

HONG KONG: DE COLONIA BRITÁNICA
A REGIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA
REPÚBLICA POPULAR CHINA

SYLVIA MARTÍ SÁNCHEZ(*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN—II. LA SUMISIÓN DEL IMPERIO CELESTIAL A LAS POTENCIAS COLONIALES: LA ADQUISICIÓN DE HONG KONG—III. RÉGIMEN JURÍDICO Y RECEPCIÓN DEL DERECHO INGLÉS—IV. LA CONFIGURACIÓN ORIGINARIA DE LA INSTITUCIONES COLONIALES—V. EL CONSEJO LEGISLATIVO HASTA EL INICIO DE LAS CONVERSACIONES SOBRE EL FUTURO DE HONG KONG—VI. LA DECLARACIÓN CONJUNTA: LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA SOMETIDA A NEGOCIACIÓN—VII. LAS REFORMAS DE CHRIS PATTEN: EL CONSEJO LEGISLATIVO COMO PUNTO DE FRICCIÓN—VIII. CONCLUSION.

(*) Letrada de las Cortes Generales.

“(....) sabido es que el francés, lo primero que funda es un teatro,
el inglés un almacén y el español una iglesia(....)”

Alfredo de Mentaberry

1. INTRODUCCIÓN

El 1 de julio de 1997, 15 minutos después de media noche, el Yate Real Britannia zarpaba de Victoria Harbour en el ocaso de sus misiones internacionales llevando a bordo al Príncipe de Gales y a Chris Patten, último Gobernador de Hong Kong. Terminaba así siglo y medio de dominio colonial y Hong Kong se integraba en la República Popular China como Región Administrativa Especial.

Cuando los británicos desembarcaron en Hong Kong, no era más que una isla de pescadores. La vocación comercial de los colonizadores, su política económica y la implantación de un sistema jurídico predecible que garantizara el derecho a la propiedad privada, a la libertad y la sumisión del Gobierno al Imperio de la Ley, la convirtieron en uno de los territorios más prósperos del mundo en cifras macroeconómicas, a pesar de carecer de un sistema democrático. Milton Friedman lo calificó como exitoso experimento económico, en el que Gran Bretaña, dictadora benevolente, aplicó una política económica de libre mercado más liberal de la que desarrolló en casa.(2)

(1) DE MENTABERRY, Adolfo, *Impresiones de un viaje a la China*, Pablo Martín Asuero, Ed. Miraguano Ediciones, Madrid, 2008,

(2) FRIEDMAN, Milton, *The Hong Kong Experiment*, Hoover Digest 1998 n°3, Hoover Institution, Stanford University, 1998.

Quince años después de la transferencia de soberanía a uno de los pocos Estados comunistas que sobreviven, Hong Kong sigue siendo una de las economías más pujantes y libres según todos los índices económicos internacionales y uno de los centros de intercambio comercial y financiero más dinámicos de Asia-Pacífico. Es un enclave por partida triple. En primer lugar, es un enclave político, porque su configuración como Región Administrativa Especial implica un nivel considerable de autonomía, a pesar de que la Ley Básica, norma por la que fundamentalmente se rige, es una suerte de Carta Otorgada por los órganos centrales de la República Popular. En segundo lugar, es un enclave económico, al que los inversores y compradores de China acuden con verdadera fruición. Finalmente, es de destacar su condición de enclave jurídico, pues continua como sistema de *common law*, mientras que el marco de la República Popular China es el característico de la familia jurídica comunista.

El devenir de Hong Kong siempre ha estado marcado por la proximidad de China, de la que Gran Bretaña siempre trató de proteger a su colonia. Durante los años de la Guerra Civil y más tarde del Gran Paso Adelante y de la Revolución Cultural, Hong Kong se convirtió en centro de acogida de cientos de cientos de miles de inmigrantes. En estas condiciones la independencia o devolución de la colonia después de la II Guerra Mundial era implanteable. Cuando llegó el momento de la negociación a principios de los ochenta, el Gobierno Británico consiguió que China se comprometiera a respetar el *estilo de vida* de Hong Kong hasta el año 2047. Aunque el sistema de libre mercado está plenamente operativo, en lo político el proceso de participación democrática sigue sin evolucionar a un ritmo destacable y la influencia de la República Popular se hace sentir en los procesos de toma de decisiones.

A pesar de una organización política no democrática, nadie duda de su vocación de libertad comercial, que está en los orígenes de su propia existencia y que si la República Popular mantiene no es simplemente por un compromiso internacional, sino por cómo Hong Kong contribuye a su prosperidad.

Sus orígenes hay que situarlos en un momento en el que lanzarse a la mar en búsqueda de nuevos mercados era toda una epo-

peya histórica, aunque no será hasta después de la Primera Guerra del Opio cuando Hong Kong sienta las bases para convertirse en uno de los enclaves más prósperos de Asia relegando así a Macao y Cantón, que desde el siglo XVI habían venido siendo los puertos de referencia.

II. LA SUMISIÓN DEL IMPERIO CELESTIAL A LAS POTENCIAS COLONIALES: LA ADQUISICIÓN DE HONG KONG

La apertura de nuevas rutas comerciales después de que Vasco da Gama llegara a Calicut tras cruzar el Cabo de Nueva Esperanza en 1498, tendría importantes consecuencias geopolíticas. Las miras de las potencias occidentales se volvieron hacia Oriente con la idea de arrebatarse a los comerciantes musulmanes el comercio de sedas y especias del que habían tenido prácticamente el monopolio a través de las rutas terrestres.

En 1535 los portugueses se asientan en la isla de Macao, izando su bandera en 1557 e inaugurando así la primera colonia europea en China. Macao tendría en las décadas venideras no menos importancia religiosa que mercantil, ya que era el apeadero para los misioneros jesuitas que intentaban llevar el mensaje del evangelio al Imperio Celestial.⁽³⁾ A pesar de ello fue Cantón la ciudad que poco después asumió el protagonismo como foco comercial más importante dada su condición de puerto abierto al comercio y la impenetrabilidad del resto de China durante la dinastía Qing⁽⁴⁾. A Cantón llegaban barcos portugueses desde Macao y españoles desde Manila. A partir de 1690 se incorporaron la Compañía inglesa de las Indias Orientales, la Compañía francesa de las Indias Orientales y desde 1717 la Compañía de

(3) En 1586 a Macao se le concedió el estatuto de “ciudad” y pasó a denominarse oficialmente “Ciudad de Nome de Deos na China”. Esta denominación nunca llegó a arraigar y los comerciantes portugueses siguieron llamando al puerto Amacao o Macao, que significa Bahía de Ama, Diosa budista protectora de los marineros y cuyo templo estaba –y sigue estando– a la entrada del puerto. BOXER, C.R., *Fidalgos in the Far East (1550-1770)*, Hong Kong, 1968, pág.4.

(4) Se utiliza la denominación tradicional española de *Cantón* a pesar de que las publicaciones en español de los organismos internacionales utilizan el nombre pinyin, *Guangzhou*.

Ostende y la Compañía holandesa de las Indias Orientales. Sin embargo, las condiciones en Cantón eran lejos de ser óptimas. El aislamiento y la centralización coartaban la libertad de los comerciantes, que quedaban reclusos en las zonas de almacenes y factorías, viviendo como en un gueto, impidiéndoseles incluso aprender la lengua, pues al profesor nativo se le condenaba a pena de muerte. El intercambio de mercancías, así como la comunicación con los funcionarios del emperador, solamente podía realizarse a través del gremio de comerciantes de Cantón, Co-Hong, que además, desde 1720 se encargaba de la fijación de precios. Dados los obstáculos para comerciar en este territorio, los ingleses también centralizaron inicialmente las relaciones comerciales a través de la Compañía de las Indias Orientales, pues difícilmente las autoridades chinas habrían accedido a tratar con un representante de un gobierno extranjero, como se puso en evidencia cuando en 1837 el Gobierno inglés decidió abolir el monopolio de la Compañía y nombrar un Superintendente de Comercio(5).

Fueron numerosos los intentos ingleses de liberalización del comercio y apertura de puertos antes de que estallaran las Guerras del Opio. Recuérdense las famosas expediciones de Lord Macartney en 1792 y Lord Amherst en 1816 en busca de nuevos puertos, y que supuestamente fracasaron por negarse ambos a realizar el *kowtow* ante el emperador, pues no entendieron esta forma de reverencia como mera cortesía debida al soberano extranjero, sino como símbolo de vasallaje. Aunque ya Montesquieu en el “Espíritu de las Leyes” había rechazado la visión idílica de China presentada por los misioneros jesuitas y expandida por Leibniz y Voltaire, fue el fracaso de estas expediciones lo que marcó un cambio en el imaginario occidental.(6) Lo que antes se veía como venerable antigüedad, ahora se percibía como inmovilismo. China era un gigante bloque autárquico, en pala-

(5) SOOTHILL, William Edward, *China and the West*, Westholme, Yardley, 2009, págs. 99 y ss.

(6) El encuentro de los primeros jesuitas con la cultura china es descrito por LAVEN, Mary, *Mission to China*, Faber and Faber, London 2011. Para la posición de Montesquieu respecto a China ver LAUNAY, Robert, *Montesquieu, The Specter of Despotism and the Origins of Comparative Law*, en *Rethinking the Masters of Comparative Law*, ed. By RILES, Annelise, Oxford, ^Portland, Oregon, 2001, págs. 30 y ss.

bras de Braudel, un “universo económico”(7). Los pragmáticos y emprendedores comerciantes ingleses se negaban a aceptarlo y persistieron durante décadas hasta conseguir la apertura de nuevos puertos.(8)

Las naciones occidentales, tenían otro problema añadido, el déficit en su balanza comercial. La orgullosa China no solamente despreciaba a los “bárbaros”, que como comerciantes estaban en lo más bajo de la escala social, sino también sus productos. Sin embargo, el resto del mundo bebía su té y vestía sus sedas. El comercio de estas mercancías era irrenunciable tanto para ciudadanos como para Gobiernos. Tomando como ejemplo el té, hacia 1830 se había convertido en producto de primera necesidad en los hogares británicos y consecuentemente para el Gobierno, pues los impuestos recaudados por su importación eran suficientes para cubrir aproximadamente el 83 por ciento de los costes de la Armada (Royal Navy).(9) Para compensar el déficit en la balanza comercial, los mercaderes occidentales, y especialmente los ingleses, empezaron a introducir opio desde la India en cantidades desconocidas hasta entonces. La adicción creció rápidamente, con efectos devastadores para la población. En 1800 un edicto imperial ilegalizó tanto la producción como la importación, pero ésta, aunque ilegal, continuó aumentando, con la connivencia de comerciantes extranjeros y corruptos funcionarios chinos. En 1839, las autoridades chinas quemaron el opio confiscado, por lo que el Gobierno británico reaccionó, presionado por sus comerciantes, mandando una expedición punitiva que adentrándose por el Río Yangtze bloqueó el Gran Canal amenazando además Nankín. China se veía obligada a capitular ante la superioridad naval británica y a firmar el Tratado de Nankín (1842).

