

RESUMEN

1. La economía de Papua Nueva Guinea, país rico en recursos naturales, se basa en gran medida en la agricultura de subsistencia. En 2007, el PIB por habitante fue de poco más de 1.000 dólares EE.UU. Papua Nueva Guinea tiene una fuerte dependencia del comercio (tanto de exportación de productos primarios como de importación de productos manufacturados, incluidos los insumos) y es vulnerable a las fluctuaciones de los precios mundiales de los productos básicos. Papua Nueva Guinea, situada en el puesto 148 según el índice de desarrollo humano del PNUD (es decir, en los puestos inferiores de la categoría de países de desarrollo humano medio), no ha alcanzado los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

2. Papua Nueva Guinea concede como mínimo un trato NMF a todos sus interlocutores comerciales. Aplica un régimen de comercio abierto a través del multilateralismo y de enfoques regionales y bilaterales preferenciales; las ventajas relativas de estos acuerdos discriminatorios son discutibles. La firma de un Acuerdo Provisional de Asociación Económica con la UE, en vigor desde 2008, puso en marcha las actuales negociaciones preparatorias sobre el Acuerdo PACER Plus con Australia y Nueva Zelandia. Papua Nueva Guinea teme que las ventajas previstas de la mejora del acceso al mercado de pescado de la UE en virtud de las disposiciones del Acuerdo de Asociación Económica sobre el recurso a fuentes de pescado de todo el mundo resulten menoscabadas por los reglamentos de la UE sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR). Además, a Papua Nueva Guinea le preocupa que Australia y Nueva Zelandia negocien un acceso insuficiente a sus mercados laborales de mano de obra semicalificada y no calificada.

3. Desde 2000, el entorno macroeconómico relativamente estable de Papua Nueva Guinea ha favorecido un crecimiento sostenido, pero las reformas estructurales han perdido impulso en los

últimos tiempos, en particular desde 2006, y la disciplina fiscal se ha relajado. La economía se ha abierto más al exterior, ya que se han reducido las restricciones a la importación, especialmente los aranceles, y en conjunto el número de obstáculos no arancelarios formales es relativamente escaso. Hay excepciones notables, como la prohibición de importar productos de petróleo durante 30 años en virtud del acuerdo por el que se establece la refinería de petróleo de Napa Napa. En principio, la política comercial de Papua Nueva Guinea se ha orientado a la "internalización" del valor añadido en los distintos sectores, especialmente en el de la pesca, para promover la elaboración y la sustitución de importaciones y diversificar la economía.

4. En 2002 Papua Nueva Guinea adoptó una estrategia de recuperación económica y crecimiento impulsados por las exportaciones. Sin embargo, la reforma de la legislación comercial obsoleta ha sido, en general, lenta y fragmentada, y se ha visto entorpecida por las limitadas capacidades institucionales, financieras y técnicas de Papua Nueva Guinea. En lo esencial, las reformas de la política comercial se han detenido desde la aplicación del Programa de Reducción de los Aranceles, que se inició en 1999 y se finalizó en 2006, con arreglo al calendario previsto. Los programas subsiguientes se han aplazado, el último de ellos en 2010 hasta 2011, por problemas macroeconómicos, entre ellos, las repercusiones de la crisis financiera mundial y la disminución de los ingresos fiscales procedentes de los recursos minerales provocada por la caída de los precios de los productos básicos. El apoyo a las nuevas reformas se ha visto también mermado al no haber introducido el Gobierno reformas fundamentales destinadas a reducir las graves limitaciones al desarrollo de la economía y del sector privado (por ejemplo, construcción de infraestructuras, mejora de la ley y el orden y reducción de los elevados costos de la actividad empresarial), que los fabricantes consideran un *quid pro quo* esencial para prestar su apoyo al Programa de Reducción de los Aranceles.

