



ALTO REPRESENTANTE
DE LA UNIÓN PARA
ASUNTOS EXTERIORES Y
POLÍTICA DE SEGURIDAD

Bruselas, 12.3.2021
JOIN(2021) 5 final

INFORME CONJUNTO AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Región Administrativa Especial de Macao:

Informe anual de 2020

INFORME CONJUNTO AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

REGIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAO:

INFORME ANUAL DE 2020

Resumen

Desde la retrocesión de Macao a la República Popular China en 1999, la Unión Europea y sus Estados miembros han seguido de cerca la evolución política y económica de la Región Administrativa Especial (RAE) de Macao en el marco del principio de «un país, dos sistemas». La UE apoya dicho principio y su aplicación, y el presente informe anual sobre la evolución de Macao se publica a tenor del compromiso asumido con el Parlamento Europeo en 1997.

En 2020 siguió aplicándose el principio de «un país, dos sistemas» según lo previsto en la Ley Fundamental de Macao.

De conformidad con este principio, por lo general siguieron respetándose los derechos y las libertades fundamentales de los ciudadanos de Macao y se mantuvo el Estado de Derecho. Si bien los medios de comunicación de Macao siguieron expresando opiniones muy diversas, se manifestaron algunas inquietudes por el aumento de la autocensura.

Aunque ni la Ley Fundamental ni los demás actos legislativos prevén la introducción del sufragio universal, la UE alienta a las autoridades de Macao a que fomenten una mayor participación pública en las elecciones para el cargo de jefe ejecutivo y para la Asamblea Legislativa.

En el ámbito económico, si bien el Gobierno adoptó medidas eficaces para frenar la propagación de la COVID-19, la economía de la RAE se vio sumamente afectada por la pandemia y se produjo una acusada reducción del PIB. Esto se debió principalmente al hecho de que, a pesar de los esfuerzos del Gobierno por diversificar la economía de Macao, esta sigue dependiendo en gran medida del juego y del turismo. Las restricciones de movilidad hicieron que el número de turistas que visitaron la RAE en 2020 alcanzara un mínimo histórico.

Se realizaron algunos avances legislativos respecto de cuestiones sociales importantes, como los salarios mínimos, el permiso por maternidad y por paternidad y leyes para regular las agencias de empleo.

A pesar de que el Gobierno adoptó medidas de apoyo para los ciudadanos y las empresas y de que el mercado laboral se mantuvo en buen estado, la recuperación económica de la RAE dependerá en gran medida de cuándo volverán los turistas chinos a Macao y en qué volumen. A más largo plazo, las principales estrategias siguen siendo la diversificación económica y la integración regional.

I. Evolución política y social

En 2020 no se produjeron cambios importantes en los altos cargos del Gobierno de Macao.

La seguridad nacional siguió siendo un elemento destacado del discurso del Gobierno de la RAE, y el Gobierno central alentó a que se realizaran ajustes en los mecanismos jurídicos y de control del cumplimiento con el fin de salvaguardar la seguridad nacional. En octubre, la Policía Judicial creó una nueva unidad de seguridad nacional formada por departamentos de información, investigación de delitos, apoyo operativo, asuntos generales, alerta e investigación de delitos de terrorismo y ciberseguridad. El 16 de noviembre, el jefe ejecutivo afirmó en su discurso político que el Gobierno elaboraría una nueva ley para proteger documentos confidenciales y un plan en el que se detallarían nuevos procedimientos no especificados en el contexto de la Ley de Seguridad Nacional. Por ahora no hay indicios de que se esté planeando reproducir en la RAE de Macao el enfoque adoptado en Hong Kong de establecer un aparato policial y de seguridad perteneciente a China continental.

El jefe ejecutivo puso en marcha una serie de reformas de la Administración pública. Anunció planes para reestructurar un primer conjunto de departamentos gubernamentales, en especial la fusión del Departamento de Educación y Juventud con el Departamento de Educación Superior. El Gobierno se comprometió a fomentar la gobernanza electrónica y a mejorar el mecanismo empleado para la contratación de funcionarios.