La razón invocada para justificar las hostilidades no fue el comercio del opio, sino la libertad comercial. Aunque parte de la histo-

(7) BRAUDEL, Fernand, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV- XVIII siècle*, Armand Colin, ,1979.

(8) PEYREFITTE, Alain, *The Immobile Empire*, Alfred A. Knopf, New York, 1992, págs. 489 y 493.

(9) WONG, J.Y., *Deadly Dreams: Opium and the Arrow War (1856-1860) in China*, Cambridge, 1998, p.346, 351

riografía ha considerado tradicionalmente esta razón como un mero pretexto, parece haber motivos sólidos para no dudar de la intención expresada por los británicos.⁽¹⁰⁾ Por lo menos son muchos los indicios que llevan a considerar que la defensa del comercio del opio, aún pudiendo ser una razón, no fue la única, y desde luego no la fundamental. Ni en las negociaciones ni en las instrucciones impartidas por el Gobierno figuraba la petición de legalización del comercio de Opio. Hay que partir además de que fue la firme creencia en la libertad comercial lo que llevó a los británicos a proclamar Hong Kong puerto libre en cuanto tomaron posesión de la isla en enero de 1841, es decir, antes incluso de la firma del Tratado, lo que también demuestra la abrumadora superioridad, y sobre todo la confianza en sí misma, de la Inglaterra de aquel entonces.

El Tratado de Nankín firmado al borde del buque *Cornwallis* en 1842 y ratificado en 1843 marca el inicio del dominio británico de Hong Kong.

Además de enormes compensaciones económicas a favor de los ingleses, el Tratado contemplaba tres novedades de enorme importancia:

1. Apertura a la actividad mercantil de cinco nuevas plazas, Cantón, Amoy, Foochowfoo, Ningpo y Shanghai, con la consiguiente libertad de residencia y circulación de los comerciantes y sus familias y el nombramiento de un Superintendente u Oficial Consular para intermediar entre las autoridades chinas y los comerciantes en las ciudades mencionadas (Artículo II);
2. Abolición de la obligación para los comerciantes ingleses de negociar a través del Co-Hong, dando así un paso importante en la libertad de comercio (Artículo V);

(10) SCHAMA, Simon, habla de “la apertura de la oscurantista China de los mandarines a la modernidad de Occidente” como mero pretexto, siendo la verdadera razón la defensa del tráfico de opio, en *Auge y caída del Imperio Británico (1776-2000)*, Crítica, Barcelona, 2002, p.291. La defensa de la libertad comercial como la verdadera razón de las hostilidades es mantenida por TSANG, Steve, *A Modern History of Hong Kong*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 2004, págs. 3 y ss.

3. Cesión de la isla de Hong Kong para su posesión perpetua (*to be possessed in perpetuity*) por Su Majestad Británica y en la que se aplicarán las leyes que ésta considere oportuno.

Con el tiempo la adquisición de Hong Kong quedó como el aspecto más importante del Tratado, pero inicialmente las autoridades británicas no valoraron excesivamente su adquisición. En palabras de Lord Palmerston no se trataba más que de una “inhóspita isla” (*barren island*) que nunca llegaría a ser centro de intercambio de mercancías.

En cuanto al resto de las cláusulas, resultó que la apertura de los otros puertos no tuvo los beneficios esperados, entre otras cosas porque la ciudad de Cantón, siguiendo la versión china del texto, permanecía vetada para los extranjeros y sus familias, con lo que difícilmente se promovía el asentamiento de casas comerciales.

El trato comercial siguió siendo complejo, pues el Superintendente previsto en el Tratado apenas tenía acceso al Virrey y Comisionado Imperial en Cantón. En general las relaciones a nivel diplomático fueron causa de gran insatisfacción para las naciones occidentales hasta por lo menos el último tercio de siglo.⁽¹¹⁾ De un lado las autoridades chinas atendían los sentimientos profundamente antibritánicos de la población de Cantón. Por otro, no hacían sino expresar la poca consideración que tenían hacia las potencias extranjeras, a las que consideraban vasallas, dentro del marco de relaciones de supra y subordinación existente en el Imperio, en el que el único Señor concebible era el Emperador, Hijo del Cielo.

Tampoco el comercio del opio había quedado resuelto, por lo que siguió siendo un producto de contrabando y un importante elemento de desconfianza entre ambas naciones.

El Tratado de Nankín no supuso por lo tanto un giro copernicano en las relaciones sino-británicas, en gran medida porque para los chinos era

(11) Aunque en la Convención de Pekín de 1860 China aceptó el envío por Gran Bretaña de un Ministro Plenipotenciario con carácter permanente a Pekín, China no hizo lo propio hasta 1877.

simplemente un mal necesario, el único medio para poner fin a la guerra. No tenían intención alguna de expandir sus relaciones comerciales.(12)

El Tratado de Nankín se considera por la doctrina china el primer tratado desigual en la historia de ese país.(13) Puso de manifiesto la debilidad del poder imperial, por lo que no es de extrañar que pocos años después y aprovechando en gran medida el levantamiento campesino Taiping que en 1851 se extendió por todo el territorio fundando el Reino Celestial con capital en Nankín, las potencias occidentales, —Gran Bretaña, Rusia, Estados Unidos y Francia—, declararan la guerra a China. Estamos ante la conocida como Segunda Guerra del Opio.

Como siempre sucede en las alianzas los motivos de sus participantes diferían. En el caso de Gran Bretaña, la insatisfacción con el Tratado de Nankín y sus escasos efectos tanto para la libertad de comercio como para el establecimiento de relaciones diplomáticas modernas, era el móvil más evidente. La detención del buque *Arrow* por las autoridades chinas a principios de Octubre de 1856 constituía el pretexto perfecto. Americanos, rusos y franceses estaban más centrados en su expansión imperial, si bien Francia también alegó como justificación una trágica ofensa, la ejecución del misionero francés Père Chapdelaine.

Los Tratados de Tientsin de 1858, hechos con cada una de las potencias implicadas, ponían fin a los enfrentamientos, con importantes logros para los aliados occidentales:

(12) TSANG, Steve, *A Modern History of Hong Kong*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 2004, pág. 29.

(13) El término “tratado desigual” parece haber sido utilizado por primera vez por los Nacionalistas chinos en 1923, cuando prometen denunciar muchos de los tratados concluidos por el Emperador por considerarse “desiguales”. El término sería posteriormente adoptado también por los comunistas. Con la fundación de la República Popular en 1949, su gobierno invoca el derecho de desvincularse de los tratados considerados desiguales. Esta será una de las razones por las que Estados Unidos negará el reconocimiento diplomático de la República Popular. Ver COHEN, Jerome Alan and CHIU, Hungdah, *People's China and International Law*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1974, pág. 1111. Aunque la República Popular China considere los tratados desiguales nulos, en los casos de disputas territoriales la postura oficial ha sido la de optar por la aplicación del tratado y resolver el conflicto por la vía de las negociaciones diplomáticas. WESLEY-SMITH, Peter, *Unequal treaty 1898-1997*, Oxford University Press, Hong Kong, 1998, pág. 24.

1. Autorización para viajar libremente por China y difundir el cristianismo;
2. Establecimiento de embajadas en Pekín;
3. Apertura de once nuevos puertos al comercio;
4. Libertad de navegación por el río Yangtze.

La Convención de Pekín de 1860, acuerdo de paz más amplio que en gran medida confirmaba los anteriores, preveía la cesión a Gran Bretaña de la península de Kowloon como territorio dependiente de Hong Kong, anulando así la concesión que previamente se había efectuado en favor de un particular, Harry Parkes. La adquisición no respondía a intenciones expansionistas, sino al creciente temor de que otra potencia occidental pudiese ocupar estas tierras situadas al norte de Victoria Harbour, a una milla de la isla. Por Orden del Consejo de 4 de Febrero de 1861, el territorio adquirido mediante tratado quedaba formalmente bajo jurisdicción británica. En este caso lo más llamativo no fue la oportunista petición británica, sino la rapidez y facilidad con la que el Gobierno chino la aceptó.(14)

No será hasta la Convención de Pekín de 1898 cuando los británicos obtengan la concesión por un plazo de 99 años de los denominados Nuevos Territorios, reservándose China la ciudad amurallada de Kowloon como símbolo de soberanía, si bien sería ocupada seis meses después como consecuencia de la existencia de focos rebeldes.(15)

La adquisición de los Nuevos Territorios, incluyendo 235 islas e islotes y el Hinterland de la Península de Kowloon, implicaba la asunción de un territorio doce veces mayor que el de la colonia en esos momentos, con una estructura social también muy diversa. En Nuevos Territorios los británicos encontraron una sociedad agraria tradi-

(14) TSANG, Steve, *A Modern History of Hong Kong*; Hong Kong University Press, Hong Kong, 2004, pág.36

(15) Aunque tradicionalmente denominada “ciudad amurallada”, se trataba más bien de un fuerte militar. Diversos planes de recuperación urbanística se frustraron con la guerra y en 1943 los japoneses utilizaron las piedras de la muralla para el aeropuerto de Kai Tak. La delimitación hoy en día no se conoce con precisión.

cional china, muchas de cuyas familias o clanes llevaban siglos de asentamiento, mientras que la Colonia basaba su prosperidad en una economía comercial, hacia la que hombres de distintas razas y nacionalidades se sentían atraídos, formando una sociedad de emigrantes que poco tenía que ver con la campesina de Nuevos Territorios.(16) La diferencia entre ambas se plasmará en una Administración y legislación diferenciada hasta los años ochenta, aunque algunas peculiaridades subsisten todavía hoy.(17)

III. RÉGIMEN JURÍDICO Y RECEPCIÓN DEL DERECHO INGLÉS

El Derecho británico se asienta sobre unas categorías de aplicación relativamente homogéneas, pero también muy elásticas, ya que las convenciones permiten la adaptación al contexto social, económico y político del territorio.

Jurídicamente existen tres grupos de dependencias imperiales: colonias, protectorados y territorios en fideicomiso.

Las colonias son dependencias que han sido incorporadas por la Corona a sus dominios y sus habitantes son súbditos británicos, mientras que en los protectorados el territorio está bajo control de la Corona, por lo menos en defensa y relaciones exteriores, pero no ha sido formalmente incorporado a la misma. Los protectorados no forman parte de los dominios y sus habitantes no son súbditos británicos. La categoría de los territorios en fideicomiso aparece ya entrado el siglo XX cuando después de la Primera Guerra Mundial se organiza desde la Sociedad de Naciones la administración de territorios previamente pertenecientes a las potencias centrales. Se diferencian de los protectorados en su sometimiento a control internacional.(18)

(16) CHAN WAI KWAN, *The Making of Hong Kong Society, Three Studies of Class Formation in Early Hong Kong*, Clarendon Press, Oxford, 1991, pág. 16.

