extradición, en determinados casos, al resto de territorios de China.

4. El proyecto normativo de Carrie Lam

El proyecto normativo, publicado en marzo de 2019 y que consiste en enmendar las normas de extradición, denominada «Fugitive Offenders and Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Legislation (Amendment) Bill 2019»¹⁰, se estructura en tres partes y un memorando explicativo:

4.1. Parte preliminar

Su contenido es meramente formal, relativo al nombre de la norma y en el que se alude a las partes 2 y 3.

4.2. Parte 2. Enmienda a la Ordenanza de Delincuentes Fugitivos (CAP 503)

Se modifica la Sección 2, «Interpretación», suprimiendo la imposibilidad de extradición a los demás territorios de la República Popular China.

Se añade la Sección 3A, «Disposiciones relativas para la entrega de delincuentes fugitivos», en la que se prescribe, entre otras cosas, la necesidad de que el delito por el cual se extradita lleve aparejada una pena de prisión de más de tres años y esté incluido en la relación de delitos del Apéndice 1¹¹ –también objeto de enmienda–, donde se señala una serie de delitos considerados muy graves, de entre los cuales no todos y no en todas las circunstancias serán objeto de extradición cuando el destino sea cualquier territorio de la República Popular China. La enmienda reduce la lista del Apéndice 1 de 46 a 37 delitos y condiciona la posibilidad de extradición de cuatro de esos 37 restantes a que no tengan relación con alguno de los nueve delitos excluidos. Huelga decir que ninguno de los delitos contenidos en la lista es de carácter político¹².

8. CAP 503 Fugitive Offenders Ordinance: <http://www.hkllii.hk/eng/hk/legis/ord/503/index.html>.

9. CAP 525 Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Ordinance: <http://www.hkllii.hk/eng/hk/legis/ord/525/index.html>.

10. <https://www.legco.gov.hk/yr18-19/english/bills/b201903291.pdf>.

11. Schedule 1: <http://www.hkllii.hk/eng/hk/legis/ord/503/sch1.html>.

12. Quedan excluidos los delitos número 10, 11, 12, 14, 21, 27, 35, 36 y 40. Además, condiciona que los delitos número 41, 42, 45 y 46 no tengan relación con los nueve excluidos para poder seguir siendo objeto de extradición.

Se modifican la Sección 10, «Procedimiento de envío», y la Sección 23, «Admisibilidad de pruebas», cuyo contenido es eminentemente formal.

4.3. Parte 3. Enmienda a la Ordenanza de Asistencia Legal Mutua en Materia Criminal (CAP 525)

Se modifican la Sección 2, «Interpretación»; la Sección 3, «Aplicación», y la Sección 8, «Solicitudes de asistencia a Hong Kong», de los que principalmente hay que señalar la supresión de la imposibilidad de asistencia legal mutua con los demás territorios de la República Popular China.

4.4. Memorando explicativo

Para facilitar el entendimiento de las enmiendas, en el memorando explicativo se señala, entre otras consideraciones, lo siguiente:

Hay que distinguir entre «acuerdos de extradición de carácter general», para los cuales siguen vigentes las excepciones de extradición hacia los restantes territorios de la República Popular China por razón del tipo delictivo, y los «acuerdos de extradición con circunstancias particulares», para los cuales se aplican las enmiendas con objeto de delimitar los casos de extradición a los delitos especificados y con las condiciones señaladas. De ello se deduce que la extradición a Taiwán, Macao y China continental está mucho más restringida que la extradición a cualquier otro Estado.

5. Conclusiones

El aluvión de críticas al gobierno de Lam por la presentación del proyecto proviene principalmente de un considerable sector de la población hongkonesa que comparte los temores que manifiesta, por ejemplo, Man-Kei Tam, director de Amnistía Internacional de Hong Kong, cuando dice: «De ponerse en marcha, esta ley ampliaría la capacidad de las autoridades de la China continental de atacar a sus críticos, a los activistas en favor de los derechos humanos, periodistas o trabajadores de ONG y cualquiera en Hong Kong, tal y como hacen en su territorio» y que «permitiría a los acusados ser entregados a un sistema judicial que no ofrece ningún tipo de protección contra persecuciones de motivo político por parte de las autoridades y está plagado de torturas y otras formas de malos tratos, confesiones forzosas y juicios injustos». Esta opinión, compartida por el sector de la población anteriormente mencionado —especialmente por la población joven— ha llevado a las multitudinarias y crecientes protestas que de manera constante se difunden a través de los medios de comunicación.

Por otro lado, Albert Chen, profesor de la Universidad de Hong Kong y miembro del Comité de Leyes Fundamentales de Hong Kong, no posee la misma opinión que Man-Kei Tam y los críticos manifestantes. Para él, en el proyecto normativo se han introducido las

«salvaguardas» jurídicas necesarias para que no exista ninguna posibilidad de persecución y reclamación de activistas o disidentes políticos. Las autoridades hongkonesas se han comprometido a no facilitar la entrega de sospechosos por crímenes religiosos o políticos. Los tribunales, además, revisarían los casos de manera individualizada y podrían negar una presunta solicitud de extradición. Chen incluso ha afirmado que: «Bajo estos supuestos, creo que no quedan dudas de que la gente involucrada en los eventos del 4 de junio de 1989 –la masacre de Tiananmén– recibirá la protección de estos artículos y no sería extraditada, aunque el gobierno central lo solicitara».

Una vez analizado el proyecto normativo presentado por Carrie Lam, no parece vislumbrarse en el mismo, a juicio del autor, ninguna concesión al gobierno central de la República Popular China para poder perseguir y reclamar disidentes políticos a Hong Kong. El hecho de que existan particularidades jurídico-políticas en determinados territorios de un Estado no es excusa para que exista impunidad criminal dependiendo del lugar de comisión delictiva.

Evidentemente toda norma jurídica emana de un poder político y todo poder político tiene intenciones políticas directas e indirectas a la hora de dictarlas, las presuntas intenciones políticas que la ciudadanía entienda que existen pueden ser objeto de crítica social, pero jurídicamente, tras un análisis puramente técnico, este proyecto normativo no parece tener un carácter de integración política, sino de mera cooperación jurídica.

No obstante, tras varios meses de protestas, altercados, detenciones, actuaciones polémicas, conflictos políticos, presiones, reportajes críticos, etc., Carrie Lam decidió suspender el proyecto normativo. Pese a la suspensión, las protestas no cesaron, por lo que el 4 de septiembre de 2019 Lam anunció lo siguiente: «El gobierno retirará oficialmente el proyecto de ley para apaciguar por completo las preocupaciones de la población».

Pese a la retirada del proyecto normativo, el conflicto sociopolítico sigue presente. Aún hay que esperar un tiempo para comprobar si la retirada del proyecto normativo ha supuesto un punto de inflexión que produzca el declive progresivo de las movilizaciones hasta llegar a su término.

Considerando el hecho de que en 2019 haya existido tal reacción social ante la presentación de un proyecto normativo de este tipo, ¿cuál será la reacción social de Hong Kong cuando el *status* jurídico que legítimamente le corresponde en 2047 se haga efectivo? Queda mucho tiempo para dar una respuesta a esta cuestión, pero la situación no parece alentadora.