El Gobierno adoptó medidas para reforzar la protección de los derechos laborales. El 16 de abril, la Asamblea Legislativa adoptó la Ley sobre el Salario Mínimo de los Empleados, que entró en vigor el 1 de noviembre, siendo la primera ley exhaustiva sobre el salario mínimo de Macao. En dicha Ley se establece que los empleados del sector privado (a excepción de los ayudantes domésticos y los trabajadores con discapacidad) deben recibir un salario mínimo obligatorio de 32 MOP/hora. El salario mínimo se revisará cada dos años, y el Gobierno también afirmó que solventará cualquier desequilibrio en los salarios pagados a las personas con discapacidad.

Después de que las medidas propuestas por legisladores defensores de la democracia se rechazaran de manera reiterada, el jefe ejecutivo indicó que el Gobierno introduciría legislación sobre los sindicatos para proteger los derechos de los trabajadores.

El 4 de septiembre se adoptó una nueva ley a través de la que se regulan las agencias de empleo, que entrará en vigor en marzo de 2021. Dicho texto tiene como objetivo proteger tanto a los posibles empleados como a los empleadores, prestando especial atención a quienes vienen desde el extranjero para trabajar. Por ejemplo, la tasa cobrada a los posibles empleados no debe superar la mitad del salario base del primer mes, según se recoja en el contrato de empleo.

En 2020 se incrementó el permiso obligatorio por maternidad de 56 a 70 días. Las nuevas disposiciones jurídicas también establecen cinco días de permiso por paternidad, en comparación con los dos días de permiso no remunerado existentes hasta ahora. No obstante, las disposiciones sobre la maternidad y la paternidad de Macao siguen siendo poco generosas en comparación con las normas mundiales.

En agosto se puso en marcha un nuevo sistema de vivienda pública, que ha ayudado a mejorar las condiciones de vida de más de 2 200 hogares que se ajustan a los requisitos. A través de

una modificación de la Ley de Vivienda Asequible, se reajustó el proceso de solicitud para el Plan de Propiedad de la Vivienda y se estableció un nuevo sistema de reventa. También se prevé aumentar el número de viviendas de alquiler social.

El Gobierno de la RAE de Macao adoptó medidas rápidas y decisivas para controlar la propagación de la COVID-19, en particular, pedir a los casinos que cerraran durante dos semanas en febrero y que al reabrir introdujeran medidas de protección. A través de un programa gubernamental, se pusieron a disposición del público más de 20 millones de mascarillas a un precio asequible. En la primera fase de la pandemia se modificaron las normas para la entrada en Macao con el fin de evitar la importación de casos, y a partir del 25 de marzo se prohibió la entrada de no residentes de Macao procedentes del extranjero. El 4 de febrero se suspendieron los servicios de transbordador entre Hong Kong y Macao, y el 5 de abril se suspendieron hasta nuevo aviso los servicios de autobús entre Macao y Hong Kong.

Las autoridades de China continental reanudaron la emisión de visados para permitir que sus residentes visitaran Macao para fines de ocio a partir de agosto. En total, la pandemia de COVID-19 dio lugar a 46 casos confirmados y ninguna muerte.

En octubre, en un discurso pronunciado en la ceremonia de apertura del año judicial 2020/2021, el presidente del Tribunal Supremo de Macao mencionó los retos a los que se enfrentaba el sistema jurídico de la RAE. Puso de relieve la influencia continuada del sistema portugués en el contexto de la aplicación del principio de «un país, dos sistemas» y, al mismo tiempo, manifestó la opinión de que Macao y Portugal compartían diferentes normas éticas, valores morales, costumbres y cultura.

El Gobierno sigue instalando un elevado número de cámaras de vigilancia, y, según los planes oficiales, se prevé que para 2028 haya 4 200 en funcionamiento. Las autoridades afirman que esta vigilancia está justificada por el hecho de que respalda la lucha contra la delincuencia.

Derechos, libertades e igualdad de oportunidades

Por lo general se respetaron los derechos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, en la medida en que así lo prevé la Ley Fundamental de Macao y de conformidad con el principio de «un país, dos sistemas».