(17) HAYES, James, *The Great Difference*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 2006. El artículo 40 de la Ley Básica dispone que la Región Administrativa Especial protegerá los derechos tradicionales e intereses de los habitantes indígenas de Nuevos Territorios.

(18) WIGHT, Martin, *British Colonial Constitutions 1947*, Clarendon Press, Oxford, 1952, pág.5.

En el caso de Hong Kong no cabe duda de que su categorización como colonia por Carta Patente de 1843 se basaba en el Tratado de Nankín y tampoco ofrece dudas la bahía de Kowloon, pues también por tratado quedaba incorporada a la colonia. El caso problemático era el de los Nuevos Territorios, pues lo que la Convención de Pekín de 1898 establecía era un régimen de concesión (*lease*) por 99 años, de lo que existían pocos precedentes. Sin embargo y a pesar de la diferencia formal, los británicos sometieron todo el territorio al mismo régimen jurídico colonial. Por Orden del Consejo (*Order in Council*) de 1898 los Nuevos Territorios pasaron a considerarse parte de la colonia de Hong Kong y Kowloon como si originariamente hubieran estado integrados en la misma, sin perjuicio de ciertas peculiaridades en la Administración Local subsistentes dadas sus características rurales. En 1898, los 99 años de la concesión se veían como una eternidad.

Es verdad que el Derecho británico penetró de manera desigual según el tipo de colonia. En las de “asentamiento”, en las que el territorio no estaba habitado o lo estaba pero en un estado de civilización no avanzado y políticamente desorganizado, el *common law* se aplicó automáticamente excepto que circunstancias sociales, económicas o geográficas exigieran inaplicar algunas de sus normas, como fue el caso de Australia, Nueva Zelanda o América del Norte. Un segundo grupo de colonias comprende aquéllas previamente controladas por príncipes nativos u otras potencias coloniales. Para este segundo grupo era un principio firme de la política colonial inglesa que se mantuviera el Derecho que se venía aplicando⁽¹⁹⁾. Es lo que de hecho se hizo cuando se adquirieron las posesiones francesas en Norteamérica, ya que el Acta de Quebeq de 1774 establecía que los franco-canadienses mantendrían su Derecho Privado, entonces basado en las Costumbres de Paris (*Coutûmes de Paris*).

El caso de Hong Kong reviste ciertas peculiaridades pues a pesar de ser colonia por conquista o cesión el Derecho inglés se aplicaría desde el principio como ordenamiento principal y las dudas que pudieran surgir habrían de resolverse de conformidad con la Ley de Va-

(19) ZWEIGERT, K. y KÖTZ, H., *An Introduction to Comparative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1998, pág.220.

lidez de Leyes Coloniales de 1865 (*Colonial Laws Validity Act*), que dejaba meridianamente clara la nulidad de aquellas disposiciones de órganos coloniales contrarias a una Ley del Parlamento.

Cuando Hong Kong pasa a integrarse en el Imperio Británico como colonia, sus habitantes estaban sometidos a las leyes y costumbres chinas, algunas de ellas recogidas en los Códigos de la Dinastía Qing . Una vez en manos británicas la situación necesariamente tenía que cambiar, ya que las normas aplicables a pescaderos y campesinos difícilmente se compaginaba con los aires comerciales que los británicos querían darle a su nuevo enclave en Asia. Téngase en cuenta que la adquisición de Hong Kong nunca respondió a voluntad de asentamiento o afán de conquista, sino a necesidades estrictamente comerciales. De ahí que los habitantes nativos no opusieran resistencia a una Administración colonial relativamente benigna que ni les privaba de sus tierras, ni establecía plantaciones, ni mermaba sus recursos naturales(20). Lo que sí se hacía necesario era el establecimiento de un sistema jurídico grato a los intereses comerciales, de ahí que se adoptara el Derecho inglés, cuya recepción iba acompañada de una cláusula de salvaguardia, según la cual la aplicación de aquél quedaba condicionada a que las condiciones propias del territorio y de sus habitantes lo permitiesen y con las modificaciones que las circunstancias hiciesen necesarias(21).

La creación del Consejo Legislativo por Carta Patente el 5 de abril de 1843 marca el establecimiento del sistema de recepción del Derecho inglés que estará vigente hasta la aprobación de una nueva fórmula en 1966.

La recepción pivotaba sobre la diferenciación entre Leyes escritas (*Statutes*) y decisiones judiciales (*case law*). En el primer caso, las vigentes a 5 de abril de 1843 se consideraban de aplicación automática, siempre claro está que fueran de carácter general y no inapropiadas a las circunstancias de Hong Kong. Las promulgadas con

(20) GHAI, Yash, *Hong Kong's New Constitutional Order*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 1999, p.14

(21) DAVID, René, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, Aguilar, Madrid, 1969, pág. 435.

posterioridad a esa fecha solamente serían aplicables en la colonia si así lo especificaban o si se establecía expresamente su aplicación por norma dictada en virtud de prerrogativa o por ordenanza del Consejo Legislativo.

Las decisiones judiciales se consideraban siempre aplicables, incluso las dictadas con posterioridad a 1843, pues se entendía que eran declaratorias de un Derecho ya existente.

En 1966, con la aprobación de la Ordenanza de Aplicación del Derecho Inglés (*Application of English Law Ordinance*) se introduce una nueva fórmula significativamente más compleja. En teoría elimina la relevancia de la fecha de creación del legislativo limitándose a distinguir entre leyes escritas (*enactments*) por un lado y *common law* y equidad (*common law and equity*) por otro. En el primer supuesto solamente serían aplicables si la propia norma u otra así lo establecían. En el segundo, se consideraría aplicable siempre que se adaptara a las circunstancias de Hong Kong y sujeto a las modificaciones requeridas en función de aquéllas. Es decir, cabría entender que se aplicaría, en su caso, con las modificaciones introducidas por la legislación aplicable en Hong Kong. No obstante los Tribunales no lo entendieron así y consideraron de aplicación el *common law* en Hong Kong incluso modificado por normas no aplicables en la colonia(22). Teniendo en cuenta la falta de lógica de la situación, el Consejo Legislativo enmendó la Ordenanza de 1966 en el sentido de considerar no aplicable el *common law* con las modificaciones que no estuvieran en vigor en la colonia. Esto implicaba que el *common law* afectado por normas que se considerasen en vigor al amparo de la fórmula originaria sí que se aplicaría, con lo cual la fecha de corte de 5 de abril de 1843 retenía su importancia(23).

Con independencia de los tecnicismos en torno a la aplicación del Derecho inglés, lo más relevante es que desde el principio rigió el *rule of law*. Las autoridades de Hong Kong, siempre han destacado

(22) WESLEY-SMITH, Peter, *An Introduction to the Hong Kong Legal System*, Oxford University Press, 1998

(23) DE CRUZ, Peter, *Comparative Law in a Changing World*, Cavendish Publishing Limited, London, 1999, p.128.

las ventajas que para el comercio tiene un sistema jurídico predecible y administrado profesionalmente, protector de la propiedad y de la libertad y que asegurara a los ciudadanos la sumisión del Gobierno al Imperio de la ley. A pesar de las imperfecciones en su aplicación, especialmente en las colonias, y a pesar del *guanxi*, el *rule of law* es el legado más significativo del dominio británico, gracias al cual millones de ciudadanos gozan de una esfera de libertad de la que carecen sus compatriotas chinos al otro lado de la frontera, y que además ha sido un factor de trascendental importancia en el posicionamiento de Hong Kong como puente financiero y comercial en Asia(24). Sin embargo, se le atribuye también otra característica no tan positiva, la de haber sido factor legitimador del dominio colonial y de la imposibilidad de poner en marcha un gobierno democrático, argumento que aún hoy se invoca en el contexto de la Región Administrativa Especial.

El mantenimiento del *rule of law* fue para el Gobierno británico un elemento esencial de las negociaciones para la transferencia de soberanía y el Gobierno chino accedió a ello consciente de su importancia para la prosperidad de Hong Kong.

La Declaración Conjunta de 1984 en su Anexo I establece que las normas aplicables en la Región Administrativa Especial son la Ley Básica, las leyes previamente en vigor en Hong Kong y las aprobadas por su legislativo. Asimismo aclara que tras el establecimiento de la Región Administrativa Especial las normas previamente en vigor (*common law*, normas de equidad, ordenanzas, reglamentos y derecho consuetudinario) se mantendrán, a no ser que contradigan la Ley Básica y sin perjuicio de su modificación por el Consejo Legislativo. También se garantiza un poder judicial independiente al disponer la Ley Básica que tras el establecimiento de la Región Administrativa Especial se mantendrá el sistema jurisdiccional previo,

(24) El concepto de “*guanxi*” tiene unos contornos extremadamente borrosos, pero en síntesis se puede describir como relaciones personales o sociales, de extrema importancia en la sociedad china. Para un análisis detallado, ver LING LI, *Lost in translation- the rule of guanxi-an alternative to the rule of law? en Interpretation of Law in China, Roots and perspectives*, ed. by TOMASEK, Michael and MUHLEMANN, Guida, Charles University, Karolinum Press, 2011.

salvo los cambios necesarios para encomendar a los Tribunales de Hong Kong el conocimiento de los asuntos en última instancia⁽²⁵⁾. Los Tribunales aplicarán las leyes de Hong Kong pudiendo referirse asimismo a los precedentes de otras jurisdicciones del *common law* en consonancia con lo cual se mantiene la posibilidad de que los jueces y demás miembros del poder judicial puedan provenir de aquéllas.

Hong Kong es por tanto un enclave de *common law* en un entorno de Derecho socialista, lo cual añade dificultades al complejo marco de relaciones expresado en la fórmula “un país, dos sistemas”. No puede pasarse por alto que, aunque se garantice el *rule of law*, la interpretación de la Ley Básica corresponde según su artículo 158 al Comité Permanente del Congreso Nacional y, si bien no han sido muchos los casos, alguno ha habido en que el Comité Permanente ha desautorizado la interpretación de la Ley Básica efectuada por el Tribunal Supremo de Apelación.

Todo sistema jurídico se asienta sobre unos valores que en el caso del *rule of law* son la libertad individual, los derechos fundamentales y el sometimiento de las autoridades al Imperio de la Ley, radicalmente distintos de los imperantes en la República Popular. Por eso, preservar el sistema vigente bajo el dominio británico requerirá una dosis de autocontención considerable por parte de las autoridades chinas, aunque solamente sea porque perciban

(25) En época colonial la última instancia residía en el Comité Judicial del Privy Council. Tras 1997, el Tribunal de última instancia de Hong Kong es el Tribunal Supremo de Apelación (*High Court of Appeal*).