5. Uno de los mayores retos económicos que afronta Papua Nueva Guinea, de amplias repercusiones en su política comercial, es la gestión de los efectos de "mal holandés" causados por la apreciación del kina. Probablemente, el origen del problema está en las sustanciales entradas de inversión extranjera en el proyecto de GNL y en otros proyectos a raíz del auge previsto del sector minero, lo que acentúa el carácter "dual" o "a dos velocidades" de la economía. Es probable que esa situación reduzca la competitividad de las actividades que compiten con las importaciones y de las exportaciones tradicionales, lo que hará necesarios ajustes estructurales significativos en los sectores no mineros. El Gobierno considera que lo mejor es evitar los incrementos arancelarios u otras medidas de protección, incluida la asistencia a las exportaciones. La reducción de los aranceles a unos tipos más bajos y uniformes aumentaría la eficiencia en la asignación de los recursos, moderaría su tendencia antiexportadora y contribuiría a compensar la apreciación del kina con el aumento de las importaciones. A pesar de las sustanciales reformas llevadas a cabo, los aranceles siguen procurando tipos efectivos de protección elevados (y dispares), especialmente en favor de la elaboración de productos alimenticios y de otras actividades manufactureras poco eficientes.

6. El sólido crecimiento registrado por la economía de Papua Nueva Guinea desde 2000 alcanzó un nivel máximo del 7,2 por ciento en 2007, y se mantuvo en el 4,5 por ciento en 2009, a pesar de la recesión mundial. El sector de los servicios ha sido el que más ha crecido, y su participación nominal en el PIB aumentó del 35,2 por ciento en 2003 al 38,1 por ciento en 2009. La participación del sector minero (con inclusión del petróleo y del gas) aumentó del 18,3 por ciento en 2003 al 28,1 por ciento en 2008, pero cayó al 20,9 por ciento en 2009. Durante el mismo período, la participación de la agricultura, la silvicultura y la pesca descendió del 37,2 al 34,5 por ciento,

mientras que la del sector manufacturero se mantuvo en torno al 6 por ciento.

7. Aunque el crecimiento económico, las reformas anteriores y el ingente proyecto de explotación de GNL resultan prometedores, Papua Nueva Guinea debe hacer frente a numerosas prioridades: mejorar la gobernanza, reducir la corrupción y poner en marcha las reformas, todo ello apoyado por mejoras significativas destinadas a disminuir los costos de la actividad empresarial, como la promoción de la eficiencia de los servicios públicos y la creación de infraestructuras públicas, aspectos éstos que constituyen obstáculos importantes a la inversión y al desarrollo del sector privado.

8. El promedio (no ponderado) de los aranceles NMF aplicados de Papua Nueva Guinea se redujo del 20,5 por ciento en 1999 al 5,1 por ciento en 2006, nivel en el que se ha mantenido desde entonces. En general, los aranceles NMF aplicados a los productos agropecuarios (definición de la OMC), cuyo promedio es del 12,5 por ciento, son más elevados que los aplicados a los productos no agrícolas, que son en promedio del 3,9 por ciento (33,2 y 18,5 por ciento, respectivamente, antes de aplicarse el Programa de Reducción de los Aranceles). Unas tres cuartas partes de las líneas arancelarias están libres de derechos, y básicamente hay otras tres bandas, del 15, del 25 y del 40 por ciento, que antes de su reducción gradual eran del 25, del 35 y del 50 por ciento, respectivamente. El tipo del 70 por ciento aplicable al azúcar, que no se redujo al 40 por ciento como estaba previsto, se mantendrá hasta 2011. Los aranceles son transparentes: sólo el 1 por ciento de las líneas arancelarias está sujeto a derechos específicos (no *ad valorem*), que, con frecuencia, ocultan tipos elevados.

9. El promedio (no ponderado) de los aranceles plenamente consolidados de Papua Nueva Guinea, que es del 32,8 por ciento, muy superior al promedio de los tipos NMF aplicados y aún más tras la aplicación unilateral del Programa de Reducción de los

Aranceles, deja mucho margen para aumentar los tipos dentro de los límites de los compromisos. Por consiguiente, aunque se ha utilizado en raras ocasiones, este margen de acción contribuye a la imprevisibilidad del régimen arancelario. Al parecer algunos aranceles NMF aplicados exceden de los tipos consolidados.

10. La Administración de Aduanas ha facilitado el comercio mediante la modernización de los procesos y los procedimientos y la mejora de la transparencia. El sistema SIDUNEA se ha actualizado. Los agentes de aduanas pueden presentar sus declaraciones electrónicamente, pero la implantación del sistema ha sido lenta. Se inspecciona aproximadamente el 10 por ciento de las mercancías, y el sistema de gestión de riesgos se desarrolla lentamente. La dilación en el despacho aduanero se debe principalmente a los retrasos ocasionados por los insuficientes servicios de cuarentena y portuarios. Papua Nueva Guinea se adhirió a la Organización Mundial de Aduanas en 2002 y se halla en proceso de adhesión al Convenio de Kyoto revisado.

