

---

# amnistía internacional

---

## HONG KONG

### Derechos humanos, legislación y autonomía: Peligros de la Transición

Febrero de 1997

RESUMEN

ÍNDICE AI: ASA 19/04/97/s  
DISTR: SC/CO/PO/GR (13/97)

El retorno de Hong Kong a la jurisdicción de la República Popular China el 1 de julio de 1997 será un acontecimiento memorable para China y el resto del mundo. Señala el verdadero fin de varios siglos de usurpación extranjera. El futuro de Hong Kong probablemente influirá en el curso de los acontecimientos en China durante los próximos años. Uno de los pilares del desarrollo de Hong Kong es la protección y promoción eficaz de todos los derechos humanos. La preservación de salvaguardias eficaces sobre los derechos humanos será un factor decisivo en el traspaso de Hong Kong.

A fin de mantener y afianzar las salvaguardias de derechos humanos en Hong Kong durante y después de la transición a la soberanía china, Amnistía Internacional hace las siguientes recomendaciones al gobierno de la Región Administrativa Especial:

#### *Establecer una comisión de derechos humanos independiente*

Una Comisión de Derechos Humanos independiente sería una importante contribución a la consolidación del respeto (y la concienciación) de los derechos humanos en Hong Kong.

#### *Revisar y reforzar las salvaguardias de la independencia judicial*

Amnistía Internacional insta al gobierno de la Región Administrativa Especial a autorizar una revisión independiente para determinar cualquier otra medida necesaria para garantizar la futura independencia del poder judicial en Hong Kong.

#### *Preservar la Declaración de Derechos*

Amnistía Internacional insta al jefe del Ejecutivo electo, Tung Chee-hwa, a confirmar inequívocamente que la Declaración de Derechos, al consagrar en la legislación de Hong Kong la mayoría de los preceptos del PIDCP aplicados a Hong Kong, es compatible con las obligaciones internacionales de Hong Kong y con la Ley Fundamental.

### *Procurar el desarrollo de procedimientos para informar ante organizaciones internacionales*

Amnistía Internacional insta al gobierno de la Región Administrativa Especial a procurar que el gobierno de la República Popular China establezca un procedimiento para informar al Comité de Derechos Humanos sobre la aplicación del PIDCP en Hong Kong.

### *Preservar las salvaguardias sobre la libertad de asociación y reunión pacífica y otros derechos*

Amnistía Internacional insta a la Región Administrativa Especial a garantizar que ninguna legislación aprobada para prohibir «cualquier acto de traición, secesión, sedición o subversión contra el Gobierno Central Popular» coarta el ejercicio de derechos básicos.

Amnistía Internacional insta al gobierno de la Región Administrativa Especial a garantizar que cualquier legislación sobre secretos de Estado aprobada en la Región en aplicación del Artículo 23 de la Ley Fundamental protege el libre ejercicio del derecho de expresión e información amparado por las normas internacionales.

### *Preservar la exigencia de responsabilidades a todas las fuerzas de seguridad*

Amnistía Internacional ha pedido al gobierno de la República Popular China que aclare que la guarnición de Hong Kong se ajustará a la legislación de la Región Administrativa Especial cuando sea requerida para mantener el orden público o realizar otras funciones policiales. Amnistía Internacional insta a que los militares sean juzgados por tribunales civiles si son acusados de delitos contra la persona (violaciones de derechos humanos) perpetrados contra civiles.

### *Garantizar la protección de derechos durante el estado de excepción*

Amnistía Internacional insta al gobierno de la Región Administrativa Especial a garantizar que ninguna legislación aplicable en Hong Kong durante un estado de excepción es susceptible de conducir a la vulneración de derechos no derogables, como el derecho a la vida y el derecho a recibir protección frente a la tortura y los malos tratos. También insta al gobierno de la Región Administrativa Especial a garantizar que los habitantes de Hong Kong no estarán sujetos a leyes nacionales de la República Popular China distintas de las que se apliquen a la Región Administrativa Especial en virtud de su incorporación al Anexo III de la Ley Fundamental, ni siquiera en un estado de excepción.

### *No restablecer la pena de muerte*

Amnistía Internacional insta al jefe del Ejecutivo electo a garantizar que, de acuerdo con su anterior declaración, se mantendrá la abolición de la pena de muerte.

**PALABRAS CLAVE:** CAMBIOS DE GOBIERNO<sup>1</sup> / LEGISLACIÓN<sup>1</sup> / COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS<sup>1</sup> / ENMIENDA CONSTITUCIONAL<sup>1</sup> / ANTECEDENTES POLÍTICOS / INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL / PROSCRIPCIÓN / CENSURA / PENA DE MUERTE / SINDICALISTAS / REFUGIADOS / CONDICIONES PENITENCIARIAS / REPATRIACIÓN FORZADA / LEGISLACIÓN DE EMERGENCIA / PIDCP / COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU / ACCIONES RECOMENDADAS

*Este informe resume un documento titulado *Hong Kong: Derechos humanos, legislación y autonomía: Peligros de la transición* (Índice AI: ASA 19/04/97/s) publicado por Amnistía Internacional en febrero de 1997. Si desean obtener más datos o emprender acciones al respecto, consulten el documento principal.*

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

---

# **amnistía internacional**

---

## **HONG KONG**

**Derechos humanos, legislación y  
autonomía: Peligros de la Transición**



Febrero de 1997  
Índice AI: ASA 19/04/97/s  
Distr: SC/CO/PO/GR

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

# ÍNDICE

<i>Introducción</i> .....	1
<i>Amnistía Internacional y Hong Kong</i> .....	2
<b>1. La colonia de Hong Kong: resumen histórico</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Instituciones coloniales en Hong Kong</b> .....	<b>6</b>
<i>Reformas políticas</i> .....	6
<i>La Declaración de Derechos</i> .....	7
<i>Los tribunales</i> .....	7
<i>Ausencia de una Comisión de Derechos Humanos</i> .....	8
<b>3. Instituciones de la Región Administrativa Especial de Hong Kong</b> .....	<b>10</b>
<i>El jefe del Ejecutivo y el cuerpo legislativo provisional</i> .....	10
<i>Los tribunales</i> .....	12
<b>4. Aplicación de las normas internacionales</b> .....	<b>12</b>
<i>El futuro de la Declaración de Derechos</i> .....	13
<b>5. La obligación de informar al Comité de Derechos Humanos</b> .....	<b>14</b>
<b>6. Libertad de expresión y asociación y otros derechos básicos</b> .....	<b>15</b>
<i>El Artículo 23 de la Ley Fundamental</i> .....	16
<i>Libertad de opinión e información</i> .....	17
<b>7. Leyes que regulan la guarnición militar de Hong Kong</b> .....	<b>18</b>
<i>Disposiciones de la Ley Marcial</i> .....	20
<b>8. La pena de muerte</b> .....	<b>21</b>
<b>Recomendaciones</b> .....	<b>23</b>

# HONG KONG

## Derechos humanos, legislación y autonomía: peligros de la transición

### Introducción

El retorno de Hong Kong a la jurisdicción de la República Popular China el 1 de julio de 1997 será un hito importante en la historia de la descolonización. Una potencia colonizadora renunciará a su control y China asumirá la soberanía en virtud de un acuerdo sellado mediante tratado internacional. Más de diez años de negociación han permitido salvar cientos de diferencias políticas, jurídicas y económicas relativas al traspaso de la soberanía, lo que en muchos aspectos pone de relieve el cuidado que ambos gobiernos han puesto en tratarse mutuamente como iguales, pese a la divergencia de intereses políticos y compromisos internacionales.

Para China, lo que generalmente se consideraba como un símbolo de la humillación sufrida por parte de las potencias colonizadoras en el siglo XIX desaparecerá con la devolución de Hong Kong al gobierno chino: en este sentido, se trata de un acontecimiento memorable para China. Señala el fin de varios siglos de usurpación extranjera <sup>1</sup>. Y algo más inmediato para la República Popular China: la devolución se presenta como símbolo del éxito de las reformas económicas y la política de «apertura» al mundo adoptada desde finales de la década de los setenta.

El futuro de Hong Kong probablemente influirá en el curso de los acontecimientos en China durante los próximos años. También será un factor de importancia en muchas de las relaciones exteriores de este país, y seguramente afectará a la devolución de Macao en 1999. A medida que vaya dejando atrás su periodo colonial, Hong Kong seguirá siendo una pieza clave en el desarrollo económico del delta del Río Perla (*Zhujiang*). Más allá de la China meridional, Hong Kong seguirá desempeñando un papel primordial tanto en el ámbito regional como mundial al estar ubicada en el centro de una de las regiones del mundo con mayor velocidad de crecimiento.

Uno de los pilares del desarrollo de Hong Kong es la protección y promoción eficaz de todos los derechos humanos. La preservación de salvaguardias eficaces sobre los derechos humanos será un factor decisivo en el mantenimiento de su margen competitivo frente a otras metrópolis cada vez más dinámicas y abiertas de la región de Asia y Oceanía, y también conforme vaya avanzando la expansión mundial de la economía china.

Desde comienzos de los años ochenta, y en consonancia con la tendencia mundial, la protección y promoción de los derechos humanos ha ido cobrando cada vez más fuerza en Hong Kong. Los derechos humanos, en otro tiempo un concepto marginal en las relaciones políticas y comerciales internacionales, se ha convertido en un importante tema de debate, hasta tal punto que muy pocos habrían sido capaces de predecirlo ni siquiera a comienzos de los ochenta.

---

<sup>1</sup> Queda el territorio de Macao como última extensión de territorio chino bajo administración extranjera, hasta que se produzca su devolución el 20 de diciembre de 1999. No obstante, en 1975 Portugal y China acordaron considerar Macao como «territorio chino bajo administración portuguesa» a partir de entonces, suprimiendo así la descripción oficial de Macao como colonia. Muchas de las preocupaciones planteadas en el presente documento tienen su correspondencia en Macao.

En este documento se hace un repaso histórico y político de la transición de Hong Kong a la soberanía china. También se exponen los motivos de preocupación para Amnistía Internacional relativos a los derechos humanos y la transición, así como las recomendaciones de la organización al gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong y al gobierno chino destinadas a salvaguardar los derechos humanos.

Algunas partes de este documento, que tratan sobre los antecedentes de la transición de Hong Kong y la evolución de sus instituciones legislativas, abordan cuestiones que escapan al Mandato de Amnistía Internacional. Se incluyen en aras de la claridad, pero Amnistía Internacional insiste en señalar que su organización no adopta postura alguna sobre cuestiones territoriales ni constitucionales. También es consciente de que algunos aspectos tratados en este informe están sujetos a un debate histórico: su inclusión en este documento tiene como único fin aportar información, y no indica ninguna postura sobre cuestiones respecto a las que Amnistía Internacional mantiene su neutralidad.

## **Amnistía Internacional y Hong Kong**

Amnistía Internacional es un movimiento mundial dedicado a los derechos humanos. Es imparcial e independiente de todo gobierno. No se pronuncia respecto a los sistemas políticos ni a las cuestiones territoriales. Cuenta con miembros en más de una veintena de países y territorios de la región de Asia y Oceanía. Una cuarta parte del millón doscientos mil miembros que la integran pertenecen a países del Foro para la Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC).

Amnistía Internacional vigila la situación de los derechos humanos en Hong Kong desde finales de la década de los setenta. Ha debatido sus motivos de preocupación con los sucesivos gobiernos coloniales, incluido el del gobernador Patten, y ha mantenido diálogos con representantes de Hong Kong con distintos grados de responsabilidad. También ha consultado con importantes sectores de su población y recibido apoyo de ellos, como grupos profesionales y jurídicos, sindicatos, partidos políticos, grupos religiosos y otras organizaciones de derechos humanos.