(26) El caso más relevante por la polémica social y jurídica generada es el resuelto por el Tribunal Supremo de Apelación el 29 de enero de 1999 (Ng Ka Ling), en el que se afirmaba que en aplicación de los artículos 22 y 24 de la Ley Básica el derecho de residencia permanente en Hong Kong se extiende a los hijos, aunque en el momento del nacimiento los padres no residan efectivamente en Hong Kong. La consecuencia era el posible otorgamiento de la residencia permanente a unas 300.000 personas de China. El Gobierno de Hong Kong solicitó la reinterpretación de la Ley Básica al Comité Permanente, el cual desautorizó al Tribunal Supremo de Apelación, levantando las iras de un sector doctrinal y social importante. WANG, Chenguang and ZHU, Guobin, “The tale of two legal Systems: the interaction of common law and civil law in Hong Kong”, *Revue Internationale de Droit Comparé*, Octubre-Décembre 1999, pág. 942.

el mantenimiento de esos valores como instrumento de progreso económico(27).

IV. LA CONFIGURACIÓN ORIGINARIA DE LAS INSTITUCIONES COLONIALES

La forma de Gobierno descansó desde un primer momento no sobre lo dispuesto en los tratados con China, sino sobre el Derecho colonial británico, aunque no a todas las colonias se les aplicaba el mismo régimen.

Al igual que sucede con el Derecho aplicable, cabe también aquí distinguir dos grupos, las colonias formadas por asentamiento de súbditos británicos y las surgidas por conquista o cesión.

La distinción aparece ya muy diluida en el siglo XIX, pero en los primeros tiempos del Imperio tuvo una gran importancia porque según estuviéramos ante una u otra, variaba la forma de gobierno.

En las colonias formadas por asentamiento, los colonos mantenían sus derechos como súbditos británicos, incluyendo el de tener un gobierno representativo. En las colonias por cesión o conquista, sus habitantes tenían los derechos que les fueran concedidos en cada caso por la Corona. Es en estas colonias en las que se implementa inicialmente el gobierno colonial de la Corona, (*Crown colony government*) y la autoridad de la Metrópoli se ejerce con mayor intensidad, lo que se refleja claramente en sus instituciones. Aún en este caso los británicos llevaron una política de administración indirecta (*indirect rule*), absteniéndose en gran medida de hacer prevalecer sus propias concepciones en ámbitos no económicos, actitud que contrasta con la de españoles, franceses y portugueses, que han procuraron desplegar sobre las tierras conquistadas su misión civilizadora(29).

(27) O'NEILL, Timothy J., "Hong Kong", in *Legal Systems of the World*, ed. By KRITZER, Herbert M., ABC Clio, Santa Bárbara, 2002, pág. 665

(28) ROBERTS-WRAY, Kenneth, *Commonwealth and Colonial Law*, Stevens and Sons, London, 1966

(29) DAVID, René, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, Aguilar, Madrid, 1969, pág. 431. En general para la diferente visión de españoles y británicos, ver ELLIOTT, John H., *Imperios del mundo atlántico*, Taurus, Madrid, 2006.

Durante el siglo XIX la distinción entre colonias por asentamiento y por conquista va perdiendo sentido por diversos motivos. En primer lugar, comenzó a ser frecuente la práctica de regular gobiernos más o menos representativos en las colonias por conquista, así como la de implementar el sistema de gobierno colonial de la Corona en territorios colonizados, como por ejemplo, en las Malvinas. En segundo lugar, y como consecuencia de la inestabilidad generada en muchas dependencias, el gobierno colonial de la Corona se fue extendiendo como mecanismo de progreso ordenado y controlable. La distinción dejó de ser ilustrativa de la forma de gobierno y pasó a indicar únicamente la fuente de la que las instituciones coloniales derivaban su autoridad, de la Ley de Asentamientos Británicos (*British Settlements Act*) o de la prerrogativa(30).

En los territorios sometidos al gobierno colonial de la Corona, el principio básico que rige todo el mecanismo es lo que se ha denominado el “principio de doble subordinación”, subordinación del ejecutivo colonial al metropolitano y subordinación de la legislatura colonial al ejecutivo colonial(31).

En el caso de Hong Kong estos principios quedaban claramente reflejados en la Carta Patente (*Letters Patent*) de 5 de abril de 1843 por la que se regulaban las instituciones de la colonia, desarrollada por Instrucción Real (*Royal Instruction*) de 6 de abril del mismo año. Tanto la una como la otra fueron objeto de numerosas modificaciones hasta la promulgación de una nueva Carta e Instrucciones de desarrollo en 1917 que, aunque también con numerosas alteraciones, estuvieron vigentes hasta la transferencia de soberanía en 1997(32).

Hong Kong y sus dependencias quedaban configuradas jurídicamente como Colonia de la Corona (*Crown Colony*), cuya administración se encomendaba a un Gobernador nombrado por el monarca que asumía también la condición de Comandante en Jefe de la guar-

(30) WIGHT, Martin, *British Colonial Constitutions*, Clarendon, Oxford, 1952, pág. 6.

(31) WIGHT, Martin, *British Colonial Constitutions*, Clarendon, Oxford, 1952, pág.17.

(32) TSANG, Steve, *Government and Politics*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 1995.

nición del territorio y Superintendente de Comercio. Durante los primeros años el Gobernador de Hong Kong tenía una posición anómala en comparación con sus homólogos en otras colonias, pues además de las funciones ordinarias era el único interlocutor con las autoridades imperiales, lo que explicaba su doble dependencia funcional, del Ministro para las Colonias y del Ministro de Asuntos Exteriores, situación que persistió hasta que en 1859, al final de la Segunda Guerra del Opio, las potencias occidentales pudieron nombrar enviados pleni-potenciarios en Pekín.

La Carta Patente e Instrucciones Reales de desarrollo preveían la constitución de dos órganos consultivos, el Consejo Legislativo (*Legislative Council*) y el Consejo Ejecutivo (*Executive Council*)(33).

El Consejo Legislativo se configuraba como el órgano consultivo para la promulgación de la legislación en la colonia, las ordenanzas.

Inicialmente estaba compuesto por cuatro miembros, funcionarios (*official members*), uno de ellos el propio Gobernador, que nombraba a sus integrantes.

De la regulación se desprende el protagonismo absoluto del Gobernador en el funcionamiento del Consejo Consultivo. No solamente lo presidía, sino que tenía el monopolio de la iniciativa legislativa y del resto de los asuntos a incluir en el orden del día. Cualquier asunto a tratar debía ser sometido al Consejo por el Gobernador, aunque previamente los otros miembros se lo hubiesen hecho llegar por escrito.

La regla general para las votaciones era la de la mayoría, pero el Presidente tenía voto de calidad y además podía promulgar la Ordenanza aún en contra del voto mayoritario teniendo plena validez mientras el Monarca no procediese a su revocación (*until the same may be repealed or disallowed by Us*)(34).

(33) El Consejo Legislativo (Legislative Council) es comúnmente conocido como LegCo, abreviatura que también se utiliza por la doctrina y a la que acudiremos a lo largo del texto.

(34) Instrucción Real de 6 de abril de 1843 n.º 23

Tanto la Instrucción de 1843 como las siguientes entran en asuntos que hoy consideraríamos propios de un reglamento parlamentario, redacción de actas, aprobación de las mismas, quórum, sustituciones, etc., e incluso aborda con detalle aspectos de técnica legislativa, al exigir que las normas estén redactadas de forma sencilla, sin tautologías y que su contenido sea homogéneo(35).

El Consejo Ejecutivo se regulaba como órgano consultivo para los asuntos propios de la administración del territorio. Por lo demás, tanto el número de sus integrantes, presidencia, como normas de funcionamiento eran prácticamente idénticos a lo previsto para el Consejo Legislativo.

Este marco institucional básico permaneció esencialmente inalterado a pesar de los cambios sociales, marcados por un incremento demográfico considerable, y del temprano desarrollo económico de la colonia. La explicación reside en primer lugar en el deseo del Gobierno Británico de mantener las riendas a la vez que se postulaba una concepción liberal del Gobierno según la cual su intervención debía reducirse al mínimo imprescindible y en segundo lugar a la aceptación de la situación por unos ciudadanos, especialmente los exitosos y pudientes, muy implicados en la vida de la comunidad.

En cuanto al primer aspecto, no debemos perder de vista que Hong Kong nace como enclave para facilitar el comercio en la zona de Asia-Pacífico, inicialmente con China y luego con otros puntos de la región. Con este objetivo, los británicos no deseaban emular el modelo de la India, sino crear una administración sencilla que implicase el menor coste posible. Durante los primeros años, la financiación

(35) Instrucción Real de 6 de abril de 1843 n.º.17: *Laws or Ordinances to be enacted by the Legislative Council shall henceforth be styled "Ordinances enacted by the Governor of Hong Kong, with the advise of the Legislative Council thereof" (...) and that all such Laws and Ordinances be drawn in a simple and compendious form, avoiding as far as may be, all prolixity and tautology. La Instrucción n.º.21 ahondaba en esta línea al disponer que We do further declare Our pleasure to be, that in the passing of all Laws, each different matter be provided for by a different Law, without intermissing into one and the same Act such things as have no proper relation to each other and that no Clause or Clauses, be inserted in, or be annexed to, any Act which shall be foreign to what the Title of such respective Act imports, and that no perpetual Clause be part of any temporary Law (...).*

corría a cargo de la Oficina para las Colonias (*Colonial Office*) y por lo tanto su presupuesto estaba sometido a la aprobación del Gobierno de la Metrópoli, situación que se mantuvo hasta 1858(36). La Administración de la colonia nació sujeta a restricciones presupuestarias que imponían su mínima intromisión en el devenir de la colonia, lo que persistió después por razones vinculadas a la idea de *laissez faire* como motor de la prosperidad económica.

La comunidad china tampoco pareció demandar una mayor implicación gubernamental, lo cual puede explicarse por cierta aversión a los colonizadores propia de toda la región de Cantón, pero también, y quizás sea este el factor más importante, por un fuerte sentimiento comunitario que aún hoy persiste. Para gestionar los asuntos de la comunidad china, la Administración colonial contaba con un funcionario específico, el Registrador General (*Registrar General*), que ya entrado el siglo XX se convertiría en Ministro para Asuntos Chinos (*Secretary for Chinese Affairs*) y más tarde en Ministro del Interior. Desde el primer momento el Registrador General se apoyó enormemente en los líderes comunitarios, que a través de la gestión de los templos (significativamente el de Man Mo) o de hospitales (especialmente el de Tung Wah) servían al conjunto de la comunidad erigiéndose paralelamente en prestigiosos y considerados notables. Los miembros de esta élite de ciudadanos chinos, triunfadores también en el mundo de los negocios, eran los únicos que representaba los intereses de su comunidad hasta que en 1884 se introdujo un escaño *ad hoc* en el Consejo Legislativo. En el entorno más rural de los Nuevos Territorios la gestión cotidiana siguió asumiéndose, al igual que antes de llegar los británicos, por los cabezas del municipio (*Kaifongs*) o por los de los pueblos (*Heung Chong*)(37).