Siguen sin adoptarse medidas para establecer un organismo de derechos humanos independiente en respuesta a la recomendación emitida por el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura en diciembre de 2015.

Aunque en términos generales se respetó la **libertad de prensa**, la autocensura está presente en los medios de comunicación. El 18 de marzo, la Asociación para la Libertad de Prensa en Portugués e Inglés de Macao (AIPIM) publicó una declaración en la que manifestaba su inquietud por la inclusión de Macao y Hong Kong en la decisión del Gobierno central de prohibir que periodistas estadounidenses de tres canales de comunicación de los Estados Unidos trabajaran en China. En la declaración de la AIPIM también se expresó preocupación por los efectos negativos de las crecientes tensiones entre los Estados Unidos y China debido a la libertad de prensa.

En octubre se produjo el cierre anticipado y no justificado de la exposición World Press Photo de 2020, lo que dio lugar a que diversas partes, entre ellas la AIPIM, emitieran declaraciones expresando su inquietud. Dicha exposición contenía imágenes que retrataban los disturbios sociales de Hong Kong. La AIPIM afirmó que, si el cierre se debía a presiones relacionadas con algunas de las fotografías expuestas, consideraban que se trataba de un incidente grave y preocupante que ponía de relieve el deterioro de la libertad de expresión.

Por lo general, en Macao se siguió respetando la libertad de reunión, **a pesar de que la pandemia de COVID-19 afectó al ejercicio de diversas libertades**. La Asociación de Periodistas de Macao (AJM) afirmó que los departamentos gubernamentales no deberían haber cancelado todas las conferencias de prensa aduciendo control de la COVID-19. El grupo instó al Departamento de Información del Gobierno a equilibrar la necesidad de un flujo de información libre con la de hacer frente a la epidemia.

El Cuerpo de Policía para la Seguridad Pública denegó la solicitud presentada por la Unión para el Desarrollo Democrático para organizar la vigilia con velas anual a través de la que se recuerda la represión de las protestas de Tiananmen, alegando razones relativas al control de la COVID-19. También se denegó otra solicitud para organizar una exposición fotográfica. En la noche del 4 de junio fueron detenidas las dos hijas del legislador defensor de la democracia Au Kam Sam, acusadas de haber organizado una reunión ilegal. En un informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la ONG Macau Conscience manifestó su preocupación por el hecho de que el Gobierno estaba alegando excesivamente motivos de salud pública para prohibir todo tipo de actos de conmemoración.

Macao no ha garantizado el cumplimiento efectivo de la **libertad de asociación y negociación colectiva**, consagrada en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La UE sigue alentando a Macao a hacerlo, entre otras vías, mediante la legislación prevista sobre los sindicatos.

Macao sigue trabajando para hacer frente a la **trata de seres humanos**. Sin embargo, se le incluyó en el nivel 2 de la lista de vigilancia de los Estados Unidos, y en el informe anual del Departamento de Estado se indicó que Macao no cumplía plenamente los requisitos mínimos para eliminar la trata y que las autoridades locales no habían demostrado una intensificación de sus esfuerzos en comparación con el anterior período de informe. La UE está preparada para intensificar la cooperación con Macao en este ámbito.

Macao todavía no ha adoptado legislación exhaustiva contra la discriminación. **La discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género** sigue siendo motivo de preocupación, especialmente en los ámbitos del empleo, la educación y la asistencia sanitaria.

Macao siguió luchando contra la **corrupción**, por ejemplo, mediante la labor de la Comisión de Lucha contra la Corrupción (CCAC). En mayo de 2020 se publicó el informe anual de la CCAC, en el que se detallaba el trabajo realizado por dicho organismo para hacer frente a la corrupción en los sectores público y privado. El jefe ejecutivo prometió aumentar la concienciación de los ciudadanos sobre la importancia de unas elecciones limpias y garantizar que las elecciones de la séptima Asamblea Legislativa (programadas para 2021) podrán celebrarse en un entorno justo, abierto y libre de corrupción.