Basándose en su labor de investigación y en su experiencia, Amnistía Internacional ha planteado a lo largo de los años a las autoridades de Hong Kong una extensa variedad de cuestiones relativas a derechos humanos, desde presuntos abusos hasta preocupaciones generales sobre la política oficial al respecto, como el tratamiento de solicitantes de asilo y de personas bajo custodia policial, los trámites de presentación de denuncias contra la policía, la promoción de los derechos humanos y la educación en materia de derechos humanos, etc. La organización ha publicado numerosos informes donde expone sus conclusiones y recomendaciones en relación con las preocupaciones citadas. En el anexo a este documento se ofrece un resumen de estos informes. Amnistía Internacional seguirá vigilando las cuestiones de derechos humanos en Hong Kong, y espera poder continuar y avanzar en el diálogo con el gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong.

Amnistía Internacional cuenta con una Sección en Hong Kong desde 1976, que ha trabajado activamente en la promoción de programas de sensibilización y educación sobre derechos humanos, así como en labores de campaña sobre las preocupaciones de Amnistía Internacional en todo el mundo <sup>2</sup>. De

---

<sup>2</sup> En virtud del Estatuto de Amnistía Internacional, ni los miembros ni las Secciones de la organización están autorizados a investigar, comentar o hacer campaña sobre casos individuales de violación de derechos humanos de su «propio país». No obstante, sí pueden trabajar en favor de solicitantes de asilo que estarían expuestos a sufrir violaciones de derechos humanos si fueran devueltos a su país de origen. También están autorizados a hacer campaña en favor de la abolición de la pena de muerte en su propio país. En el caso de Hong Kong, esta norma del «propio país»



---

acuerdo con las normas de la organización, la Sección y los miembros de Hong Kong no pueden proporcionar información a Amnistía Internacional sobre cuestiones de derechos humanos en Hong Kong, salvo si se refieren a la situación de los refugiados, y no tienen ninguna responsabilidad en las iniciativas adoptadas ni en las declaraciones emitidas por la organización en relación con Hong Kong. Desde 1989, Amnistía Internacional también cuenta con una Oficina Regional en Hong Kong para atender las necesidades de sus miembros en toda la región de Asia y Oceanía.

## 1. La colonia de Hong Kong: resumen histórico

*La historia de la colonia está indisolublemente ligada a la de las relaciones de China con Occidente, y a la evolución de la actitud de Occidente hacia China.*  
Frank Welsh, *A History of Hong Kong*, Londres, Harper Collins, 1993

Con anterioridad a la colonización británica, la desembocadura del Río Perla (Zhujiang), donde se ubica Hong Kong, era desde antiguo una región próspera; sus ciudades y puertos habían sido utilizados durante siglos por comerciantes extranjeros, birmanos y árabes entre otros. Las primeras colonias comerciales europeas en la zona fueron establecidas por comerciantes portugueses en la década de 1510, en Tuen Mun y Lantau, que ahora integran los Nuevos Territorios. Los portugueses abandonaron estos asentamientos unos diez años después, tras su derrota a manos del ejército chino; décadas después regresarían para establecerse definitivamente en Macao.

En torno al 1830, Hong Kong era un importante fondeadero y puerto de abastecimiento para barcos británicos, americanos y otros que comerciaban con China. Hong Kong fue ocupado por primera vez alrededor de 1840 por una fuerza naval británica y comerciantes británicos, al comienzo de lo que se ha dado en conocer como Primera Guerra del Opio. Desde la década de 1820, los comerciantes habían utilizado el opio en la firma de abusivos tratados comerciales, lo que incitó a las autoridades chinas a tomar represalias.

La ocupación británica de la isla de Hong Kong fue sancionada en 1842 mediante el Tratado de Nankín, por el cual el Gobierno Imperial Chino cedía la isla a Gran Bretaña a perpetuidad. El gobierno británico proclamó oficialmente la colonia de Hong Kong en 1843. Se calcula que en 1841 únicamente la isla de Hong Kong estaba habitada por 7.500 personas al menos, que vivían de la agricultura, la pesca y el comercio.

---

abarca la República Popular China, Taiwán y Macao además de Hong Kong. Como consecuencia, los miembros de Amnistía Internacional en Hong Kong no pueden pronunciarse sobre la situación de víctimas concretas de violación de derechos humanos en ninguno de estos territorios (exceptuando a solicitantes de asilo en peligro de sufrir abusos si son repatriados, y presos condenados a muerte o ejecutados). Sí pueden, en cambio, realizar actividades para promover la concienciación sobre los derechos humanos en su propio país o territorio y hacer comentarios respecto a cuestiones generales de derechos humanos referidas a la legislación de su propio país o territorio. Amnistía Internacional, sus miembros y sus Secciones no adoptan posición alguna respecto a cuestiones territoriales ni a sistemas políticos o sociales. Sus preocupaciones y campañas se limitan a los ámbitos definidos en el Mandato de la organización.

En 1860, el primer Convenio de Pekín puso fin a varios años de hostilidades armadas entre China y las fuerzas británicas y de otras potencias colonizadoras; en virtud de este convenio, la Península de Kowloon (parte continental adyacente a la isla de Hong Kong) fue cedida a Gran Bretaña. En 1898, cuando la Dinastía Qing sufría un debilitamiento progresivo a causa de los problemas internos y las nuevas incursiones armadas de potencias extranjeras, otro Convenio de Pekín dio en arriendo a Gran Bretaña por un plazo de noventa y nueve años las islas que rodean Hong Kong, así como una extensa zona de territorio continental al norte de Kowloon, que actualmente se conoce como Los Nuevos Territorios. Esta concesión multiplicó casi por diez el territorio colonial británico, que ahora abarcaba más de un millar de kilómetros cuadrados. Se calcula que la población total del área colonizada probablemente superaba los 120.000 habitantes en 1898. (Es este contrato de arrendamiento de los Nuevos Territorios el que concluye en 1997, aunque China y Gran Bretaña acordaron antes de 1984 que la totalidad de Hong Kong sería devuelta a China al término del periodo de arriendo.)

En 1899, Gran Bretaña expulsó a los funcionarios chinos que quedaban en la antigua ciudad amurallada de Kowloon, situada entre la Península de Kowloon y los Nuevos Territorios, que se suponía debía permanecer bajo la soberanía china. China protestó por esta invasión, pero la zona, conocida como Ciudad de Kowloon, fue progresivamente integrada en la colonia.

Los sucesivos gobiernos chinos han respetado los términos de los tratados de 1842, 1860 y 1898, pese a haber manifestado su oposición a ellos calificándolos de «tratados desiguales», expresión utilizada desde la década de 1930. El gobierno de la República de China, que sucedió a la Dinastía Qing en 1911, expresó su oposición a la existencia de colonias y zonas bajo jurisdicción extranjera en China, pero fue incapaz de hacer frente a las invasiones extranjeras. La República Popular China, que sustituyó a la República de China en 1949 en toda la China continental, reiteró la oposición de su predecesora a los tratados originales.

Tras su ingreso en las Naciones Unidas en 1971, el gobierno de la República Popular China solicitó que la ONU tachara Hong Kong y Macao de la lista de territorios coloniales que abarcaba la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (concebida para vigilar la evolución de los territorios coloniales hacia la autonomía). En un comunicado dirigido en marzo de 1972 al Comité Especial encargado de examinar la aplicación de la citada Declaración, el gobierno chino declaraba que Hong Kong y Macao eran extensiones de territorio chino ocupadas por las autoridades británicas y portuguesas, y que la solución de los problemas implícitos correspondía íntegramente al derecho soberano de China. En noviembre de 1972, la Asamblea General de la ONU aprobó una recomendación del Comité Especial para que Hong Kong y Macao fueran excluidos de la citada lista. En consecuencia, el Reino Unido dejó de informar sobre Hong Kong al Comité Especial.

En 1984, la República Popular China y el Reino Unido firmaron la Declaración Conjunta sobre la Cuestión de Hong Kong, en la que ambos gobiernos

acordaban la fecha y modalidad de devolución de Hong Kong a China. La Declaración Conjunta disponía que China establecería la Región Administrativa Especial de Hong Kong al producirse el traspaso, y que dicha Región gozaría «de un alto grado de autonomía, salvo en los asuntos relativos a relaciones exteriores y defensa, cuya responsabilidad recae en el gobierno central popular». El jefe del Ejecutivo de la Región Administrativa Especial sería nombrado por la República Popular China «en función de los resultados de las elecciones o consultas» que se celebraran en Hong Kong. La legislación vigente en Hong Kong en el momento de la Declaración Conjunta se mantendría «básicamente idéntica». Se elaboró un anexo a la Declaración Conjunta a partir de muchos de los principios básicos que China aplicaría en la Región Administrativa Especial. En él se estipulaba lo siguiente:

- que «el cuerpo legislativo de la Región Administrativa Especial se constituirá mediante elecciones»;

- que las leyes anteriormente vigentes en Hong Kong «se preservarán, salvo aquellas que contravengan la Ley Fundamental o estén sujetas a enmienda» por parte del cuerpo legislativo de la Región Administrativa Especial;

- que «las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) aplicadas a Hong Kong continuarán vigentes».

En abril de 1988, el gobierno chino publicó el primer Proyecto de Ley Fundamental, concebido para aportar la base jurídica del régimen gubernativo de la Región Administrativa Especial. Un comité de redacción compuesto en parte por ciudadanos de Hong Kong contribuyó a la elaboración del texto. En opinión de Amnistía Internacional, este proyecto de ley no ofrecía protección suficiente frente a la tortura y el arresto arbitrario ni garantizaba debidamente el derecho a la vida y otros derechos fundamentales, como la libertad de expresión, de asociación y de culto. Tampoco aclaraba de qué forma se seguiría aplicando el PIDCP en Hong Kong a partir de retorno a la jurisdicción china.

El segundo Proyecto de Ley Fundamental, publicado en febrero de 1989, daba respuesta a muchas de las preocupaciones sobre derechos humanos suscitadas por el primero. Con todo, seguía sin garantizar debidamente el derecho a la vida, y carecía de una disposición donde se especificara que ninguna ley aplicada en la Región Administrativa Especial –particularmente se declarara un estado de excepción– podría contravenir los preceptos del PIDCP aplicados a Hong Kong.

El texto definitivo de la Ley Fundamental, aprobado por la Asamblea Nacional Popular de China en abril de 1990, daba solución a algunas de estas preocupaciones incorporando nuevas disposiciones al Artículo 39 (véase página 15). Aun así, las salvaguardias de derechos humanos contenidas en la Ley Fundamental

distaban bastante de las especificadas en el PIDCP y otros instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Hong Kong <sup>3</sup>.

El principio de que las leyes de Hong Kong deberán permanecer «básicamente idénticas» en los preparativos del traspaso parece haber supuesto en la práctica un debate entre China y Reino Unido sobre los principales cambios jurídicos a partir de 1984, a través del Grupo Conjunto de Coordinación (organismo creado en virtud de la Declaración Conjunta para negociar asuntos relacionados con el traspaso). La mayoría fueron concertados por este Grupo, pero algunos –como la Declaración de Derechos, la legislación electoral aprobada a partir de 1992 y las enmiendas jurídicas introducidas en aplicación de la Declaración de Derechos– han sido objeto de crítica por parte de China, bien a través del Grupo o bien de forma independiente.

Trece años después de la firma de la Declaración Conjunta, la devolución de Hong Kong señalará la aplicación del principio de «un país, dos sistemas» proclamado por la Ley Fundamental. Este principio probablemente convertirá a China en el único país del mundo con distintos sistemas jurídicos y tradiciones en dos partes de su territorio.

El principio de «un país, dos sistemas» coloca a China ante el desafío permanente de disipar incertidumbres, referidas en particular a los asuntos que competen a la «autonomía» de Hong Kong. Y estas incertidumbres aumentan con el debate constante en torno a las estructuras políticas. Asimismo afectan al futuro de los mecanismos de presentación de informes ante organismos internacionales sobre la aplicación de las garantías de derechos humanos.