El Gobierno colonial estuvo desde el principio en manos de funcionarios públicos británicos que ejercían sus funciones profesionalmente, dejando un alto grado de libertad para que la comunidad se organizara, pero sobre todo impidiendo que cualquiera de las dos co-

(36) TSANG, Steve, *A Modern History of Hong Kong*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 2004, pág. 23

(37) HAYES, James, *The Great Difference*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 2006, pág. 45.

munidades más relevantes, - la china y la británica comerciante-se impusieran a la otra. Esta actitud reticente, desconfiada y paternalista explica el devenir de las instituciones coloniales hasta la transferencia de soberanía.

V. EL CONSEJO LEGISLATIVO HASTA EL INICIO DE LAS CONVERSACIONES SOBRE EL FUTURO DE HONG KONG

La regulación inicial de las instituciones coloniales fue evolucionando, pero no tanto como para poder detectar un cambio drástico en la forma de gobierno. El modelo de doble dependencia siguió esencialmente operativo hasta 1997, si bien podemos hablar de una doble tendencia, hacia la mayor autonomía de Hong Kong respecto de la metrópoli y hacia una mayor representación de los intereses sociales y económicos en las instituciones. En ambos casos los cambios se van produciendo de forma paulatina, sin convulsiones sociales y en gran medida a partir de las funciones que la normativa básica de la colonia confería a su Gobernador. Como veremos, eran una consecuencia necesaria de la evolución en la estructura poblacional y económica.

Las Cartas Patente e Instrucciones Reales de desarrollo eran los instrumentos jurídicos básicos que preveían los cambios que tanto en la composición como en las funciones del Consejo Legislativo se fueron produciendo. Las primeras fueron las Instrucciones Adicionales de 1843, modificadas en numerosas ocasiones y sustituidas por las Instrucciones Adicionales de 1917, que, con numerosas modificaciones, estuvieron vigentes hasta la transferencia de soberanía.

La evolución en la composición del Consejo Legislativo sigue básicamente dos pautas diferentes, ambas reflejadas en las Instrucciones Adicionales que el Monarca dirige al Gobernador, el incremento en el número de escaños y el nombramiento de miembros no funcionarios..

Como hemos avanzado, el Consejo Legislativo comienza su andadura en 1843 con cuatro miembros, todos ellos funcionarios de la

Corona, bajo la Presidencia del Gobernador, en aquél entonces Sir Henry Pottinger, primer Gobernador y Comandante en Jefe de Hong Kong . De los miembros funcionarios, algunos lo serán *ex officio*, como el propio Gobernador, el Oficial de mayor graduación al frente de la guarnición de la colonia, el Secretario Colonial, el Fiscal General, el Tesorero y desde 1928 el Ministro para Asuntos Chinos (a partir de 1969, Ministro de Interior).

En 1850, se nombran los dos primeros integrantes no funcionarios. Tanto el número total de consejeros como el número de los no funcionarios se va incrementando paulatinamente, pero los segundos siempre estarán en minoría hasta que en 1976 se introduce la previsión de que de los 46 consejeros, 23 sean funcionarios (cinco de ellos *ex officio*) y 23 no funcionarios. En 1984 se invierte la regla general que había venido operando hasta 1976 y se contempla una mayoría de integrantes no funcionarios (32 frente a 29).

La incorporación de miembros no funcionarios en el Consejo Legislativo respondió en un primer momento a la voluntad de las autoridades coloniales de apaciguar las reivindicaciones de representación política de la comunidad de comerciantes británicos, que en 1845 propusieron la creación de gobiernos municipales como mecanismo para contrarrestar la potestad impositiva del Gobernador.

Tanto el Gobierno de la Metrópoli como el Gobernador veían serios inconvenientes en esta propuesta. Para empezar, desde el punto de vista meramente práctico, el reducido tamaño de la colonia no justificaba en absoluto la creación de órganos municipales. Desde un punto de vista político, si se optaba por la creación de municipios con un gobierno representativo necesariamente había que dar participación a la comunidad china, mucho más numerosa que la expatriada. Diversas consideraciones desaconsejaban esta solución. En primer lugar, atendiendo al porcentaje de población local, lo más probable es que el gobierno municipal recayera completamente en sus manos, lo que en caso de enfrentamiento con China pondría a la colonia en una situación muy delicada. En segundo lugar, las enormes diferencias culturales, por ejemplo en vivienda, educación o en sanidad, impedían dejar estos servicios tradicionalmente asumidos por los municipios, en manos de la comunidad china.

La segunda posibilidad era la de limitar el sufragio en los municipios que se creasen a la comunidad de expatriados, solución a la que éstos realmente aspiraban. Sin embargo la Metrópoli nunca fue partidaria de crear una oligarquía política de comerciantes británicos que gobernasen sobre una inmensa mayoría de población china. Su visión era la de que, mientras se mantuviese la estructura de Colonia de la Corona, el Gobernador velaría por los intereses del conjunto, tanto británicos como chinos. En el momento en el que se abriera la elección de los órganos representativos a una minoría, ésta gobernaría para si misma. En el caso de Hong Kong este argumento se veía reforzado por el hecho de que la comunidad de expatriados estaba integrada en su mayoría por comerciantes y familias que apenas se quedaban unos años. Se trataba de una comunidad itinerante que difícilmente iba a considerar las implicaciones a largo plazo de sus decisiones. En este contexto, un Gobierno lo más profesionalizado posible con un Gobernador al frente que manejara los equilibrios sociales con el único objetivo de servir a la colonia, era la solución de gobierno más adecuada(38).

Como tampoco podía desoírse sin más la petición de la comunidad mercantil, el Gobierno de la Metrópoli consideró como alternativa menos dañina la introducción de representantes no funcionarios en el Consejo Legislativo, y así el Gobernador Bonham procedió a nombrar en 1850 a los dos primeros integrantes no funcionarios, David Jardine y J.F.Edger.

En 1894, 362 comerciantes, banqueros y otros contribuyentes dirigieron una petición a la Cámara de los Comunes solicitando la celebración de elecciones para cubrir los puestos de miembros no funcionarios en el Consejo Legislativo(39). La respuesta fue en la misma línea que la mantenida con motivo de las solicitudes anteriores, expandir la representación en el Consejo Legislativo de los represen-

(38) Secretary Labouchere to Governor Bowring, dispatch 82, 29 July 1856 (source: CO129/55), Hong Kong University Press, Hong Kong, 1995, pág. 65reproducido en TSANG, Steve, *Government and Politics*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 1995, pág. 65

(39) Petition of 362 merchants, bankers and other ratepayers of Hong Kong to the House of Commons (source: CO129/263), reproducida en TSANG, Steve, *Government and Politics*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 1995, pág.73.

tantes no funcionarios, pero descartando la celebración de elecciones directas por los motivos expuestos. Esta línea de actuación, que partía de la firme convicción de que el Gobierno de la Colonia gobernaba en el interés de todos los ciudadanos sin necesidad de que mediante elecciones quedaran expuestos los intereses divergentes de los diversos grupos sociales, se mantendría hasta bien avanzado el siglo XX.

En cuanto a la incorporación de representantes de la comunidad china, nada dirán las Instrucciones Adicionales. El primer nombramiento de un miembro chino del Consejo Legislativo, Mg Choy, se hace en 1880 y con carácter provisional. Las Instrucciones Adicionales preveían la posibilidad de que, en caso de vacante o simple ausencia de un miembro del Consejo Legislativo, el Gobernador nombrase un suplente. Este nombramiento se hacía con carácter provisional, pues tenía que ser remitido al Ministro responsable en Londres para la confirmación por parte de la Reina. En el escrito remitido por el Ministro Hocks Beech al Gobernador Pope-Hennessy, se dejaba meridianamente claro que el nombramiento era meramente provisional en el sentido de experimento político(40). Desde Londres no se atendía tanto al equilibrio social en el seno de la colonia, sino a las relaciones exteriores. En el punto de mira se situaba siempre un posible conflicto bélico con China, en cuyo caso no resultaría admisible tener un residente chino sentado en el Consejo Legislativo. Puesto que este supuesto no se dio, lo que empezó con carácter provisional se acabó convirtiendo en un principio de buen Gobierno y paulatinamente la representación china se fue expandiendo sin mayor controversia. El Gobernador Pope-Hennessy pasó por ser profundamente liberal en la época, al igual que su sucesor, Sir George Bowen, que no solamente consolidó el principio de la representación china en el Consejo Legislativo, sino que inició una práctica que puede considerarse el embrión de la representación funcional al atribuir a los Jueces de Paz no funcionarios y a la Cámara de Comercio de Hong Kong la posibilidad de proponer a sus representantes en el Consejo Legislativo, convención constitucional que estuvo vigente hasta 1973.

(40) Secretary Hicks Beech to Governor Pope-Hennessy, dispatch 38, 20 April 1880 (source:CO129/187), reproducido en TSANG, Steve, *Government and Politics*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 1995, pág. 67.

Después de la II Guerra Mundial el nivel de detalle con el que Gran Bretaña ejerce el control y supervisión de la colonia comienza a descender de forma significativa(41). Es cierto que desde el principio Hong Kong ocupa una posición peculiar dentro del universo colonial, un enclave muy pequeño, con un número de residentes británicos también reducido en relación con el total de la población, muchos de ellos además itinerantes, y con enorme importancia no tanto en si misma, sino a la luz del comercio con China. De ahí que este último aspecto, y no los asuntos locales, constituyera el principal foco de interés para el Gobierno británico, que por lo tanto dejaba al Gobernador amplio margen de maniobra para los asuntos propios y específicos de la colonia como tal. Pero además, es después de la Guerra cuando la economía de Hong Kong comienza a industrializarse, con la consiguiente aparición de cuestiones económicas y sociales que exigirán una respuesta local, y el surgimiento de profesionales y negocios también locales que junto con los pertenecientes a expatriados formarán el tejido económico de una sociedad de etnia abrumadora y mayoritariamente china.