II. Evolución económica

La pandemia de COVID-19 ha afectado de manera considerable a la economía de Macao. Si bien el Gobierno ha logrado mantener la pandemia bajo control en la RAE, las restricciones sanitarias y de movilidad —tanto en Macao como en China— hicieron que, durante la mayor parte del año, solo un número muy reducido de personas visitaran el mayor centro de juego del mundo.

Como resultado, el PIB de Macao cayó un 48,1 % interanual en el primer trimestre de 2020, un 68 % en el segundo y un 63,8 % en el tercero¹. Teniendo en cuenta el año en su totalidad, las llegadas de turistas se redujeron un 85 % y solo entraron a la RAE 5,9 millones de visitantes (en comparación con 39,4 millones en 2019).

Por lo general, alrededor del 70 % de los turistas que visitan Macao proceden de China continental, lo que significa que la recuperación económica de la RAE dependerá en gran medida del regreso de los turistas chinos. La emisión de visados individuales para la entrada de ciudadanos de China continental a Macao quedó mayoritariamente suspendida durante la primera mitad de 2020. Se reanudó paulatinamente a partir de agosto, y a mediados de septiembre ya se había reactivado en toda China. Si bien esto permitió una ligera mejora en el número de llegadas, las cifras registradas durante la última parte del año siguieron estando muy por debajo de las que normalmente se observan en Macao y no fueron suficientes para una recuperación sólida.

A pesar de la recesión, el mercado laboral se mantuvo en buen estado y la tasa de desempleo solo experimentó un aumento moderado, alcanzando el 2,9 % entre septiembre y noviembre (en comparación con el 1,7 % registrado a finales de 2019)². La inflación durante los primeros 11 meses fue del 0,1 %.

En el ámbito fiscal, el Gobierno de Macao se vio obligado a extraer fondos de sus reservas para equiparar los ingresos del ejercicio fiscal de 2020 con los gastos, lo que se debió a una combinación de una economía débil, una reducción de los ingresos (incluidos los ingresos fiscales relacionados con el juego) y un aumento del gasto público. Sin embargo, la situación fiscal de la RAE sigue siendo cómoda y se dispone de grandes reservas fiscales (607 000 millones MOP, es decir, 63 000 millones EUR, a finales de octubre).

Para las empresas de Macao, las restricciones de movilidad para entrar y salir de la RAE generaron barreras operativas adicionales. Esto afectó especialmente a las empresas extranjeras y a los no residentes, ya que durante la mayor parte del año no se permitió la entrada ni el reingreso de extranjeros que no procedieran de China continental.

Política económica

¹ Estas estadísticas y las citadas a continuación son las más recientes de que se dispone en el momento en que se redacta el informe.

² Sin embargo, cabe señalar que Macao tiene un elevado número de trabajadores «no residentes» que no disponen de residencia permanente en Macao (aproximadamente 87 200 [antes de la pandemia de COVID-19](#)), y muchos de ellos se desplazan a diario.

Debido a las circunstancias excepcionales, dos de los principales focos de atención en 2020 fueron la contención de la pandemia y el respaldo de la economía, lo que dio lugar a una serie de medidas urgentes. El Gobierno puso en marcha un plan de subsidios al consumo de 8 000 MOP (826 EUR) por residente y suministró bonos para asistencia sanitaria por valor de 600 MOP (62 EUR), así como una prestación de 15 000 MOP (1 550 EUR) para los empleados y los trabajadores autónomos locales que cumplieran determinados requisitos. También ofreció formación remunerada y una reducción del impuesto sobre sueldos y salarios para los empleados. En cuanto a las empresas, rebajó temporalmente los criterios de admisibilidad para un programa de ayuda a las pymes y puso en marcha un mecanismo de bonificación de los intereses de los préstamos bancarios para pymes³. Además, eximió a las empresas de pagar el impuesto al turismo, redujo el impuesto sobre los beneficios y anuló una serie de tasas. Se puso en marcha un plan de subvenciones con la condición de que las empresas no despidieran a sus empleados durante un determinado período. En su conjunto, las medidas representaron aproximadamente el 12 % del PIB de la RAE de 2019⁴.