## 2. Instituciones coloniales en Hong Kong

Durante décadas, las autoridades de Gran Bretaña y Hong Kong no cumplieron todas sus obligaciones internacionales en virtud del PIDCP aplicado a Hong Kong. Desde 1946 hasta nuestros días, las instituciones coloniales de Hong Kong, si bien han mejorado las salvaguardias frente a violaciones de derechos humanos y han dado ciertas explicaciones ante la comunidad, no se han atenido estrictamente a los compromisos internacionales de protección y promoción de los derechos humanos y de prevención de abusos.

### Reformas políticas

El gobierno colonial de Hong Kong quedó restablecido en 1946 tras el régimen militar provisional que sustituyó a las derrotadas autoridades japonesas. El gobierno posterior a la guerra seguía el modelo colonial previo a la guerra; en

<sup>3</sup> Amnistía Internacional publicó varios estudios sobre el primer y segundo borrador de la Ley Fundamental. Véase *Hong Kong: Memorandum on the Draft Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region* (Índice AI: ASA 19/02/88), publicado en julio de 1988, y *Hong Kong: Summary of Comments on the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region (Draft) Issued in February 1989* (Índice AI: ASA 19/04/89), publicado en noviembre de 1989.

1949 se propusieron planes para crear instituciones políticas más representativas de la población de Hong Kong, pero fueron desechados en 1952. Las reformas propuestas en la década de los sesenta apenas entrañaron alguna mejora. Desde 1950 hasta la década de los ochenta se produjeron dos cambios importantes en la estructura institucional: un aumento gradual del número de miembros «extraoficiales» (no funcionarios) del Consejo Legislativo, y la introducción de elecciones directas para los miembros del Consejo Urbano. El número de miembros extraoficiales del Consejo Legislativo pasó de 8 en 1951 a 24 en 1977, todos designados por el gobernador. En virtud de una reforma aprobada en 1973, 12 de los 24 escaños del Consejo Urbano eran ocupados mediante elecciones, aunque el derecho al voto se circunscribía a los contribuyentes con estudios secundarios o superiores (el derecho al voto se ampliaría más tarde a todos los residentes fijos mayores de veintiún años). En 1982 se convocaron por primera vez elecciones para elegir a los miembros de las Juntas de Distrito, encargadas de asesorar a los órganos administrativos locales.

A comienzos de 1984 se celebraron varias consultas públicas en torno a propuestas para aumentar la proporción de representantes directamente elegidos en organismos municipales y en el Consejo Legislativo. Pese a que las propuestas recibieron un amplio apoyo popular, el gobierno de Hong Kong no las llevó a la práctica.

En 1995 se pusieron en marcha nuevas reformas a raíz de las propuestas del gobernador Patten en 1992 para aumentar la representatividad de los diversos organismos. La totalidad de los 60 escaños del Consejo Legislativo fueron ocupados mediante elecciones, incluidos 20 por elección directa con derecho al voto para todos los residentes mayores de dieciocho años que llevaran residiendo en Hong Kong siete años o más (los otros 40 escaños se ocupaban mediante elección indirecta). Del igual modo fueron elegidos todos los miembros del Consejo Urbano y el Consejo Regional, directa o indirectamente. Por último, a partir de 1994, todos los miembros de las Juntas de Distrito fueron elegidos directamente.

Estos cambios se hicieron con retraso, y muchos observadores internacionales se quejaron de su tardanza. El Comité de Derechos Humanos, organismo de expertos independientes que vigila la aplicación del PIDCP por parte de los Estados Partes, ha criticado reiteradamente a los gobiernos del Reino Unido y Hong Kong por no haber fomentado una participación adecuada e igualitaria de los ciudadanos de Hong Kong en el proceso político.

## **La Declaración de Derechos**

En marzo de 1990, el gobierno de Hong Kong publicó el Proyecto de Ordenanza de Declaración de Derechos, en parte como respuesta a la recomendación del colectivo jurídico de que el PIDCP fuera «consagrado» en la legislación nacional de Hong Kong. La Declaración de Derechos entró en vigor en junio de 1991 llevando incorporados la mayoría de los preceptos del PIDCP. La Declaración de Derechos mejoró las protecciones de derechos humanos previstas hasta la fecha, así como las proclamadas en la Ley Fundamental, por ejemplo

prohibiendo no sólo la tortura sino también otras formas de trato o pena cruel, inhumana o degradante<sup>4</sup>. Según la Declaración de Derechos, cualquier otra ley de Hong Kong que contradijera la Declaración debía ser derogada, lo cual ponía de manifiesto su carácter preeminente sobre las demás leyes.

Sin embargo, la Sección III de la Declaración de Derechos establece que las salvaguardias de derechos humanos contenidas en la Declaración no siempre se aplican a presos y presuntos delincuentes juveniles. Además, El apartado de Reservas incluido en la Declaración deja abierta la posibilidad de expulsar arbitrariamente a extranjeros de Hong Kong, o de encarcelarlos sin opción a una revisión judicial de su detención. Estas disposiciones no ofrecen la debida protección frente a la devolución forzosa de solicitantes de asilo en Hong Kong.

Pese a sus limitaciones, y al hecho de que la aplicación de la Declaración de Derechos (contrariamente al caso del PIDCP) no está sujeta al escrutinio internacional a través de un organismo oficial independiente, la Declaración de Derechos ha contribuido a mejorar las salvaguardias jurídicas de los derechos humanos en Hong Kong.

## Los tribunales

La Declaración de Derechos de Hong Kong garantiza la independencia del poder judicial. La Declaración Conjunta y la Ley Fundamental prevén asimismo la existencia de un poder judicial independiente, si bien algunos artículos de esta última (como el 158, que confiere poderes al Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular de China para decidir si una ley vigente en Hong Kong contraviene la Ley Fundamental) han sido criticados por poner en entredicho la autoridad y la independencia de los tribunales de Hong Kong después de 1997.

Pese a la existencia de salvaguardias jurídicas sobre la independencia del poder judicial en Hong Kong, se ha visto con preocupación la medida en que puede afianzarse tal independencia. En 1994, Amnistía Internacional solicitó al gobierno que autorizara una revisión independiente para determinar cualquier otra medida necesaria para garantizar la futura independencia del poder judicial en Hong Kong. La organización recomendó que dicha revisión también estudiara los medios de garantizar el nombramiento de jueces con los más altos criterios de competencia, integridad e independencia.

Amnistía Internacional también recomendó que la revisión estudiara en qué medida se habían incorporado a la legislación y a la práctica y la formación jurídica en Hong Kong los Principios Básicos de la ONU Relativos a la Independencia de la Judicatura, y que propusiera cualquier otra medida necesaria para una mayor incorporación. Estos Principios persiguen, entre otros objetivos, garantizar y promover la independencia del poder judicial; garantizar que los miembros de la judicatura disfrutaran del derecho a la libertad de expresión y asociación, culto y reunión, y al mismo tiempo preservar la dignidad e imparcialidad de su oficio; y garantizar condiciones de uso y ocupación del cargo acordes con la independencia judicial.

---

<sup>4</sup> Amnistía Internacional publicó un estudio sobre algunos aspectos de la Declaración de Derechos tras la publicación del proyecto de ley en marzo de 1990. Véase *Hong Kong: the Draft Bill of Rights Ordinance 1990 - Memorandum from Amnesty International* (Índice AI: ASA 19/04/90), de junio de 1990.

Amnistía Internacional recomendó que se tomaran particularmente en consideración las exigencias contenidas en los Procedimientos para la Aplicación Efectiva de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de la ONU, entre ellas las siguientes:

i) «Todos los Estados deberán adoptar y aplicar en su sistema de Justicia los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura con arreglo a su proceso institucional y a la práctica nacional.» (Procedimiento 1)

ii) «Los jueces, abogados, miembros del Ejecutivo y el cuerpo legislativo, y ciudadanos en general deberán ser informados de la forma más oportuna del contenido y la importancia de los Principios Básicos, para que puedan promover su aplicación dentro de los márgenes del sistema de Justicia.» (Procedimiento 4).

iii) Los Estados miembros deberán informar cada cinco años a partir de 1988 al secretario general [de la ONU] sobre los progresos alcanzados en la aplicación de los Principios Básicos, incluida su divulgación, su incorporación a la legislación nacional, los problemas planteados, y las dificultades y obstáculos encontrados en su aplicación en el ámbito nacional, así como sobre la ayuda que pudieran necesitar de la comunidad internacional.» (Procedimiento 7)

Según la información de que dispone Amnistía Internacional, el gobierno de Hong Kong no ha acometido ninguna revisión en profundidad de las salvaguardias sobre la independencia judicial en los últimos años. Amnistía Internacional cree que esto podría suscitar cierta incertidumbre en relación con la situación de los jueces durante la transición (véase pág. 15).

### Ausencia de una Comisión de Derechos Humanos

En abril de 1994, Amnistía Internacional hizo un estudio pormenorizado de las los defectos existentes entonces en las garantías de derechos humanos en Hong Kong. La organización concluyó que Hong Kong carecía de un mecanismo lo bastante accesible, asequible, rápido y eficaz que permitiera a los ciudadanos reclamar un desagravio y una indemnización por presuntas violaciones de sus derechos humanos, y que, como consecuencia, se privaba a algunas víctimas de tales abusos de un remedio eficaz, en contravención de lo dispuesto por el PIDCP <sup>5</sup>.

El estudio de Amnistía Internacional recalca que, para cumplir el PIDCP, todo gobierno debía cerciorarse de que la totalidad de los ciudadanos entendían sus derechos y tenían acceso a remedios asequibles y eficaces si se habían vulnerado sus derechos. El gobierno de Hong Kong aún no ha asumido íntegramente tales obligaciones, que el gobierno de la Región Administrativa Especial también tiene el deber de cumplir en virtud de los términos del PIDCP aplicados a Hong Kong.

Desde 1976, el PIDCP obliga a los gobiernos del Reino Unido y Hong Kong a establecer remedios **efectivos** para **todas** las víctimas de violaciones de derechos humanos en Hong Kong. Se trata

---

<sup>5</sup> Véase *Hong Kong and Human Rights: Flaws in the System - A Call for Institutional Reform to Protect Human Rights* (Índice AI: ASA 19/01/94), publicado por Amnistía Internacional en abril de 1994.

de una obligación contraída en virtud de un tratado internacional, un imperativo legal del presente, no una aspiración para el futuro. El gobierno de Hong Kong tenía el deber de establecer programas adecuados de sensibilización, educación y formación sobre derechos humanos, y ese deber se transmitirá al gobierno de la Región Administrativa Especial.

Mientras no se den estos pasos, las autoridades de Hong Kong no habrán respetado sus obligaciones internacionales ni se habrá aplicado cabalmente la Declaración de Derechos de Hong Kong. Desde su informe de abril de 1994, Amnistía Internacional ha pedido reiteradamente al gobierno de Hong Kong que establezca un organismo independiente con los siguientes cometidos:

- ◆ poner en marcha un mecanismo accesible, asequible, rápido y eficaz de presentación de quejas sobre cuestiones de derechos humanos como complemento del sistema judicial;
- ◆ fomentar un planteamiento más dinámico, eficaz y progresista de la aplicación de los derechos humanos; y
- ◆ hacer efectivos programas de concienciación, educación y formación en materia de derechos humanos.

Una comisión independiente de derechos humanos (debidamente constituida, dotada de recursos suficientes y verdaderamente independiente) sería la clase de institución capaz de desempeñar un papel crucial en la consecución de estas tres metas fundamentales. Dicha comisión habría de reflejar los principios establecidos por las Naciones Unidas para tales organismos. Deberá ser independiente del gobierno y estar organizada de tal forma que los términos para la designación y ocupación del cargo de sus miembros ofrezcan las garantías más firmes de competencia, imparcialidad e independencia.