Las guerras siempre exaltan los sentimientos nacionales y Hong Kong no iba a ser una excepción a la regla general. Los años de lucha contra los japoneses desde la invasión de territorio chino en 1937 y su durísima ocupación de Hong Kong hasta 1945, inflamó el patriotismo de muchos de sus habitantes, que hicieron ondear banderas chinas hasta que, decepcionados por la llegada de la Armada inglesa para recuperar la colonia el 30 de agosto de 1945, se dieron cuenta de que Hong Kong no iba a integrarse de momento en la República Popular(42). Bien es verdad que, tras la finalización del conflicto bélico y la toma de posición en cuanto a las colonias de la recién creada Organización de Naciones Unidas, el futuro de Hong Kong era incierto, sobre todo después de la Resolución de la Asamblea General 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960 por la que se aprobaba la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.

(41) GHAI, Yash, *Hong Kong's New Constitutional Order*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 1999, pág. 17

(42) HAYES, James, *The Graet Difference*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 2006, pág. 150.

La actitud de final de imperio que adoptó Gran Bretaña después de la crisis de Suez influyó también en la administración de Hong Kong, que en asuntos domésticos, y ante la desgana de la Metrópoli, empezó a funcionar cada día con mayor autonomía(43). La afinidad en gustos y estilo de vida con Occidente, inducida por el incremento del comercio, y la inmigración huyendo de la Revolución Cultural, generaron entre los residentes de Hong Kong una identidad propia desconocida en las generaciones previas.

En este contexto tan cambiante, el Gobernador tendrá un papel clave como administrador de equilibrios entre los distintos grupos sociales, a gestionar básicamente a través de la política de nombramientos en el Consejo Legislativo, que de conformidad con las Cartas Patente e Instrucciones Adicionales quedaba en sus manos. De ahí que ninguno de los planes tendentes a lograr una mayor representación democrática pudiera prosperar. De los más importantes fue el Plan propuesto por el Gobernador Sir Mark Young.

Mark Young era Gobernador cuando los japoneses invadieron Hong Kong. Se vio en la tesitura de ser el Gobernador de la primera colonia del Imperio Británico que se rendía durante la guerra, aunque no sin una fiera resistencia previa(44). Fue prisionero de guerra de diciembre de 1941 a agosto de 1945 y después de un breve periodo de recuperación en Inglaterra volvió a Hong Kong, dónde intentó poner en marcha sus proyectos de reforma. Reconstituyó el Consejo Ejecutivo ampliando el número de representantes chinos y colocando a ambas comunidades en paridad, pero sus planes más ambiciosos se centraban en la creación de un Consejo Municipal y en la reforma del Consejo Legislativo, ambas muy relacionadas, pues en el proyecto de Young dos integrantes del Consejo Legislativo serían nombrados a propuesta del Consejo Municipal.

(43) MINERS, Norman, *The government and politics of Hong Kong*, Oxford University Press, Hong Kong, 1998

(44) Las órdenes de Churchill fueron claras: “*Every part of Hong Kong must be fought over and the enemy resisted with the utmost stubbornness. Every day that you are able to maintain your resistance you help the Allied cause all over the World*,” citado en SNOW, Philip, *The fall of Hong Kong: Britain, China and the Japanese occupation*, Yale University Press, 2004.

La creación del Consejo Municipal implicaba una importante transferencia de competencias desde el Gobierno de la Colonia, que se reservaba las competencias más vitales, como la de finanzas o seguridad. El resto se ejercerían por el Consejo, de base representativa, y en el que estarían representadas en paridad ambas comunidades.

Para el Consejo Legislativo el Gobernador Young propuso la disminución de miembros funcionarios e incremento de los no funcionarios para que éstos estuvieran en mayoría. El plan incluía asimismo el nombramiento de dos miembros no funcionarios a propuesta del Consejo Municipal, así como la consolidación en los textos constitucionales de lo que venía siendo una práctica, la elección de dos miembros a propuesta de la Cámara de Comercio y de los Jueces de Paz no funcionarios. Resulta llamativo que las propuestas de reforma se hicieran desde arriba, bien a propuesta del Gobernador o promovidas por la Metrópoli. Durante mucho tiempo, en la compleja estructura de relaciones entre la sociedad china de corte confuciano, los conceptos propios de la democracia occidental apenas tenían cabida. En esto la mayoría china era la mejor aliada de la élite de expatriados que no quería ni oír hablar del sufragio universal(45).

Ante la apatía de la opinión pública, el plan contó en un principio con el beneplácito de Londres, pero nunca se llevó a cabo, pues no tuvo el apoyo del sucesor de Young, Sir Alexander Grantham. Para Grantham la política del Gobierno laborista de posguerra de apoyar a las colonias en la transición hacia su autogobierno no era aplicable a Hong Kong. El dilema era otro, o permanecía como colonia británica o era absorbida por China, con la que la abrumadora mayoría de la población tenía una afinidad cultural que hacía inimaginable el desarrollo de un sentimiento de lealtad hacia el Imperio Británico(46).

Habría que esperar hasta los años setenta para la introducción de algunas modificaciones importantes pero efectuadas de forma muy discreta por el Gobernador Sir Murray MacLehose. Las reformas obedecieron a la necesidad de apaciguar el clima tan tenso derivado de

(45) DIMBLEBY, Jonathan, *The last Governor*, Little, Brown and Company, London, 1997, págs. 98 y 99.

(46) GRANTHAM, Alexander, *Via Ports*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 1965, pág.111.

las revueltas sociales de 1966 y 1967, influidas tanto por las penosas condiciones sociales de la clase trabajadora manufacturera como por la Revolución Cultural(47). En 1973 abolió la convención de nombrar dos miembros del Consejo Legislativo a propuesta de los Jueces de Paz y de la Cámara de Comercio. Procedió al nombramiento de personas de la clase media y trabajadora con la idea de facilitar una representación más ajustada a la realidad de de la comunidad y no agotó el cupo de los miembros oficiales que podía nombrar con el fin de que los no oficiales estuvieran en mayoría. Estas medidas unidas al espectacular incremento del gasto social surtieron el efecto deseado y colocaron al Gobierno colonial en elevadas cotas de popularidad y aceptación(48).

Después de la Segunda Guerra Mundial hasta el inicio de las conversaciones sino-británicas sobre el futuro de Hong Kong apenas se hicieron reformas y cuando se emprendieron fue dentro del margen de maniobra del Gobernador, de forma discreta y sin convulsiones. Desde la Metrópoli nunca se vio el momento oportuno para abrir el debate del gobierno representativo en Hong Kong. El Plan Young podría haber prosperado, pero la proclamación de la República Popular China en 1949, el estallido de la Guerra de Corea, la Revolución Cultural, y en general la Guerra Fría, no ofrecían un clima propicio para el inicio de una reforma en profundidad.

VI. LA DECLARACIÓN CONJUNTA: LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA SOMETIDA A NEGOCIACIÓN

Si el contexto político internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial empañaba cualquier perspectiva de mayor democracia en Hong Kong, el inicio de las conversaciones sino-británicas sobre el futuro de la colonia irá seguido de un clima tenso propiciado de un lado por el deseo de Gran Bretaña de irse con orgullo y de otro por la actitud de sospecha y desconfianza permanente por parte de las autoridades chinas.

(47) SCOTT, Ian, *Political Change and the Crisis of Legitimacy in Hong Kong*, Oxford University Press, Hong Kong, 1989, págs. 298-305.

(48) LAI, Carine and LOH, Christine, *From nowhere to nowhere, a review of constitutional development, Hong Kong, 1997-2007*, Civic Exchange, Hong Kong, 2007, pág. 19

La larga espera para encontrar un contexto político adecuado en el que pudiera tratarse del futuro de Hong Kong llega a su fin tras la muerte de Mao y el inicio de las reformas de Deng Xiaoping. Es significativo de la preocupación por el devenir de la colonia el viaje oficial del Gobernador MacLehose a Pekín en 1979, en el que aborda el tema del futuro de la colonia. Se trataba de una ocasión histórica, el primer viaje oficial de un Gobernador a la República Popular. MacLehose pensaba que podría dejar sin efecto el límite de 99 años de la concesión sobre Nuevos Territorios enmendando simplemente la Orden en Consejo por la que Gran Bretaña extendía su jurisdicción sobre los Nuevos Territorios y sin necesidad de firmar un nuevo acuerdo internacional. Sin embargo Deng deja muy claras las que serán sus líneas básicas durante todo el proceso: soberanía china del conjunto del territorio; preferencia por una solución negociada, configuración de Hong Kong como región especial y mantenimiento del sistema capitalista por un periodo determinado de tiempo.

El inicio oficial de las conversaciones suele situarse en la visita de Margaret Thatcher a Pekín en septiembre de 1982. Ambos líderes parecían fuertes en sus posiciones respectivas y en principio muy distantes. Ya hemos visto el punto de partida de Deng Xiaoping. La Primera Ministra Británica llega a Pekín tremendamente combativa después de su triunfo en las Malvinas. Su posición inicial, no compartida por el Ministerio de Asuntos Exteriores, era la soberanía británica sobre al menos parte del territorio de Hong Kong, pues el periodo de noventa y nueve años de concesión solamente expiraba para los Nuevos Territorios. El resto de los tratados por los que China había cedido la soberanía, aunque China los considerara nulos por desiguales, se ajustaban al Derecho Internacional y eran por lo tanto perfectamente aplicables. Esta posición inicial dura era sin duda la preferida por la Primera Ministra, pero fue pronto descartada. La opción que se manejaba seriamente por la Delegación británica era la de aceptar el traspaso de soberanía a China, pero continuando Gran Bretaña con la administración del conjunto del territorio por un límite indeterminado de tiempo. Esta postura también se flexibilizó en cuanto el equipo negociador percibió que los chinos no estaban dispuestos a doblegarse y que en el uso de la fuerza en este caso no podían competir. A pesar de la resistencia di-

plomática a reconocer una derrota tan temprana, el tema a negociar en los meses venideros no sería por lo tanto el qué (transferencia de soberanía) sino el cómo (forma de gobierno y derechos y libertades)(49). Fueron muchos en Hong Kong y en Gran Bretaña los que vieron esta asunción tan temprana de la propia debilidad como una traición a los hongkoneses, una actitud derrotista y conciliadora al más puro estilo Chamberlain. Según el Jefe de la Delegación británica durante la mayor parte de las negociaciones, Sir Percy Cradock, embajador en Pekín, no era sino la única postura realista que cabía adoptar.

Para China la recuperación de Hong Kong era una cuestión de orgullo nacional que permitiría borrar el estigma de la humillación impuesta en su propio territorio por el Occidente imperialista. El tiempo demostró que los británicos se hallaban en una posición de extrema debilidad. China siempre intentó llevar la delantera y casi siempre lo consiguió, como lo demuestra el hecho de que el resultado final de las negociaciones coincidiese sustancialmente con las líneas marcadas por Deng en 1979. Tan seguros estaban de si mismos que en diciembre de 1982 el Congreso Nacional de la República Popular China aprobó una nueva constitución cuyo artículo 31 permitía la creación de Regiones Administrativas Especiales, claramente pensando en Hong Kong, Taiwán y Macao.