El 16 de noviembre, el jefe ejecutivo pronunció el **discurso político** para el año 2021. Algunas de las prioridades eran hacer frente a la epidemia (centrándose tanto en los casos importados como en cualquier rebrote interno) y fomentar la recuperación económica. Habida cuenta de la estructura de la economía, la recuperación depende en gran medida de cómo evolucione la pandemia. En lo relativo al desarrollo económico, la atención se sigue centrando en consolidar los sectores del turismo y del juego y, paralelamente, en diversificar la economía y reforzar la cooperación regional con China continental. El desarrollo urbano y la reforma de la Administración pública también son prioritarias.

En cuanto a la **diversificación económica**, a pesar de que desde la publicación del Plan Quinquenal de Desarrollo para 2016-2020 se han realizado progresos, el sector del juego sigue representando aproximadamente la mitad del PIB de Macao (en comparación con el 63 % en 2012)⁵. La economía de la RAE también sigue dependiendo en gran medida de los visitantes procedentes del territorio continental. Por tanto, en el discurso político se reiteró el objetivo de fomentar en mayor medida el turismo no relacionado con el juego y de desarrollar el sector industrial, las convenciones y exposiciones⁶, la medicina tradicional, el sector del comercio y los servicios financieros. Otras medidas que se consideran clave para lograr la diversificación son ofrecer apoyo para las pymes y fomentar la innovación.

En cuanto a los **servicios financieros**, está prevista la creación de un mercado de obligaciones en la RAE, y se alienta a las instituciones financieras y a los aseguradores de China continental a establecer sedes regionales en Macao y a ampliar sus negocios en países de lengua portuguesa.

La economía circular y la política sobre el clima siguen siendo retos considerables. A lo largo del año, el Gobierno puso en marcha un nuevo programa de reciclado de dispositivos

³ Bonificación de los intereses de hasta 4 puntos porcentuales al año y préstamos de hasta 2 000 000 MOP.

⁴ Fuente: FMI (<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/%20Policy-Responses-to-COVID-19#M>).

⁵ Fuente: OMC (Examen de las políticas comerciales de Macao, Informe de la Secretaría, noviembre de 2020).

⁶ Según la OMC, el número de actos celebrados aumentó un 50 % entre 2012 y 2019, tras lo cual se vio gravemente afectado por la pandemia.

electrónicos y eléctricos y se comprometió a prohibir la importación de utensilios de poliestireno extruido en 2021.

Cooperación regional

La integración con el territorio continental en el marco de la **Gran Área de la Bahía Guangdong-Hong Kong-Macao** sigue siendo una de las máximas prioridades del Gobierno de Macao. Dentro de la Gran Área de la Bahía, Macao busca consolidar su posición como centro turístico y de ocio a escala mundial y como plataforma de comercio, servicios de cooperación comercial y servicios financieros, especialmente entre China y los países de lengua portuguesa.

En junio de 2020 entró en vigor una modificación del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios celebrado en el marco del Acuerdo de Asociación Económica Reforzada con China continental (tras su firma en noviembre de 2019). Dicho cambio conlleva una mayor liberalización del acceso a China continental para las empresas de Macao en sectores como el financiero, el jurídico, la contabilidad, la construcción y la ingeniería, la cultura, el turismo y los servicios de distribución.

En colaboración con Zhuhai, Macao está desarrollando la isla de **Hengqin**, situada al oeste de la RAE, en la provincia de Guangdong. Esta isla ofrece a Macao una superficie adicional que puede utilizarse para promover la diversificación económica y lograr una mayor integración de Macao en la Gran Área de la Bahía. En ella se encuentran los campus de la Universidad de Macao y una serie de instalaciones destinadas fomentar el emprendimiento juvenil, la medicina tradicional y otros sectores. En 2020 se presentó una propuesta para crear en Hengqin una zona de cooperación intensiva entre Guangdong y Macao, y se estableció un grupo de trabajo. Además, en verano entró en funcionamiento un nuevo puesto fronterizo que facilita el cruce de la frontera entre Hengqin y Macao. Macao y Zhuhai firmaron un contrato a través del que se concedió tierra a la RAE para que llevara a cabo un proyecto de viviendas para residentes de Macao en Hengqin (denominado «La nueva vecindad de Macao»), fomentándose de este modo la integración de Macao en China continental.