Pese a los reiterados llamamientos, el gobierno de Hong Kong no ha adoptado ninguna medida desde 1994 para crear una comisión de derechos humanos. Se hicieron ligeros ajustes en los procedimientos administrativos, como la ampliación del mandato del Comisionado para Reclamaciones Administrativas, pero no parece que su introducción haya supuesto mejoras sustanciales en las salvaguardias de los derechos humanos.

Amnistía Internacional ha pedido al jefe del Ejecutivo electo y al cuerpo legislativo de la Región Administrativa Especial que garantice la creación de una comisión de derechos humanos independiente como asunto de máxima prioridad.

### **3. Instituciones de la Región Administrativa Especial de Hong Kong**

#### **El jefe del Ejecutivo y el cuerpo legislativo provisional**

*El primer jefe del Ejecutivo de la Región Administrativa Especial, Tung Chee-hwa, fue nombrado oficialmente por el gobierno chino en diciembre de 1996, tras su nominación como candidato el 11 de diciembre por un Comité de Selección de 400 miembros, compuesto por ciudadanos de Hong Kong y establecido en 1996 en virtud de las normas fijadas en 1990, cuando se aprobó la Ley Fundamental.*

*Otro de los principales cometidos del Comité de Selección era designar los miembros del Cuerpo Legislativo Provisional, primer órgano legislativo de la Región Administrativa Especial. Los nombramientos se hicieron en diciembre de 1996, poco después del nombramiento de Tung Chee-hwa. Entre los candidatos al*



Cuerpo Legislativo Provisional había 33 miembros del actual Consejo Legislativo, así como ex miembros del Consejo Legislativo que, o bien habían renunciado en los últimos años, o bien habían perdido sus escaños en elecciones frente a otros aspirantes. El Partido Demócrata, que en 1995 obtuvo la mayoría de los escaños del Consejo Legislativo por elección directa, no está representado en el Cuerpo Legislativo Provisional, ya que se opuso a la creación de este órgano y se abstuvo de designar a miembros de su partido para ocupar un escaño en él.

En septiembre de 1994, China anunció que su Asamblea Nacional Popular había resuelto disolver el Consejo Legislativo existente, así como otras instituciones constituidas mediante elecciones. Algunas autoridades chinas habían declarado previamente que las reformas electorales introducidas en 1993, que permitieron una ampliación del electorado, hacían incompatible la composición del Consejo Legislativo elegido en 1995 con la Ley Fundamental. De acuerdo con la información de que dispone Amnistía Internacional, los motivos de esa presunta incompatibilidad entre el sistema electoral vigente y la Ley Fundamental no han sido explicados oficialmente en ningún momento por el Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular, que en virtud de la Ley Fundamental está autorizado a interpretar la Ley Fundamental.

El Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular, en una decisión aprobada el 31 de agosto de 1994, declaró, tras someter la cuestión a la consideración de su propio Comité Jurídico:

La Reunión [del Comité Permanente] considera que el último Consejo Legislativo del Hong Kong británico, el Consejo Urbano, el Consejo Regional y las Juntas de Distrito se disolverán el 30 de junio de 1997. Los sistemas electorales decididos unilateralmente por el gobierno británico en relación con el último Consejo Legislativo del Hong Kong británico, el Consejo Urbano, el Consejo Regional y las Juntas de Distrito quebrantan los términos de la Declaración Conjunta y no concuerdan con la Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial de la República Popular China ni con la Decisión de la Asamblea Nacional Popular sobre el Método para la Formación del Primer Gobierno y el Primer Consejo Legislativo de la Región Administrativa Especial.

La decisión proseguía encomendando al Comité Preparatorio la tarea de hacer los arreglos necesarios para decidir el método de establecimiento del primer cuerpo legislativo de la Región Administrativa Especial y llevarlo a la práctica. También encomendaba a la Región Administrativa Especial la tarea de decidir sobre las competencias y el método de formación de otros consejos locales.

Cuando se celebraron las elecciones al Consejo Legislativo de 1995, algunas autoridades chinas reiteraron la opinión de que el carácter «unilateral» de las modificaciones del sistema electoral habían influido en la conclusión alcanzada por China de que el Consejo Legislativo y otras elecciones locales no eran compatibles con la Ley Fundamental, la Declaración Conjunta y otros «acuerdos afines», refiriéndose aparentemente a la correspondencia sobre estos asuntos entre las

autoridades británicas y chinas. Los comentarios oficiales chinos señalaban que las últimas elecciones habían sido «injustas y poco razonables» y no «reflejaban verdaderamente la voluntad de la población de Hong Kong».

En febrero de 1997, el jefe del Ejecutivo electo, Tung Chee-hwa, declaró que los acuerdos electorales criticados por China parecían vulnerar el Artículo 3 de la Declaración Conjunta y el Artículo 8 de la Ley Fundamental. También el viceprimer ministro de la República Popular China, Qian Qichen, aludió a un quebrantamiento del Artículo 8. Este artículo establece que «las leyes anteriormente vigentes en Hong Kong» deberán mantenerse. El Artículo 3(3) de la Declaración Conjunta especifica que «la legislación actualmente vigente en Hong Kong permanecerá básicamente idéntica». Sin embargo, algunos observadores han objetado que el Artículo 8 de la Ley Fundamental se refiere a las leyes vigentes en Hong Kong antes de la entrada en vigor de la Ley Fundamental el 1 de julio de 1997. En cualquier caso, las declaraciones de las autoridades chinas y otros no especificaban de qué forma contravienen estos artículos las nuevas reglas electorales.

La decisión de 1994 del Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular, si bien en la práctica constituye una interpretación de la Ley Fundamental, aparentemente no se tomó en plena consonancia con el Artículo 158 de la Ley Fundamental, que confiere al Comité Permanente la facultad de interpretar la Ley Fundamental. El Artículo 158 establece que el Comité Permanente deberá «consultar con su Comité para la Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial antes de ofrecer una interpretación». Sin embargo, la decisión de la Asamblea Nacional Popular no se refiere a una consulta de ese comité, sino a la de otro, el Comité Jurídico.

El Artículo 158 también estipula que el Comité Permanente «autorizará a los tribunales de la Región Administrativa Especial a interpretar por cuenta propia, en la adjudicación de causas, las disposiciones [de la Ley Fundamental] que entran dentro de los límites de la autonomía de la Región». Según la Declaración Conjunta, los ámbitos excluidos de la autonomía de la Región Administrativa Especial son «los asuntos exteriores y de defensa, que son responsabilidad del Gobierno Central Popular». No se sabe con exactitud de qué modo podrían clasificarse sistemas electorales como los aplicados para elegir el Consejo Legislativo dentro de alguna de las categorías en las que la autonomía es restringida. Por lo tanto, parece que los tribunales de la Región Administrativa Especial podrían estar facultados para decidir sobre la legalidad de los sistemas electorales una vez establecida la Región Administrativa Especial.

Tampoco está claro de qué forma las competencias y funciones del Cuerpo Legislativo Provisional diferirán, si acaso, de las del cuerpo legislativo parcialmente elegido que exige la Ley Fundamental. Miembros del Cuerpo Legislativo Provisional han declarado que su mandato se prolongará únicamente durante un año, en contraposición a los dos años que establece la Ley Fundamental para el primer cuerpo legislativo. Así pues, las elecciones en virtud de las disposiciones de la Ley Fundamental se celebrarían durante la primera mitad de 1998. Sin embargo,

*según la información de que dispone Amnistía Internacional, no se han señalado otras diferencias.*

*Asimismo no está claro que el proceso que llevó a la decisión de disolver el Consejo Legislativo y otras instituciones y a la creación del Cuerpo Legislativo Provisional fuera absolutamente coherente con el reseñado en la Ley Fundamental. Amnistía Internacional cree que este proceso podría llegar a interpretarse como un debilitamiento del Estado de Derecho en Hong Kong, lo cual iría indirectamente en menoscabo de la eficacia de las salvaguardias de derechos humanos. Esta preocupación aumenta con la posibilidad de que se invoque el Cuerpo Legislativo Provisional para votar sobre propuestas de modificación o rechazo de salvaguardias de derechos humanos ya existentes.*

### **Los tribunales**

El Tribunal de Última Instancia desempeñará un papel crucial en la preservación del Estado de Derecho en Hong Kong. En junio de 1995, la República Popular China y el Reino Unido acordaron que este tribunal entraría en funcionamiento el 1 de julio de 1997; las propuestas anteriores para que empezara a funcionar antes de esa fecha y así facilitar el proceso de transición fueron desechadas. El jefe del Ejecutivo electo tendrá una importante función en el nombramiento de los jueces del Tribunal de Última Instancia, y asimismo deberá garantizar que este tribunal recibe todo el apoyo administrativo necesario para realizar eficazmente su labor.

Es fundamental que el Tribunal de Última Instancia sea, y se considere, un organismo altamente competente, independiente y profesional, para ganarse el respeto y la confianza de los ciudadanos de Hong Kong. También es muy importante que la independencia del poder judicial sea lo más completa posible, antes y después de la devolución. La función del jefe del Ejecutivo será fundamental a tal efecto, al designar a tres de los nueve miembros de la Comisión de Servicios Judiciales, encargada de nominar candidatos para cubrir los puestos de toda la judicatura.

Con ese objeto, Amnistía Internacional ha instado al jefe del Ejecutivo electo a garantizar que los preparativos para la creación del Tribunal de Última Instancia se realizan abiertamente, y asimismo que el tribunal recibe todo el apoyo administrativo necesario desde su primer día de funcionamiento.

Además, el jefe del Ejecutivo participará en la redesignación de jueces actualmente en funciones para ejercer en la Región Administrativa Especial. Amnistía Internacional considera que este proceso deberá atenerse estrictamente a los Principios Básicos de la ONU Relativos a la Independencia de la Judicatura.

Amnistía Internacional ha pedido al jefe del Ejecutivo electo que, a la hora de nombrar a los miembros de la Comisión de Servicios Judiciales, se comprometa a elegir a personas que cuenten con un gran respeto en los círculos legales y judiciales de Hong Kong y con la confianza de la población de Hong Kong.

## **4. Aplicación de las normas internacionales**

El Comité de Derechos Humanos, organismo de expertos independientes ante el que los signatarios del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) deben informar periódicamente sobre su aplicación, ha expresado claramente la opinión de que el PIDCP, tal como se aplica a Hong Kong, seguirá vigente después de julio de 1997. En octubre de 1995, en una declaración de su presidente, el Comité de Derechos Humanos afirmó solemnemente que el PIDCP seguirá protegiendo los derechos de los ciudadanos de Hong Kong después de la transmisión de su territorio a la soberanía china. El Comité basaba esta afirmación en la jurisprudencia que establece que los tratados de derechos humanos se transfieren junto con los territorios y que los Estados sucesores siguen obligados a acatar los preceptos del tratado asumidos por el Estado predecesor respecto al territorio transferido. Y añadía que este planteamiento era coherente con la Declaración Conjunta Sino-Británica sobre la Cuestión de Hong Kong, de 1984.

Tanto la República Popular China como el Reino Unido tienen el deber de garantizar que las normas internacionales de derechos humanos vigentes en Hong Kong con anterioridad al traspaso se mantienen bajo el gobierno de la Región Administrativa Especial: esta obligación figura tanto en la Declaración Conjunta como en la Ley Fundamental. El Artículo 39 de la Ley Fundamental es crucial en este sentido:

«las disposiciones contenidas en el PIDCP, el PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y los convenios internacionales de trabajo aplicados a Hong Kong seguirán vigentes y se aplicarán a través de las leyes de la Región Administrativa Especial.

Los derechos y libertades de que disfrutaban los ciudadanos de Hong Kong no serán coartados salvo por prescripción legal. Tales restricciones no deberán contravenir las disposiciones del párrafo anterior de este Artículo.»