Tras dos años de negociaciones durante los cuales los británicos se vieron obligados a ceder terreno sin que lo pareciera, Margaret Thatcher y su homólogo Zhao Ziyang firmaron en Pekín el 19 de diciembre de 1984 la Declaración Conjunta, que entró en vigor el 27 de mayo de 1985 tras el intercambio de los instrumentos de ratificación.

En la medida en que la Declaración Conjunta va a condicionar enormemente el devenir político de Hong Kong hasta la efectiva transferencia de soberanía conviene hacer un recorrido muy breve por las disposiciones más relevantes:

(49) Para una descripción muy detallada del proceso negociador ver DIMBLEBY, Jonathan, *The last Governor*, Little, Brown and Company, London, 1997, págs. 44 y ss.

- A partir del 1 de julio de 1997, la República Popular China recobrará la soberanía sobre el conjunto del territorio de Hong Kong (Isla, Kowloon y Nuevos Territorios) (Cláusula 2)
- Hong Kong se configura como Región Administrativa Especial (Cláusula 3.1);
- La Región Administrativa Especial de Hong Kong se sitúa bajo la autoridad del Gobierno Central del Pueblo de la República Popular China (Cláusula 3.2);
- La Región Administrativa Especial de Hong Kong contará con su propio poder legislativo, ejecutivo y judicial y las leyes en vigor permanecerán básicamente inalteradas (Cláusula 3.3);
- El Jefe del Ejecutivo será nombrado por el Gobierno Central sobre la base del resultado de elecciones o consultas efectuadas localmente (Cláusula 3.4);
- El poder legislativo se constituirá mediante elecciones (Anexo I);
- Se mantendrá el actual sistema económico y social y estilo de vida de Hong Kong. Se garantizarán por ley derechos y libertades como libertad de expresión, de prensa, derecho de reunión, de asociación, libertad de circulación, derecho de huelga, libertad religiosa, libertad de empresa y derecho a la propiedad privada (Cláusula 3.5)
- El territorio de la Región Administrativa Especial mantendrá su estatuto de puerto libre y será territorio aduanero diferenciado, manteniéndose también sus mercados financieros (Cláusula 3.6 y 3.7);
- Se contempla un periodo transitorio hasta el traspaso efectivo de soberanía durante el cual funcionará el Grupo de Enlace Conjunto cuyas funciones se contemplan en el Anexo II (Cláusula 5).

La Declaración Conjunta recogía las aspiraciones que desde un primer momento había mantenido la Delegación china. El texto está cuajado de referencias a la integridad territorial y a la continuación del ejercicio de soberanía e incluso los aspectos fundamentales del tratado se plantean como líneas políticas básicas que la República Popular mantiene hacia Hong Kong y no como el resultado de un acuerdo con los británicos. Sin embargo éstos consiguieron la salvaguardia de los aspectos que consideraban esenciales de Hong Kong, al menos hasta el transcurso de cincuenta años contados desde la entrada en vigor de la Ley Básica el 1 de julio de 1997.

Uno de los aspectos que más nos interesa en estos momentos es la referencia que hace la Declaración Conjunta al poder legislativo, que se *constituirá mediante elecciones* y ante el que responderán las autoridades del poder ejecutivo(50). Aunque la cláusula no especifica qué tipo de elecciones, lo cierto es que los británicos se esforzaron desde un primer momento en transmitir la idea de que la colonia se hallaba encarrilada hacia la democracia. Si el Gobierno quería que el parlamento autorizase la ratificación de la Declaración Conjunta, tenía que convencer de que los años venideros y hasta la transferencia de soberanía los esfuerzos se centrarían en la paulatina consolidación de un sistema democrático. El Gobierno de la República Popular nunca lo entendió así y cualquier movimiento británico se percibía como un intento por aprovechar el periodo transitorio para dejar amarrado un régimen que no era el previsto en la Declaración Conjunta. Ambas perspectivas resultaban hasta cierto punto comprensibles. Gran Bretaña se vio en la difícil tesitura de traspasar una colonia próspera a uno de los regímenes considerados por su Primera Ministra como más crueles y despóticos. Al menos dejarían implementado un sistema de derechos y libertades, incluyendo el de participación política, que les permitiera marcharse haciendo honor al hecho de ser el sistema parlamentario más antiguo y consolidado del mundo. Por su parte los dirigentes chinos podrían tener dificultades en entender porqué Gran Bretaña quería hacer precisamente en el momento de ceder Hong Kong

(50) “*The legislature of the Hong Kong Special Administrative Region shall be constituted by elections. The executive authorities shall abide by the law and shall be accountable to the legislature*”.

lo que no había hecho en 150 años de dominio colonial. Son estas diversas intenciones y este complejo clima político de desconfianza lo que marcará el proceso de reformas en los años siguientes(51).

La voluntad de Gran Bretaña de dejar abierto el camino para la celebración en un futuro de elecciones libres y directas se constata tan pronto como 1982 cuando el Gobierno de Hong Kong inicia una serie de reformas importantes en el ámbito local al celebrarse por primera vez elecciones para la cobertura de un tercio de los escaños en los Consejos de Distrito. También para el Consejo Legislativo se introdujeron cambios significativos después de que el Gobierno siguiera un proceso de consultas que tendría como resultado la celebración por primera vez en 1985 de elecciones indirectas mediante la creación de circunscripciones funcionales. Se preveía que 12 escaños fueran cubiertos por los candidatos designados por un Colegio Electoral integrado por los miembros de los Consejos Municipales y de Distrito y 12 por candidatos elegidos en circunscripciones funcionales. En su mayoría, las circunscripciones funcionales reflejaban los sectores económicos y profesionales de los que el Gobierno Colonial había tirado tradicionalmente para el nombramiento de miembros en el Consejo Consultivo(52).

Antes incluso de la ratificación de la Declaración Conjunta, China procedió en julio de 1985 a la designación de los miembros integrantes de la Comisión Redactora de la Ley Básica (*Basic Law Drafting Committee*), 23 residentes de Hong Kong y 36 de la República Popular. Unos meses más tarde, en diciembre de 1985, el Gobierno chino procedía al nombramiento de los 180 miembros de la Comisión de

(51) Douglas Hurd, Ministro de Asuntos Exteriores durante las negociaciones conducentes a fijar la composición del LegCo lo expresaría con meridiana claridad ante la Cámara de los Comunes al explicar la sospecha de los chinos de que Hong Kong pudiera convertirse en centro de lo que consideraban actividades subversivas, de cambios violentos en la República Popular, de ahí la desconfianza hacia el Gobernador, el Gobierno y las instituciones coloniales (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199394/cmhansard/1993-12-06/Debate-1.html>). No deja de ser curioso que en su faceta de escritor Hurd publicara una novela, "The Smile on the Face of the Tiger", cuyo argumento gira en torno a la exigencia del Gobierno chino de la inmediata devolución de Hong Kong.

(52) LAI , Carine and LOH, Christine, *From nowhere to nowhere, a review of constitutional development, Hong Kong, 1997-2007*, Civic Exchange, Hong Kong, 2007, pág. 22.

Consulta de la Ley Básica (*Basic Law Consultative Committee*), que debía de organizar los procesos de consulta con la población de Hong Kong sobre el contenido del texto destinado a ser su Constitución y que se desarrollarían de abril de 1988 a febrero de 1989.

En paralelo a este proceso de redacción y consultas, el Gobierno de la colonia llevaba el suyo propio con miras a ir incrementando el número de escaños de elección directa en el Consejo Legislativo (también denominado LegCo). Así, en 1988, el Gobierno, tras el correspondiente proceso de consultas, publicó un Libro Blanco en el que se concluía que la población de Hong Kong tenía perspectivas distintas en cuanto a los plazos para la introducción del sufragio directo, de ahí que la opción fuera la de aumentar paulatinamente el número de escaños a cubrir por elección directa. Para las elecciones de 1991, los ciudadanos podrían elegir por sufragio directo en circunscripciones geográficas a 10 de sus representantes. Sin embargo el Gobierno se encontró con más presión ciudadana de la esperada para la aceleración del proceso de reformas. De un lado, en mayo de 1989, todos los miembros no funcionarios del Consejo Legislativo y del Consejo Legislativo alcanzaron el conocido como Consenso de OMELCO (*Office of the Members of the Executive and Legislative Councils*), por el que se solicitaba la elección directa de un tercio (20) de los escaños en las elecciones de 1991, de la mitad en 1995 y del conjunto de la legislatura en 2003. De otro lado los sucesos de Tiananmen de junio de 1989 sembraron una enorme inquietud entre una población que en unos años iba a pasar a ser nacional de un país cuyo régimen perpetraba semejantes masacres(53).

En 1985 el Gobierno de la República Popular habían conseguido que los británicos reconocieran la doctrina de la “convergencia”,

(53) El Gobierno británico ideó una serie de medidas tendentes a calmar a la población. Se acordó conceder nacionalidad británica a 50000 personas que desempeñaban funciones relevantes en la colonia y se aprobó la Ley de Derechos (*Bill of Rights*) con la idea de asegurar que los derechos contenidos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos se aplicaran después de 1997. La primera de las medidas fue muy criticada por considerar que respondía a prejuicios racistas. En su lugar se habría podido modificar la Ley de Nacionalidad de 1981 para asimilar los residentes de Hong Kong a los de Gibraltar, a los que sí que se les abría la puerta a la obtención de la nacionalidad británica. Ver, WELSH, Frank, *A History of Hong Kong*, Harper Collins Publishers, London, 1997, pág. 507.

según la cual cualquier cambio durante el periodo transitorio había de ajustarse a lo dispuesto en la Ley Básica, que en esos momentos no estaba ni redactada, con lo que se atribuía a China un instrumento de primer orden para oponerse a cualquier cambio significativo. Sin embargo China no aceptó hasta 1988 la propuesta británica de que la última legislatura de la colonia fuese también la primera de la Región Administrativa Especial, hasta que se celebraran elecciones de acuerdo con una fórmula aceptable para ambas partes(54). Este acuerdo exigía para su implementación un clima de buen entendimiento difícil de conseguir después de los sucesos de Tiananmen, pero aún así la diplomacia británica hizo un enorme esfuerzo.