III. Relaciones bilaterales entre la UE y Macao

Durante 2020, **la UE mantuvo su posición como segundo socio comercial de Macao en términos de mercancías, por detrás de China continental**. La UE fue la mayor fuente de importaciones de Macao, representando el 31 % de las importaciones totales a la RAE⁷. Sin embargo, solamente el 1,6 % de las exportaciones de mercancías de la RAE fueron para Europa, y la UE mantiene desde hace mucho tiempo excedentes comerciales con Macao. Una posible explicación es que la demanda de importaciones de Macao ha aumentado de manera constante con el paso de los años, en paralelo al crecimiento de sus sectores del juego y del turismo, mientras que su sector manufacturero se ha ido reduciendo hasta aproximadamente el 1 % del PIB.

⁷ Cifras de la Europa de los Veintisiete.

En 2020 se registró una reducción del 37,3 % en el **comercio bilateral de mercancías (durante los primeros 11 meses)**, que disminuyó a 702 millones EUR. Las exportaciones de la UE a Macao durante ese período alcanzaron un valor de 650 millones EUR, lo que supuso una reducción del 37,0 % interanual y dio lugar a un excedente comercial de 599 millones EUR. Macao sigue siendo un mercado en crecimiento para los productos de lujo europeos, y entre las principales exportaciones de la UE se encontraban productos de cuero, textiles, relojes, joyas, alimentos, bebidas y automóviles de lujo.

La UE es el tercer inversor extranjero más importante de Macao, situado por detrás de Hong Kong y de China continental (excluidos los centros financieros extraterritoriales). Según las estadísticas de Macao, en 2019 la UE representó el 5,2 % del volumen total de IED. Solamente Portugal representa el 54 % de la inversión de la UE-27 en Macao. Según Eurostat, en 2019 el volumen de IED de la UE en Macao fue de 342 millones EUR, y la IED de Macao en la UE fue de 1 930 millones EUR.

Debido a la pandemia, no fue posible celebrar la **vigesimocuarta reunión del Comité Mixto UE-Macao**, programada para 2020. Se prevé que la reunión tenga lugar en la primera mitad de 2021.

En diciembre de 2020, Macao se sometió al **examen de sus políticas comerciales por parte de la OMC**. Se reconoció que Macao es una economía abierta que practica el libre comercio, manteniendo todos los aranceles aplicados a un tipo del 0 %, y que en 2019 su comercio exterior (mercancías y servicios) fue equivalente al 117,1 % de su PIB. La UE, en tanto que uno de los principales socios comerciales de Macao, siguió el examen de las políticas comerciales de la RAE con atención y contribuyó con un conjunto de preguntas. La UE alienta a Macao a unirse al Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC.

A pesar de tratarse de un año complicado, la Cámara de Comercio Europea de Macao y la Cámara de Comercio Europea de Hong Kong coordinaron conjuntamente la participación europea en la Feria Internacional de Comercio e Inversión de Macao en octubre.

En 2020, la UE y Macao dieron seguimiento a su cooperación de larga data en el ámbito de la formación de intérpretes, a pesar de la pandemia de COVID-19. La asistencia pedagógica para el Instituto Politécnico de Macao, facilitada por formadores de la Dirección General de Interpretación de la Comisión Europea, adoptó la forma de clases virtuales y formación a distancia, así como de seminarios en línea para los coordinadores de los cursos.

En marzo de 2020, el Gobierno de Macao presentó un informe final sobre el **Tercer Programa de Cooperación Macao-UE en el Ámbito Jurídico**, que abarcaba el período comprendido entre 2015 y 2019. Dicho programa ha contribuido a la modernización y al desarrollo del sistema jurídico de Macao, y la UE y Macao están debatiendo la posibilidad de seguir colaborando en este ámbito.