En la Región Administrativa Especial, la Ley Fundamental tiene en la práctica valor constitucional. Así pues, se debe considerar que el Artículo 39 da fuerza constitucional a la exigencia (contenida en el PIDCP) de que toda la legislación y la práctica administrativa de Hong Kong garantice y proteja los derechos salvaguardados por el PIDCP. Por lo tanto, la legislación actualmente vigente en Hong Kong que pone en práctica las garantías exigidas por el PIDCP deberán mantenerse en virtud del Artículo 39.

Amnistía Internacional considera que el Artículo 39 obliga al gobierno de la Región Administrativa Especial a garantizar que todas las leyes vigentes en la Región son compatibles con el PIDCP aplicado a Hong Kong.

## **El futuro de la Declaración de Derechos**

La Declaración de Derechos consagraba los preceptos del PIDCP en la legislación nacional de Hong Kong. Desde que el Reino Unido se convirtió en Estado Parte del PIDCP y extendió su aplicación a Hong Kong, el gobierno de Hong Kong está obligado por este tratado internacional a garantizar que todas sus leyes se atienen a lo dispuesto por el PIDCP aplicado a Hong Kong.

La Declaración de Derechos en su forma actual cumple este requisito, especificando que las demás leyes de Hong Kong se consideran nulas si contravienen las disposiciones de la Declaración de Derechos. El Subcomité Jurídico del Comité Preparatorio para la Región Administrativa Especial propuso en enero de 1997 que se modificara la Declaración de Derechos suprimiendo los Artículos 3(2) y 4.

El Artículo 3(2) establece que «toda legislación previa que no admita una articulación coherente con esta Ordenanza [de Declaración de Derechos] será rechazada en los términos de su incompatibilidad».

El Artículo 4 establece que «toda legislación aprobada a partir de la fecha de entrada en vigor [de la Declaración de Derechos] será articulada, siempre y cuando dicha articulación sea posible, de forma coherente con el PIDCP aplicado a Hong Kong».

Según comentarios de miembros del Comité Preparatorio, estas omisiones se propusieron principalmente porque las disposiciones en cuestión conferían a la Declaración de Derechos una categoría casi constitucional en la práctica, distinta a la de otras ordenanzas. Estos comentarios mantienen que únicamente la Ley Fundamental puede tener prevalencia constitucional frente a otras leyes de Hong Kong. Sin embargo, el Comité Preparatorio no insinuó que hubiera otras disposiciones de la Declaración de Derechos que presentaran alguna incompatibilidad con la Ley Fundamental.

Si se aprobaran las enmiendas propuestas, la Declaración de Derechos perdería su carácter «preeminente». En apariencia, esto podría dificultar la impugnación ante un tribunal de las disposiciones legales que contravinieran la Declaración, o aquellos actos del gobierno que entraran en contradicción con la Declaración. No obstante, el Artículo 39 de la Ley Fundamental parece ofrecer una salvaguardia semejante a la de las cláusulas impugnadas de la Declaración, toda vez que garantiza que ninguna ley de Hong Kong puede infringir las disposiciones del PIDCP.

En diciembre de 1996, Amnistía Internacional instó al jefe del Ejecutivo electo, Tung Chee-hwa, a confirmar inequívocamente que la Declaración de Derechos, al consagrar en la legislación de Hong Kong la mayoría de los preceptos del PIDCP aplicados a Hong Kong, es compatible con las obligaciones internacionales de Hong Kong y con la Ley Fundamental, y a confirmar que garantizará la vigencia de la Declaración de Derechos durante su gobierno y que no se introducirán enmiendas que reduzcan de algún modo su ámbito de aplicación o su eficacia.

A fin de eliminar cualquier ambigüedad en lo referente a las posibilidades de aplicar el PIDCP en Hong Kong, Amnistía Internacional recomienda al jefe del Ejecutivo electo confirmar que, de acuerdo con el Artículo 39 de la Ley Fundamental, todas las leyes de Hong Kong se ajustan a las disposiciones del PIDCP aplicadas a Hong Kong.

Amnistía Internacional recomienda que el Cuerpo Legislativo Provisional se abstenga de modificar o rechazar la legislación vigente relativa a las salvaguardias de derechos humanos, como la Declaración de Derechos y otras Ordenanzas.

## **5. La obligación de informar al Comité de Derechos Humanos**

El Comité de Derechos Humanos sostuvo que la obligación de informar en aplicación del Artículo 40 del PIDCP seguiría aplicándose a Hong Kong, y ha expresado reiteradamente su intención de colaborar con los gobiernos de la República Popular China y el Reino Unido para determinar las modalidades de aplicación de esta obligación.

El Artículo 40 del PIDCP exige a todos los Estados Partes del Pacto «presentar informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos». La presentación de informes al Comité de Derechos Humanos es un requisito absoluto e indispensable del PIDCP. El PIDESC también exige la presentación de informes, así como la Convención contra la Tortura y la Convención sobre los Derechos del Niño, todos ellos aplicables a Hong Kong.

La Declaración Conjunta y la Ley Fundamental garantizan que el PIDCP (y otras normas internacionales actualmente en vigor en Hong Kong) seguirán vigentes después de julio de 1997. La obligación internacional de informar, como parte integrante de estos instrumentos, también permanecerá en vigor. El próximo informe sobre Hong Kong al Comité de Derechos Humanos deberá presentarse en 1999.

La República Popular China aún no ha ratificado todas las normas internacionales aplicables a Hong Kong. Por ello es necesario establecer un procedimiento eficaz para que la obligación de informar referida a Hong Kong pueda cumplirse eficazmente. Según la información recibida, el Subgrupo de Derechos y Deberes Internacionales del Grupo Conjunto de Coordinación (organismo creado por los gobiernos británico y chino para debatir asuntos relacionados con la transmisión de Hong Kong a la soberanía china) está estudiando la cuestión. Sin embargo, no parece que haya habido progresos en este sentido desde que se incorporó al programa de trabajo del Subgrupo hace al menos tres años.

Estando pendiente la ratificación del PIDCP por parte de la República Popular China, es indispensable que los gobiernos británico y chino concierten un método eficaz de informar al Comité de Derechos Humanos para la credibilidad de las salvaguardias que ofrece en Hong Kong. El Comité de Derechos Humanos habrá de quedar convencido de que los procedimientos serán eficaces.

En una carta abierta que Amnistía Internacional envió al jefe del Ejecutivo electo en diciembre de 1996, la organización le instaba a procurar que el gobierno de la República Popular China establezca un procedimiento para informar al Comité de Derechos Humanos sobre la aplicación del PIDCP en Hong Kong. También le instaba a que su gobierno se comprometiera a cooperar en todos los intentos de garantizar la presentación de informes.

Por último, Amnistía Internacional instaba al jefe del Ejecutivo electo a entablar consultas con el gobierno de la República Popular China acerca del método para informar a los organismos pertinentes de la ONU sobre la aplicación

en Hong Kong de otras normas internacionales de derechos humanos, como la Convención contra la Tortura y la Convención sobre los Derechos del Niño, aplicables a Hong Kong y que han sido ratificadas por la República Popular China. En particular, Amnistía Internacional recomienda que el gobierno de la República Popular China confíe al de la Región Administrativa Especial de Hong Kong las consultas y proyectos necesarios para preparar los apartados de estos informes relativos a la aplicación de estas normas en Hong Kong, así como su presentación ante los organismos pertinentes de la ONU.

## 6. Libertad de expresión y asociación y otros derechos básicos

En enero de 1997, el Comité Preparatorio para la Región Administrativa Especial propuso la derogación de dieciséis leyes y enmiendas a otras ocho (y a la Declaración de Derechos, como se explicaba anteriormente). Algunos de los cambios propuestos, si se aceptaran, podrían menoscabar las salvaguardias de derechos humanos para la ciudadanía de Hong Kong, al restituir una legislación que anteriormente el gobierno de Hong Kong había estimado incompatible con el PIDCP aplicado a Hong Kong, y por consiguiente también con el Artículo 39 de la Ley Fundamental<sup>6</sup>. Indirectamente, algunos de los cambios propuestos reducirían la obligación de las instituciones de la Región Administrativa Especial de rendir cuentas ante los ciudadanos de Hong Kong.

Entre las recomendaciones del Comité Preparatorio estaba la modificación de las ordenanzas sobre registro de sociedades, concesión de licencias a los medios de comunicación, autorización de emisiones y control policial sobre reuniones y manifestaciones públicas. Estas antiguas ordenanzas habían sido ajustadas a la Declaración de Derechos mediante enmiendas introducidas en 1991. El Comité Preparatorio propuso que las ordenanzas recobraran su forma anterior a 1991. Amnistía Internacional ve con particular inquietud dos de las propuestas para modificar el Decreto de Orden público y la Ordenanza sobre Sociedades.

Si las ordenanzas actuales sobre Orden Público y Sociedades fueran rechazadas y sustituidas por una legislación parecida a la que estuvo vigente en Hong Kong hasta principios de la década de los noventa, el Ejecutivo de la Región Administrativa Especial de Hong Kong aparentemente tendría mayor libertad para prohibir manifestaciones pacíficas, como la conmemoración del movimiento demócrata de Tiananmen en China que se celebra anualmente en Hong Kong. De igual modo, las autoridades de la Región Administrativa Especial tendrían mayor

---

<sup>6</sup> De acuerdo con el actual gobierno de Hong Kong, las enmiendas jurídicas aprobadas desde la década de los noventa son consecuencia de una revisión global de la legislación de Hong Kong, con miras a ajustar todas las leyes de Hong Kong a la Declaración de Derechos (y por consiguiente al PIDCP). Este argumento solía ser rechazado por las propias autoridades británicas. En 1978, las autoridades del Reino Unido habían comunicado al Comité de Derechos Humanos que no era necesario ningún cambio jurídico en Hong Kong para cumplir el PIDCP. Sin embargo, el Comité nunca llegó a mostrarse satisfecho con esta opinión y sus miembros han solicitado reiteradamente la incorporación del PIDCP a la legislación de Hong Kong.

libertad para prohibir aquellas organizaciones no gubernamentales que considerasen indeseables.

Si restituyera la legislación anterior a 1991, la Región Administrativa Especial probablemente estaría quebrantando el PIDCP aplicado a Hong Kong, cuyos preceptos, trasladados a la Declaración de Derechos, fueron considerados incompatibles por el gobierno de Hong Kong con las ordenanzas en su versión original. En 1990, Amnistía Internacional había expresado preocupación porque los cargos presentados contra manifestantes en virtud de la legislación sobre orden público vigente en aquel momento constituían restricciones impropias al ejercicio de derechos básicos y podían conducir al encarcelamiento de estos manifestantes, lo que los convertiría en presos de conciencia (véase el Anexo). La organización cree que, de restablecerse en su forma previa a 1991, las ordenanzas citadas por el Comité Preparatorio podrían ser igualmente utilizadas para coartar el legítimo ejercicio de los derechos humanos.

### El Artículo 23 de la Ley Fundamental

El Artículo 23 de la Ley Fundamental también contiene disposiciones que aparentemente limitan el ejercicio de derechos básicos:

«La Región Administrativa Especial proclamará leyes por decisión propia para prohibir cualquier acto de traición, secesión, sedición o subversión contra el Gobierno Central Popular o de robo de secretos de Estado; para prohibir a organizaciones e instituciones políticas extranjeras realizar actividades políticas en la Región; y para prohibir a organizaciones e instituciones políticas de la Región establecer vínculos con organizaciones e instituciones políticas extranjeras.»

La amplitud de los términos del Artículo 23 de la Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial de Hong Kong suscita preocupación porque podría coartarse el ejercicio pacífico de derechos básicos, como la libertad de pensamiento, de conciencia y religiosa (amparados por el Artículo 18 del PIDCP); el derecho a la libertad de expresión (Artículo 19 del PIDCP); y los derechos de reunión pacífica y a la libertad de asociación (Artículos 21 y 22 del PIDCP).