En los primeros meses de 1990 el Gobierno británico y el chino se sentaron a negociar sobre el número de escaños a cubrir por elección directa. La negociación con el régimen chino en esos momentos puede ser objeto de muchas críticas, y de hecho lo fue, pero uno de los principios que presidió todas las conversaciones sobre el futuro de Hong Kong desde su inicio en 1982 fue el de que la continuidad política y administrativa no podía sino beneficiar a un territorio cuyo principal medio de vida, el sector financiero y comercial, exigía seguridad. El resultado de las negociaciones fue el acuerdo de Gran Bretaña de reducir a 18 los escaños a cubrir por elección directa en 1991 y el consentimiento de China para aumentarlo a 20 en el primer Consejo Legislativo de la Región Administrativa Especial. A la luz de este acuerdo, el LegCo de 1991 contó con más miembros elegidos directamente que los inicialmente previstos por el Gobierno en el Libro Blanco. El resultado de la negociación quedó incorporado en la Ley Básica, cuyas previsiones al respecto quedan reflejadas de la siguiente forma:

	1997	1999	2003
Elección directa en circunscripciones geográficas	20	24	30
Elección en circunscripciones funcionales	30	30	30
Elección por Comité Electoral	10	6	0

(54) Este acuerdo sobre la continuidad se conoce en la jerga diplomática de la época como “*through-train agreement*”.

VII. LAS REFORMAS DE CHRIS PATTEN: EL CONSEJO LEGISLATIVO COMO ELEMENTO DE FRICCIÓN

La llegada de Chris Patten como nuevo Gobernador a Hong Kong el 9 de julio de 1992 marca el inicio de una nueva tendencia. El nombramiento de un político de peso en lugar de un diplomático de carrera puede ser ilustrativo del empuje que desde el Gobierno británico quería darse al proceso democrático en lo que sería el mandato del último Gobernador. Con Patten quedaba claro que la cooperación y las consultas no implicaban asentir a todo lo que se dijera desde el Gobierno de Pekín, sobre todo en un periodo en el que el Gobierno colonial se enfrentaba a los siguientes retos: negociar los últimos aspectos de la transferencia de soberanía, tranquilizar a los habitantes de Hong Kong sobre el futuro próximo y convencer a la opinión pública británica e internacional de que la retirada de Gran Bretaña se hacía con un mínimo de honor y dignidad(55). Por utilizar palabras del propio Gobernador, no había ninguna razón para seguir haciéndole el trabajo sucio a China(56).

Pocos meses después de su llegada, el 7 de octubre de 1992, Patten anunció su plan de reformas en el Discurso Inaugural ante el Consejo Legislativo, en el que expresaba su objetivo prioritario, salvaguardar el estilo de vida de Hong Kong(57). Para ello las políticas de su Gobierno se basarían en cuatro principios esenciales y muy relacionados entre sí:

- 1) Continuar generando éxito económico con un mínimo de interferencia y un máximo de apoyo a los negocios;
- 2) Dejar a los individuos y familias libertad para regir sus vidas y suministrando ayuda en los casos de necesidad;
- 3) Garantizar el Estado de Derecho (rule of law), con un poder judicial independiente que aplique leyes aprobadas democráticamente;

(55) DIMBLEBY, Jonathan, *The last Governor*, Little, Brown and Company, London, 1997, pág. XIV de la Introducción.

(56) PATTEN, Chris, *East and West*, Pan Macmillan, London, 1999, pág. 77.

(57) Hong Kong Legislative Council, 7 October 1992, Official Record of Proceedings, http://www.legco.gov.hk/yr92-93/english/lc_sitg/hansard/h921007.pdf

- 4) Hacer posible la mayor participación democrática alcanzable en un marco de confianza para el futuro de los habitantes de Hong Kong.

El que luego se conoció como “Plan Patten”, era un paquete de medidas muy ambiciosas, que en su literalidad se ajustaban tanto a la Declaración Conjunta como a la Ley Básica, pero que en espíritu podía considerarse que iban más allá.

El punto de vista del Gobernador era que las reformas eran acordes en letra y espíritu con ambos documentos(58). En el propio discurso lo justificaba advirtiendo que el camino hacia la democratización de Hong Kong estaba ciertamente constreñido, pero no descartado. Los Gobiernos británico y chino acordaron en la Declaración Conjunta que la legislatura estuviera compuesta en su integridad por medios electos y la propia Ley Básica contemplaba un incremento paulatino de los escaños cubiertos por elección directa, lo que implicaba que asumía la evolución hacia una mayor democracia(59). Lo que Patten sabía es que un incremento de los escaños a elegir directamente sería inaceptable para los chinos, pero creía tener margen de maniobra en cuanto a la configuración de las circunscripciones funcionales(60).

Los aspectos básicos eran los siguientes:

- 1) Introducción del sistema mayoritario para las circunscripciones geográficas en todas las elecciones, tanto locales como para el LegCo(61);
- 2) Supresión de los escaños a cubrir por nombramiento del Gobierno en los Consejos Municipales y en los Consejos de Distrito;

(58) DIMBLEBY, Jonathan, *The last Governor*, Little, Brown and Company, London, 1997, pág. 95.

(59) Hong Kong Legislative Council, 7 October 1992, Official Record of Proceedings, pág. 39; http://www.legco.gov.hk/yr92-93/english/lc_sitg/hansard/h921007.pdf

(60) PATTEN, Chris, *East and West*, Pan Macmillan, London, 1999, págs. 58 y ss.

(61) Se pretendía evitar así el denominado “coattail effect” que aparentemente se dio en las elecciones de 1991 cuando se elegía a más de un candidato por circunscripción. El “coattail effect” concurre cuando el candidato de un partido atrae votos para los otros candidatos del mismo partido, aunque sean completamente desconocidos para el elector.

- 3) Ampliación del sufragio en las circunscripciones funcionales al reemplazar el voto corporativo por el voto individual de la propiedad o de los órganos de control de la compañía o entidad;
- 4) Introducción de nueve escaños más a cubrir en circunscripciones funcionales, de forma que toda la población trabajadora tuviera garantizado el derecho de sufragio;
- 5) Creación de un Comité Electoral integrado por los miembros de los Consejos de Distrito para cubrir 10 escaños en el LegCo.

Estas eran las propuestas que afectaban al sistema electoral, pero en el mismo discurso, Patten anunció bajo la misma rúbrica de “paquete constitucional”, otras medidas no menos importantes atinentes a las relaciones entre el Consejo Ejecutivo y el Legislativo o la Presidencia del Consejo Legislativo.

El Consejo Ejecutivo era un órgano de corte colonial y claramente anticuado, configurado jurídicamente en la Carta Patente e Instrucciones Adicionales como consultivo e integrado mayoritariamente por funcionarios, miembros a su vez del Consejo Legislativo. La idea expresada por Patten era la de separar claramente la composición y funciones, acabando con la posibilidad de simultanear la pertenencia a ambos. En la misma línea, se anunció la creación de la Presidencia del Consejo Legislativo, que hasta el momento había recaído en el Gobernador, y que en el futuro pasaría a elegirse de entre los miembros y por ellos. Estas propuestas respondían no tanto a la voluntad de someter el Gobierno a un mayor control del LegCo, sino a la necesidad de dar solución al escenario generado después de las elecciones de 1991. Tras las mismas se esperaba que el Gobernador eligiese como miembros del Consejo Ejecutivo a diputados del partido Demócratas Unidos (*United Democrats*), que había obtenido una mayoría considerable. Semejante movimiento hubiese significado una provocación hacia China, que claramente se había opuesto. La reforma de Patten impedía que semejante situación se volviese a producir en las elecciones de 1995(62).

(62) TSANG, Steve, ed., *Government and Politics*, Hong Kong University Press, Hong Kong, 1995, pág. 112.

La protesta de China ante semejantes medidas, en algunos casos incomprendidas, no pudo ser más airada. Desde su punto de vista, aunque Patten no había incrementado el número de escaños de elección directa, había conseguido el mismo efecto ampliando el número de circunscripciones funcionales y modificando las reglas del sufragio en las mismas para incrementar el número de electores. En definitiva, aquello a lo que se había cerrado la puerta, se introducía ahora por la ventana.

A pesar de que Patten contaba con el apoyo del Primer Ministro John Major, los británicos se sentaron a negociar, sin resultado, de abril a diciembre de 1993.

El fracaso de las negociaciones rompió el acuerdo tácito sobre la continuidad del LegCo, pero gracias a que Patten llevó a cabo su plan, el LegCo resultante de las elecciones de 1995 fue el primero elegido en su integridad, 20 de sus miembros en circunscripciones geográficas, 30 en circunscripciones funcionales y 10 por un Comité Electoral.

A partir de este momento la República Popular no se consideró vinculada por las reformas introducidas y constituyó un Comité Preparatorio para trazar las líneas del primer legislativo y del primer ejecutivo después de la transferencia de soberanía. Su única guía sería lo dispuesto en la Ley Básica.

La Ley Básica adoptó un modelo de *indirizzo político* en el que el Consejo Legislativo está integrado por miembros elegidos en circunscripciones geográficas y miembros elegidos en circunscripciones funcionales y claramente subordinado al Jefe Ejecutivo, quien es propuesto por un Comité integrado a partir de circunscripciones funcionales pero cuyo nombramiento corresponde a la República Popular. La configuración de las circunscripciones funcionales es poco presentable en términos democráticos, con un desequilibrio absoluto entre los diversos sectores y el consiguiente quebrantamiento del principio de igualdad de voto que debe inspirar cualquier sistema representativo. En este sentido, el Hong Kong de hoy es menos democrático que el que dejara Patten.

VIII. CONCLUSIONES

Cuando los británicos llegaron a Hong Kong se encontraron con una isla inhóspita cuyos únicos pobladores eran unos cientos de pescadores. Cuando abandonaron la colonia en 1997 para transferirla a la República Popular China como Región Administrativa Especial dejaron uno de los territorios más prósperos y dinámicos. El espíritu comercial de los colonizadores y la laboriosidad de los habitantes chinos contribuyeron a ello de forma decisiva, pero ante todo estamos ante un ejemplo más del poder transformador del Derecho. El *rule of law* con su respeto por los derechos individuales y la seguridad jurídica atrajo por igual a emprendedores occidentales y ciudadanos de la vecina china que huían tanto de luchas fratricidas como de los desmanes del comunismo.

En lo que respecta a la implantación de un sistema democrático los británicos reaccionaron tarde. Después de un siglo de no querer soltar las riendas del Gobierno, ya sea por temor a que las urnas pusieran de manifiesto los intereses de una población mayoritariamente china o por no perder el control político frente al vecino comunismo, quisieron que la República Popular diera pasos decisivos en una dirección que los colonizadores se habían resistido a seguir. La respuesta fue la esperada, la articulación de un sistema que diera a Pekín la seguridad de que Hong Kong no iba a ser un apéndice subversivo.

Si bien se mira, la transferencia de soberanía de Hong Kong es una de esas paradojas históricas que reflejan el hecho de que si la política es el arte de lo posible, la política internacional es el arte de lo impensable. La democracia más antigua, sólida y consolidada del mundo cede la joya de la Corona a una de las pocas dictaduras comunistas supervivientes, que a su vez se compromete a mantener en el territorio cedido el *rule of law* para que una de las economías más liberales siga floreciendo.