Esta preocupación aumenta con la experiencia de Amnistía Internacional de violaciones sistemáticas de los derechos humanos en China, cuya legislación destinada a la protección de secretos de Estado se ha venido utilizando para encarcelar a personas por revelar información sobre cuestiones de legítimo debate público<sup>7</sup>. También se ha aplicado la legislación que limita el ejercicio de actividades religiosas y los artículos del Código Penal que penalizan los delitos «contrarrevolucionarios» para encarcelar a presos de conciencia en China.

Además, preocupa a Amnistía Internacional que las leyes aprobadas para prohibir a «organizaciones e instituciones políticas extranjeras realizar actividades políticas en la Región» podrían ser utilizadas para encarcelar a personas, ya sean o no residentes de la Región Administrativa Especial, por el ejercicio de derechos amparados por el PIDCP aplicado a Hong Kong. Idéntica preocupación existe en relación con las leyes aprobadas para prohibir a «organizaciones e instituciones políticas de la

<sup>7</sup> Véase *República Popular China: Secretos de Estado. Pretexto para la represión* (Índice AI: ASA 17/42/96/s), publicado en mayo de 1996.



Región Administrativa Especial establecer vínculos con organizaciones o instituciones políticas extranjeras». Tan amplia prohibición podría acarrear, si se traslada a la legislación de la Región Administrativa Especial, graves restricciones de derechos básicos. Por ejemplo, podrían ponerse impedimentos a los vínculos establecidos entre miembros del cuerpo legislativo de la Región Administrativa Especial y otros cuerpos legislativos o grupos parlamentarios podrían ser restringidos. Asimismo, la pertenencia a partidos políticos afiliados a grupos políticos internacionales sería aparentemente punible en virtud de leyes que aplicaran el Artículo 23.

Amnistía Internacional considera que ninguna legislación aprobada en la Región Administrativa Especial para prohibir «cualquier acto de traición, secesión, sedición o subversión contra el Gobierno Central Popular» debería coartar el ejercicio de derechos básicos, tales como la libertad de asociación y de reunión pacífica. Asimismo, la organización ha instado a las autoridades de la Región Administrativa Especial a garantizar que ninguna legislación sobre organizaciones políticas limita el ejercicio de derechos básicos salvaguardados por las normas internacionales.

### **Libertad de opinión e información**

Desde 1989, decenas de personas, entre ellas presos de conciencia, han sido encarceladas en China por cargos relacionados con «secretos de Estado». Al menos 14 personas, cuyos casos fueron de interés para Amnistía Internacional, ingresaron en prisión por cargos semejantes desde principios de 1996. Las características de algunos de estos casos llevan a pensar que la legislación sobre secretos de Estado se está utilizando en China para reprimir libertades fundamentales.

El significado que se da en China al término «secretos de Estado» es muy amplio. Engloba asuntos que podrían ser tratados públicamente en otros países y excede con mucho lo necesario para proteger la seguridad nacional. Entre las cuestiones clasificadas como secretos de Estado, por ejemplo, están las estadísticas nacionales sobre personas condenadas a muerte y ejecutadas anualmente. Prácticamente cualquier cosa puede ser clasificada como secreto de Estado si así lo deciden las autoridades.

En China se utiliza la legislación sobre secretos de Estado para impedir el debate público sobre una amplia variedad de asuntos que poco tienen que ver con la seguridad nacional, y también para encarcelar a personas por el ejercicio pacífico de su derecho a la libertad de expresión y asociación. La legislación sobre secretos de Estado y seguridad nacional parece ser el verdadero motivo de las restricciones impuestas por el gobierno a la libertad de información y expresión, incluida la libertad de prensa. A comienzos de enero de 1996, por ejemplo, el periódico oficial *Diario del Ejército Popular* citaba en boca del presidente de la República Popular China, Jiang Zemin, el siguiente mensaje dirigido a los periódicos chinos: «Lo más importante para dirigir un periódico es mantener la línea política del partido».

Amnistía Internacional considera que cualquier legislación sobre secretos de Estado aprobada en la Región Administrativa Especial en aplicación del Artículo 23 de la Ley Fundamental debe proteger el libre ejercicio del derecho de expresión e información amparado por las normas internacionales, en particular por el Artículo 19 del PIDCP. La organización ha instado al jefe del Ejecutivo electo, Tung Chee-hwa, a expresar públicamente su compromiso de garantizar que ninguna ley aprobada por la Región Administrativa Especial de Hong Kong, ya sea o no en aplicación de la Ley Fundamental, infringe o coarta los derechos y libertades salvaguardados por el PIDCP y otras normas internacionales de derechos humanos. En particular, le insta a garantizar que ninguna legislación aprobada en Hong

Kong en aplicación del Artículo 23 de la Ley Fundamental coarta la libertad de asociación, información y expresión amparada por las normas internacionales.

## 7. Leyes que regulan la guarnición militar de Hong Kong

En el momento del traspaso está previsto destacar en Hong Kong una guarnición del Ejército de Liberación Popular (ELP). El establecimiento de una guarnición se anuncia en la Declaración Conjunta. La Ley Fundamental no explica con exactitud la función de una fuerza armada destacada en Hong Kong. No obstante, en el Artículo 14 dispone lo siguiente:

*El gobierno de la Región Administrativa Especial será responsable del mantenimiento del orden público en la Región.*

*Los efectivos militares destinados por el Gobierno Central Popular a la Región Administrativa Especial para labores de defensa no deberá entrometerse en los asuntos locales. El gobierno de la Región podrá, si fuera necesario, solicitar al Gobierno Central Popular la ayuda de la guarnición para mantener el orden público y ayudar a paliar situaciones de catástrofe.*

*El mismo artículo establece que «además de guiarse por las leyes nacionales, los miembros de la guarnición se regirán por las leyes de la Región Administrativa Especial».*

*El Anexo III de la Ley Fundamental, que enumera las leyes nacionales de la República Popular China aplicables en la Región Administrativa Especial, no menciona ninguna ley sobre el ejército. Sin embargo, el Artículo 18 de la Ley Fundamental especifica:*

*En el supuesto de que el Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular decida declarar el estado de guerra o si, por causa de tumultos en la Región Administrativa Especial que pusieran en peligro la unidad o la seguridad nacional y estuvieran fuera del control del gobierno de la Región, decide imponer allí el estado de excepción, el Gobierno Central Popular podrá dar orden de aplicar las leyes nacionales oportunas en la Región.*

*El Artículo 18 de la Ley Fundamental, por consiguiente, permite la entrada en vigor de leyes como la Ley Marcial de la República Popular China en Hong Kong por decisión de las autoridades centrales. El Artículo 14 señala que tanto la legislación de la República Popular China como la de la Región Administrativa Especial deberán aplicarse a las fuerzas militares en Hong Kong, pero no explica cuál de las dos prevalecería si entraran en conflicto las exigencias de una y otra. En particular, la Ley Fundamental no indica qué ley se aplicaría a los miembros de la guarnición de Hong Kong cuando se requiriera su ayuda para el mantenimiento del orden público en la Región Administrativa Especial.*

Amnistía Internacional cree que todas las fuerzas de seguridad que realicen funciones de aplicación de la ley, como el «mantenimiento del orden público», están obligadas a respetar las normas internacionales al efecto, como los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Estas normas contienen directrices que limitan el uso de la fuerza por parte de los agentes encargados de hacer cumplir la ley. Todas las fuerzas con ese cometido, incluidos los ejércitos, están obligadas a acatar las mismas normas cuando desempeñan tales funciones.

La ambigüedad del marco jurídico aplicable a la guarnición del ELP en Hong Kong se ha exacerbado con la adopción de la Ley de Guarnición de la República Popular China para la Región Administrativa Especial por parte de China en diciembre de 1996 (que de ahora en adelante citaremos como Ley de Guarnición). Esta ley incluye una serie de preceptos que en la práctica pueden hacer virtualmente inmunes a los miembros de la guarnición frente a la legislación y a los tribunales de la Región Administrativa Especial cuando cometieran actos que pudieran ser constitutivos de delito en virtud de la legislación de Hong Kong, o vulneraran los derechos civiles de habitantes de Hong Kong. La aparente ambigüedad con que se aplican las leyes al ejército se añade a la incertidumbre respecto al límite de los poderes que tendrán los militares en Hong Kong.

A fin de contribuir a garantizar la seguridad y que todas las fuerzas de seguridad se rigen por las mismas normas en consonancia con las directrices de la ONU, Amnistía Internacional ha pedido garantías al gobierno de la República Popular China de que la guarnición de Hong Kong se ajustará a la legislación de la Región Administrativa Especial cuando se le pida que mantenga el orden público o realice otras funciones policiales.

El Artículo 6 de la Ley de Guarnición establece que, cuando las autoridades centrales declaren estado de guerra o de excepción en Hong Kong, «la guarnición de Hong Kong, guiándose por las decisiones del Gobierno Central Popular, ejecutará sus tareas en la Región Administrativa Especial con arreglo a lo dispuesto por la legislación nacional». La Ley de Guarnición no afirma en ninguno de sus párrafos que los miembros de la guarnición de Hong Kong también deban ajustarse a la ley de la Región Administrativa Especial, tal como establece la Ley Fundamental.

El Artículo 7 de la Ley de Guarnición establece que el equipo militar y el «personal en acto de servicio» de la guarnición «no estarán sujetos a inspecciones, búsquedas o detenciones por parte del personal encargado de hacer cumplir la ley en la Región Administrativa Especial». El Artículo 8 añade que «a la luz de las leyes pertinentes de la Región Administrativa Especial, las tropas de la guarnición podrán tomar medidas para impedir prácticas que obstaculicen sus funciones». No especifica el alcance de estas «medidas».

El Artículo 20 estipula que «las causas penales que impliquen a personal de la guarnición de Hong Kong serán atendidas por la judicatura militar». Dado que

no existe judicatura militar en Hong Kong, y la Ley Fundamental no dispone el establecimiento de ninguna autoridad judicial militar en la Región Administrativa Especial, la judicatura militar aludida será necesariamente la de la República Popular China. Amnistía Internacional considera que los militares deberían ser juzgados por tribunales civiles si son acusados de delitos contra la persona (violaciones de derechos humanos) contra civiles.

Y añade: «Los delitos perpetrados por personal fuera de servicio en los que se transgredan leyes de la Región Administrativa Especial o se vulnere la persona o la propiedad de habitantes de Hong Kong (con la excepción de personal militar estacionado) serán atendidos por tribunales de la Región Administrativa Especial y los correspondientes órganos de aplicación de la ley». No obstante, esta disposición queda atenuada por el Artículo 21, según el cual los miembros de la guarnición implicados en una causa penal podrán permanecer bajo custodia del ELP en lugar de la Región Administrativa Especial mientras se realiza la investigación.

### **Disposiciones de la Ley Marcial**

En el caso de que las autoridades de la República Popular China declararan el estado de excepción o de guerra en la Región Administrativa Especial, la Ley de Guarnición señala que se requerirá la intervención de las tropas del ELP en Hong Kong de acuerdo con las «leyes nacionales» pertinentes. La principal a tal efecto es la Ley Marcial de la República Popular China, que entró en vigor el 1 de marzo de 1996.

Esta ley enumera los procedimientos en virtud de los cuales debe declararse la Ley Marcial. Autoriza a las «instituciones encargadas de aplicar la Ley Marcial» a prohibir o restringir las reuniones públicas, prohibir huelgas, imponer censura a la prensa, controlar correspondencia y «prohibir cualquier actividad contra la Ley Marcial». Permite al «personal encargado de hacer cumplir la Ley Marcial» detener y registrar, en la práctica, a cualquier sospechoso de oponerse a la Ley Marcial, así como dispersar, por la fuerza si fuera preciso, concentraciones o situaciones «ilegales que ocasionen interrupciones del tráfico», entre otras facultades. Los arrestos y encarcelamientos practicados bajo la Ley Marcial no están sujetos a los plazos estipulados en la Ley de Procedimiento Penal de la República Popular China, si bien los arrestos sí deben estar autorizados por las autoridades fiscales, en un plazo de tiempo indefinido.

El empleo de armas de fuego está permitido en una diversidad de situaciones en que exista o amenace la violencia, «cuando los instrumentos policiales resulten inútiles». Pero no se establecen límites en cuanto al tipo de armamento empleado ni se indica que la cantidad de fuerza empleada debe ser proporcional a la amenaza de violencia.

El PIDCP aplicado a Hong Kong especifica en su Artículo 4 que ciertos derechos no son derogables, y limita la restricción de los demás derechos al estado de excepción. Entre los no derogables se encuentran el derecho a la vida, la prohibición de tortura y malos tratos, la libertad de pensamiento, conciencia y religión y otros derechos básicos. Especifica además que los restantes derechos sólo podrán imponerse «en situaciones excepcionales que pongan en peligro la subsistencia de la nación y cuya existencia sea anunciada oficialmente» y estrictamente «en la medida que requieran las características de la situación».

Amnistía Internacional ve con preocupación que las disposiciones de la Ley Marcial susceptibles de ser aplicadas en Hong Kong durante el estado de excepción permiten imponer restricciones al ejercicio de derechos básicos que van más allá de lo previsto por el PIDCP. Declarar el estado de excepción constituye una expresión del Estado de Derecho, no su abolición. Las normas internacionales establecen límites estrictos sobre el alcance de las restricciones susceptibles de ser impuestas durante un estado de excepción.

El PIDCP y otras normas internacionales, así como el derecho consuetudinario, establecen que ciertos derechos no pueden suprimirse nunca (véase anteriormente). Según la experiencia de Amnistía Internacional, la vulneración de los derechos no derogables a la vida y a no sufrir tortura se da con mayor frecuencia durante una situación de emergencia, en la que se autoriza a las fuerzas de seguridad a mantener el orden público sin ningún control ejecutivo, legislativo o judicial efectivo. En China, Amnistía Internacional ha documentado numerosos casos de violaciones de derechos humanos (arrestos arbitrarios, tortura y ejecuciones sumarias) durante periodos de aplicación de la Ley Marcial en Lhasa y algunas zonas de Pekín en 1988 y 1989. Amnistía Internacional ve con preocupación que las disposiciones de la Ley Marcial de la República Popular China puedan conducir a la vulneración de derechos no derogables, como el derecho a recibir protección frente a posibles torturas o malos tratos.

Además, Amnistía Internacional considera que un Estado sólo puede suspender el ejercicio de otros derechos distintos a los no derogables en la medida estrictamente necesaria para el control de la situación, y únicamente de forma provisional. La organización cree que las disposiciones de la Ley Marcial de la República Popular China son tan ambiguas que permitirían la suspensión arbitraria de derechos tales como el derecho a no ser detenido arbitrariamente, el derecho a ser juzgado con las debidas garantías y el derecho a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica.

Por último, Amnistía Internacional considera que, tanto en virtud de la Ley de Guarnición como de la Ley Marcial, los efectivos del ELP encargados de aplicar la Ley Marcial en Hong Kong serían inmunes en la práctica a su procesamiento ante los tribunales de Hong Kong, y que sus habitantes estarían sujetos a leyes nacionales de la República Popular China distintas de las que se aplican a la Región Administrativa Especial en virtud de su incorporación al Anexo III de la Ley Fundamental.

## 8. La pena de muerte

*La pena de muerte fue abolida en Hong Kong en 1992; con anterioridad a esa fecha, no se había aplicado desde 1966, ya que las sentencias de muerte eran sistemáticamente conmutadas por penas de cadena perpetua. Amnistía Internacional ha observado con gran interés que el jefe del Ejecutivo electo, Tung Chee-hwa, asumió en 1996 la postura de que el restablecimiento de la pena de muerte no sería beneficioso para Hong Kong. Amnistía Internacional, que aboga por la abolición de esta pena en todo el mundo, cree que no se ha demostrado que la pena capital sea más eficaz frente al delito que otras formas de sanción. Ninguno de los estudios realizados en las últimas décadas en numerosos países ha demostrado que exista una conexión entre la aplicación de la pena de muerte y un descenso en los índices de delincuencia.*

*Amnistía Internacional se opone a la pena de muerte en todos los casos por considerarla una negación del derecho a la vida y una forma extrema de castigo*

*cruel, inhumano y degradante. Atenta a las opiniones frecuentemente atribuidas a las víctimas, la organización considera que se sirve mejor a la justicia celebrando juicios abiertos y con las debidas garantías que ejecutando a las personas.*

*Amnistía Internacional ha instado al jefe del Ejecutivo electo a garantizar que, de acuerdo con su declaración anterior, no se restablezca en Hong Kong la pena de muerte.*

## Recomendaciones

A fin de mantener y afianzar las salvaguardias de los derechos humanos en Hong Kong durante y después de la transición a la soberanía china, Amnistía Internacional hace las siguientes recomendaciones al gobierno de la Región Administrativa Especial:

### *Establecer una comisión de derechos humanos independiente*

Una Comisión de Derechos Humanos independiente sería una importante contribución a la consolidación del respeto (y la concienciación) de los derechos humanos en Hong Kong. También contribuiría a preservar la confianza de los ciudadanos en el compromiso con los derechos humanos del gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong.

Amnistía Internacional insta al gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong a acometer el establecimiento de una Comisión de Derechos Humanos independiente, para contribuir a la protección de los derechos humanos de toda la ciudadanía de Hong Kong. La organización les insta a ustedes a proponer una legislación que regule la creación de dicha institución, de acuerdo con las normas que establece la ONU y Amnistía Internacional para tales comisiones.

### *Revisar y reforzar las salvaguardias de la independencia judicial*

Amnistía Internacional insta al gobierno de la Región Administrativa Especial a autorizar una revisión independiente para determinar cualquier otra medida necesaria para garantizar la futura independencia del poder judicial en Hong Kong. También recomienda que dicha revisión estudie en qué medida se han incorporado a la legislación y a la práctica y la formación jurídica en Hong Kong los Principios Básicos de la ONU Relativos a la Independencia de la Judicatura, y que proponga cualquier otra medida necesaria para una mayor incorporación.

Amnistía Internacional recomienda que el proceso de renombrar a jueces actualmente en funciones se atenga estrictamente a los Principios Básicos de la ONU Relativos a la Independencia de la Judicatura.

### *Preservar la Declaración de Derechos*

Amnistía Internacional insta al jefe del Ejecutivo electo, Tung Chee-hwa, a confirmar inequívocamente que la Declaración de Derechos, al consagrar en la legislación de Hong Kong la mayoría de los preceptos del PIDCP aplicados a Hong Kong, es compatible con las obligaciones internacionales de Hong Kong y con la Ley Fundamental, y a confirmar que garantizará la vigencia de la Declaración de Derechos durante su gobierno y que no se introducirán enmiendas que reduzcan de algún modo su ámbito de aplicación y su eficacia.

Amnistía Internacional recomienda al jefe del Ejecutivo electo confirmar que, de acuerdo con el Artículo 39 de la Ley Fundamental, todas las leyes de Hong Kong se ajustan a las disposiciones del PIDCP aplicadas a Hong Kong.

Además, Amnistía Internacional recomienda al Cuerpo Legislativo Provisional que se abstenga de modificar o rechazar la legislación vigente relativa a las salvaguardias de derechos humanos, como la Declaración de Derechos y otras Ordenanzas.

### *Procurar el desarrollo de procedimientos para informar ante organizaciones internacionales*

Amnistía Internacional insta al gobierno de la Región Administrativa Especial a procurar que el gobierno de la República Popular China establezca un procedimiento para informar al Comité de Derechos Humanos sobre la aplicación del PIDCP en Hong Kong. También insta a la Región Administrativa Especial a colaborar en todos los intentos de garantizar la presentación de informes.

Además, Amnistía Internacional insta al jefe del Ejecutivo electo a entablar consultas con el gobierno de la República Popular China acerca del método para informar a los organismos pertinentes de la ONU sobre la aplicación en Hong Kong de otras normas internacionales de derechos humanos, como la Convención contra la Tortura y la Convención sobre los Derechos del Niño, aplicables a Hong Kong y que han sido ratificadas por la República Popular China. En particular, Amnistía Internacional recomienda que el gobierno de la República Popular China confíe al de la Región Administrativa Especial de Hong Kong las consultas y proyectos necesarios para preparar los apartados de estos informes relativos a la puesta en práctica de estas normas en Hong Kong, así como su presentación ante los organismos pertinentes de la ONU.

### *Preservar las salvaguardias sobre la libertad de asociación y reunión pacífica y otros derechos*

Amnistía Internacional insta a la Región Administrativa Especial a garantizar que ninguna legislación aprobada para prohibir «cualquier acto de traición, secesión, sedición o subversión contra el Gobierno Central Popular» debería coartar el ejercicio de derechos básicos, tales como la libertad de asociación y de reunión pacífica. Asimismo, la organización insta a las autoridades de la Región Administrativa Especial a garantizar que ninguna legislación sobre organizaciones políticas limita el ejercicio de derechos básicos salvaguardados por las normas internacionales.

Amnistía Internacional insta al gobierno de la Región Administrativa Especial a garantizar que cualquier legislación sobre secretos de Estado aprobada en la Región en aplicación del Artículo 23 de la Ley Fundamental protege el libre ejercicio del derecho de expresión e información amparado por las normas internacionales. La organización insta al jefe del Ejecutivo electo, Tung Chee-hwa, a expresar públicamente el compromiso de garantizar que ninguna legislación



---

aprobada en Hong Kong en aplicación del Artículo 23 de la Ley Fundamental coarta la libertad de asociación, información y expresión amparada por las normas internacionales.

### *Preservar la exigencia de responsabilidades a todas las fuerzas de seguridad*

A fin de contribuir a garantizar la seguridad y que todas las fuerzas de seguridad se rigen por las mismas normas en consonancia con las directrices de la ONU, Amnistía Internacional ha pedido al gobierno de la República Popular China que aclare que la guarnición de Hong Kong se ajustará a la legislación de la Región Administrativa Especial cuando sea requerida para mantener el orden público o realizar otras funciones policiales.

Amnistía Internacional insta a que los militares sean juzgados por tribunales civiles si son acusados de delitos contra la persona (violaciones de derechos humanos) perpetrados contra civiles.

### *Garantizar la protección de derechos durante el estado de excepción*

Amnistía Internacional ve con preocupación que las disposiciones de la Ley Marcial susceptibles de ser aplicadas en Hong Kong durante el estado de excepción permiten imponer restricciones al ejercicio de derechos básicos que van más allá de lo previsto por el PIDCP. Amnistía Internacional insta al gobierno de la Región Administrativa Especial a garantizar que ninguna legislación aplicable en Hong Kong durante el estado de excepción conduce a la vulneración de derechos no derogables, como el derecho a la vida y el derecho a recibir protección frente a la tortura y los malos tratos.

Además, Amnistía Internacional insta al gobierno de la Región Administrativa Especial a garantizar que el ejercicio de otros derechos distintos a los no derogables sólo podrá ser suspendido en la medida estrictamente necesaria para el control de la situación, y únicamente de forma provisional.

También insta al gobierno de la Región Administrativa Especial a garantizar que los habitantes de Hong Kong no estarán sujetos a leyes nacionales de la República Popular China distintas de las que se aplican a la Región Administrativa Especial en virtud de su incorporación al Anexo III de la Ley Fundamental, ni siquiera en un estado de excepción.

### *No restablecer la pena de muerte*

Amnistía Internacional insta al jefe del Ejecutivo electo a garantizar que, de acuerdo con su anterior declaración, se mantendrá la abolición de la pena de muerte.

## **Anexo:**

## Preocupaciones de Amnistía Internacional sobre Hong Kong entre 1973 y 1996

Amnistía Internacional vigila la situación de los derechos humanos en Hong Kong desde comienzos de la década de los setenta; en 1973, la organización emprendió una investigación sobre la situación de los ciudadanos por aquel entonces survietnamitas que habían huido a Hong Kong para evitar su reclutamiento por el ejército de Vietnam del Sur.

Siguiendo el ritmo de expansión del trabajo de la organización en todo el mundo, Amnistía Internacional aumentó su esfera de acción en la observación de los problemas de derechos humanos en Hong Kong a lo largo de los años ochenta.

En 1988, la organización expresó preocupación porque los azotes seguían aplicándose como sanción penal; Amnistía Internacional los considera trato cruel, inhumano y degradante. Dos muchachos de catorce y quince años habían recibido cada uno cuatro golpes de vara tras ser declarados culpables de robo y agresión; eran los primeros casos de azotamiento por semejantes delitos desde 1985, aunque ya se habían aplicado a personas condenadas en aplicación de la Sección 33 del Decreto de Orden Público, por llevar un «arma ofensiva» en lugar público. También en 1988, Amnistía Internacional expresó preocupación por las palizas propinadas a alrededor de un centenar de solicitantes de asilo vietnamitas tras un tumulto en el centro de detención de Hei Ling Chau. Según las conclusiones de una investigación oficial realizada en agosto de 1988, el personal del Departamento de Servicios Penitenciarios había hecho un «uso excesivo de la fuerza».

En julio de 1988, Amnistía Internacional publicó su primer documento de análisis de las preocupaciones de derechos humanos referidas al entonces Proyecto de Ley Fundamental de la Región Administrativa Especial. La organización veía con preocupación que el proyecto no ofrecía protección suficiente frente a la tortura y el arresto arbitrario ni garantizaba debidamente el derecho a la vida y otros derechos básicos, como la libertad de expresión, de asociación y de culto. Además, la organización expresaba preocupación porque ni el gobierno del Reino Unido ni el de la República Popular China habían explicado de qué forma seguiría aplicándose el PIDCP en Hong Kong tras la devolución a China. Las solicitudes de Amnistía Internacional para reunirse con representantes de China en el Comité de Redacción del Proyecto de Ley Fundamental no recibieron contestación.

En 1989, Amnistía Internacional publicó un estudio sobre el segundo Proyecto de Ley Fundamental, en el que solicitaba nuevos cambios para garantizar la protección de los derechos humanos, como la introducción de garantías de que Hong Kong seguiría ateniéndose a las disposiciones del PIDCP y de otros instrumentos internacionales vigentes en el territorio antes de 1997. También reiteraba su llamamiento en demanda de garantías explícitas en la Ley Fundamental del derecho a la vida y a la protección frente a la tortura y los malos tratos, y recomendaba que se incorporara a la Ley Fundamental un artículo que prohibiera aplicar en Hong Kong cualquier legislación susceptible de contravenir los preceptos del PIDCP.

Amnistía Internacional también expresó preocupación por el procesamiento de manifestantes por reunión ilegal y el presunto maltrato sufrido por algunos de ellos. Esta preocupación surgió tras el arresto en septiembre de 1989 de cuatro miembros de un grupo constituido para apoyar el movimiento chino en favor de la democracia. Junto con otros cuatro miembros del grupo, arrestados posteriormente, habían sido acusados de reunión ilegal en aplicación del Decreto de Orden Público, en relación con una protesta ante la sede de la agencia de noticias *Xinhua*.

En julio de 1989, más de un centenar de solicitantes de asilo vietnamitas –entre los que había niños– habían sido golpeados por la policía en el centro de detención de Shek Kong; un hombre murió posteriormente. También hubo informes de disturbios y malos tratos en otros centros de detención. Amnistía Internacional encontró graves defectos en el procedimiento de selección establecido en 1988 para evaluar las solicitudes individuales de la condición de refugiado. Pese a ello, la política de devolución forzosa de los «descartados» en virtud de este procedimiento se puso en marcha en diciembre de 1989, con la devolución de un primer grupo de 51 vietnamitas a su país.

En julio y septiembre de 1990, Amnistía Internacional expresó preocupación por el procesamiento en aplicación de la Ordenanza de Faltas de cinco activistas en favor de la democracia que habían estado brevemente detenidos en febrero de 1990 por motivo de una sentada de una semana de duración en protesta por los presuntos defectos del Proyecto de Ley Fundamental. Fueron acusados de haber utilizado ilegalmente megáfonos para dirigirse al público y haber recolectado dinero sin permiso.

En 1991, Amnistía Internacional solicitó una revisión de la política de detención de solicitantes de asilo vietnamitas, cuya cifra seguía aumentando. El proceso de selección seguía adoleciendo de numerosos defectos pese a las mejoras introducidas en 1990: el asesoramiento y la asistencia jurídica seguían siendo deficientes, y el registro por escrito de la primera entrevista de selección, la más importante puesto que se utilizaba como base para decidir sobre la solicitud de asilo, no se leía después en vietnamita al solicitante. Amnistía Internacional ha reiterado año tras año sus motivos de preocupación respecto al tratamiento de los solicitantes de asilo vietnamitas desde que en 1991 solicitó dicha revisión.

La organización reiteró su antiguo llamamiento al gobierno de Hong Kong para que derogase la pena de muerte, después de que el Consejo Legislativo aprobó en junio de 1991 una moción que instaba a su abolición. Finalmente, la legislación presentada ante el Consejo Legislativo en noviembre de 1992 para abolir la pena de muerte fue aprobada en abril de 1993.

En 1992 aumentó la incertidumbre sobre el futuro curso de la política china respecto a Hong Kong, tras la publicación de ciertas propuestas de reforma política presentadas por el gobernador entrante Chris Patten en octubre de 1992. Ya había surgido antes cierta preocupación en Hong Kong (marzo de 1992) respecto

a la situación de las libertades civiles en Hong Kong, al confirmar el ministro de la Seguridad Pública de la República Popular China unos informes aparecidos en la prensa según los cuales su Ministerio había recabado información sobre habitantes de Hong Kong, entre ellos activistas políticos, sospechosos de oponerse al gobierno chino. Según los informes, el ministro, Tao Siju, comentó que la noticia de que tales personas se exponían a ser arrestadas después de 1997 era «inexacta».

En julio de 1993, el Consejo Legislativo aprobó por consenso una moción para establecer una Comisión de Derechos Humanos independiente, pero el gobernador no aprobó la propuesta. En abril de 1994, tras entrevistarse en Hong Kong con autoridades del gobierno, miembros del Consejo Legislativo, expertos jurídicos, activistas de derechos humanos y miembros del Comité de Trabajo Preliminar de la Región Administrativa Especial, Amnistía Internacional instó al gobierno de Hong Kong a crear una comisión independiente de esas características, para garantizar el acceso de quienes denuncien violaciones de derechos humanos a un procedimiento eficaz y asequible para obtener una reparación, y asimismo a fomentar la formación de funcionarios sobre legislación de derechos humanos y la puesta en marcha de programas de educación. La organización también pidió que se llevara a cabo una revisión de las salvaguardias de la independencia del poder judicial.

En abril de 1994, el Consejo Legislativo reiteró su llamamiento de 1993 en favor de la creación de una comisión de derechos humanos. En julio de 1994, el gobierno de Hong Kong presentó ante el Consejo diversas propuestas encaminadas a mejorar las salvaguardias existentes, pero ninguna relativa al establecimiento de una comisión. Entre las propuestas figuraban la ampliación del mandato del Comisionado para Reclamaciones Administrativas, un aumento de los presupuestos para educación sobre derechos humanos y enmiendas a las disposiciones sobre asistencia jurídica a los ciudadanos que deseen entablar acciones legales contra el gobierno para obtener una compensación por presuntas violaciones de derechos humanos.

En septiembre de 1994, el Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular de China aprobó una resolución que establecía la disolución del Consejo Legislativo y de otros organismos municipales electivos en el momento del traspaso de la soberanía, basándose en que habían sido constituidos en virtud de normas incompatibles con la Ley Fundamental. Los ámbitos de incompatibilidad no se describían. En posteriores declaraciones, representantes chinos achacaban la «necesidad» de disolver esta institución al carácter «unilateral» de las reformas políticas implantadas desde 1993 en Hong Kong.

En octubre de 1994, los informes recibidos indicaban que representantes chinos habían adoptado la postura de que China no estaba obligada a informar al Comité de Derechos Humanos de la ONU acerca de la aplicación del PIDCP en Hong Kong. No obstante, la presentación de informes es preceptiva según las disposiciones del PIDCP aplicadas a Hong Kong. En abril de 1994, Amnistía Internacional había reiterado su llamamiento tanto al gobierno británico como al chino para que se pusieran de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos —y

otros comités pertinentes encargados de velar por la aplicación de otros instrumentos internacionales vigentes en Hong Kong— sobre métodos para cumplir con la obligación internacional de informar.

En octubre de 1995, Amnistía Internacional presentó un informe al Comité de Derechos Humanos donde resumía sus motivos de preocupación en Hong Kong. Entre ellos figuraba la preocupación por el futuro de la Declaración de Derechos, que el Comité de Trabajo Preliminar había declarado en septiembre de 1995 parcialmente incompatible con la Ley Fundamental. También constituía motivo de preocupación para Amnistía Internacional la independencia judicial en Hong Kong, tras el acuerdo en principio alcanzado en junio de 1995 por China y el Reino Unido para establecer el Tribunal de Última Instancia en Hong Kong el 1 de julio de 1997. Anteriores propuestas para que el Tribunal entrara antes en funcionamiento, a fin de facilitar la transición de la soberanía, fueron desechadas. El número de jueces de otras jurisdicciones del derecho consuetudinario que ocuparían un lugar en el Tribunal de Última Instancia se redujo de dos a uno en el acuerdo definitivo.

Entre las preocupaciones de Amnistía Internacional también figuraban los procedimientos de presentación de denuncias contra la policía por presuntas violaciones de derechos humanos. En enero de 1995, dos policías acusados de agresión fueron absueltos en un juicio donde el juez puso de relieve el carácter «ineficaz» de la investigación realizada por el Departamento de Denuncias contra la Policía sobre las denuncias que indicaban que los dos agentes habían maltratado a un hombre bajo custodia.

En octubre de 1996, el Comité de Derechos Humanos estudió el informe complementario sobre la aplicación del PIDCP que había solicitado en 1995 al gobierno del Reino Unido. El Comité pidió al Reino Unido un nuevo informe para mayo de 1997, donde se resumieran los cambios introducidos en las salvaguardias y prácticas de derechos humanos durante los últimos meses de administración británica.

En septiembre de 1996, cinco activistas sindicales que en enero habían celebrado una manifestación ilegal para exigir mejores condiciones de seguridad para los trabajadores de fábricas de juguetes instaladas en China y otros países por empresas de Hong Kong, fueron declarados culpables de alterar el orden público y condenados al pago de multas. Los sindicalistas apelaron contra la sentencia alegando que sus actividades eran legítimas en virtud de la Declaración de Derechos.

Las condiciones de reclusión de algunos de los solicitantes de asilo vietnamitas se agravaron con la suspensión de algunos servicios sociales. En septiembre de 1996, los informes recibidos indicaban que las condiciones imperantes en la Prisión de Victoria, parte de la cual se utilizaba para confinar a los vietnamitas en espera de devolución inminente, habían empeorado notablemente, con graves problemas de hacinamiento e higiene. También en septiembre, un grupo de abogados solicitó la revisión judicial de la legalidad de la

*detención de algunos vietnamitas; los trámites legales seguían en curso en enero de 1997. La devolución forzosa de vietnamitas se aceleró hacia finales de 1996.*