11. La Administración de Aduanas aplica el valor de transacción. Papua Nueva Guinea carece de legislación sobre medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia. No aplica otros derechos o gravámenes discriminatorios a la importación ni contingentes de importación, y su régimen de licencias de importación es mínimo. Papua Nueva Guinea controla determinadas importaciones, sobre todo por razones de salud pública, seguridad nacional y protección del medio ambiente. Excepciones a lo anterior son las prohibiciones a la importación de aves de corral y huevos sin cocinar y las restricciones en materia de concesión de licencias para las aves de corral cocinadas o elaboradas. Parece que las restricciones de cuarentena y por motivos sanitarios y fitosanitarios, claramente basadas en la evaluación del riesgo, son más estrictas para el pescado, pero se aplican también a la fruta, las legumbres y hortalizas, y la carne.

12. El régimen de exportación es relativamente abierto. Los impuestos a la exportación, cuya cobertura parece ser reducida, gravan, principalmente las pieles de cocodrilo y la madera en trozas (28,5 por ciento del valor f.o.b. y 8 kina por metro cúbico, respectivamente), aunque hay poca elaboración nacional a pesar de la notable subvención implícita que representa el menor precio de la madera. Las exportaciones de ciertos árboles están prohibidas por motivos ambientales. Asimismo, la exportación de numerosos productos primarios está sujeta a licencia, y varias juntas oficiales de comercialización tienen derechos exclusivos de exportación. Papua Nueva Guinea subvenciona las exportaciones de manufacturas a través de deducciones del impuesto sobre la renta de las sociedades, medida de dudosa eficacia económica.

13. El régimen de contratación pública, que se ha reformado, sigue siendo un importante instrumento de la política industrial. Los contratos por importe inferior a 1 millón de kina se reservan para los proveedores locales, que también reciben un margen preferencial del 7,5 por ciento en contratos de mayor cuantía hasta un máximo de 10 millones de kina. Papua Nueva Guinea ha mejorado su sistema de normalización y evaluación de la conformidad, y se ajusta principalmente a las normas internacionales. Las empresas estatales, incluidos los monopolios legales, dominan numerosos sectores de servicios fundamentales, entre ellos los de suministro eléctrico, telecomunicaciones, aviación, abastecimiento de agua, alcantarillado, servicios postales y puertos.

14. El régimen de IED, que apenas ha variado y es en general abierto, exige que los inversores extranjeros se sometan a un proceso de certificación y "selección". Las empresas mixtas son voluntarias, y se permite la plena propiedad extranjera (se aplican normas especiales en algunos sectores, como el petróleo y los minerales, la madera y la pesca). Las inversiones se benefician de generosos incentivos (por ejemplo,

concesiones arancelarias) ofrecidos de forma opaca y selectiva en condiciones de trato nacional, y con sujeción a un grado considerable de discrecionalidad política y a la aprobación del Gabinete. Las actuales reformas del sistema de tenencia de tierras deberían liberar la tierra sujeta al régimen consuetudinario (que representa el 97 por ciento de todas las tierras) para su explotación económica. Los extranjeros sólo pueden poseer tierra en alquiler (por un período máximo de 99 años).

15. La Comisión Independiente de Competencia y Consumo (ICCC), creada en 2002, aplica la política de competencia, que comprende la reglamentación de los principales proveedores de servicios de propiedad estatal, vela por el cumplimiento de la legislación sobre competencia y administra el control de los precios. Uno de los pocos controles que se mantienen es la vigilancia de los precios de la gasolina, el gasóleo, el queroseno y el combustible de aviación con arreglo al acuerdo sobre los precios paritarios de importación concluido por el Gobierno. Papua Nueva Guinea ha mejorado significativamente la protección de la propiedad intelectual, pero faltan medidas de observancia. La Administración de Aduanas puede suspender *ex officio* el despacho de mercancías importadas supuestamente pirateadas para proteger los derechos de los titulares registrados (en 2008 sólo había tres). Las importaciones paralelas no están prohibidas.

16. El Gobierno considera que la agricultura es un sector esencial para promover el crecimiento impulsado por las exportaciones, el desarrollo rural y la lucha contra la pobreza. La seguridad alimentaria, entendida como autosuficiencia, constituye una prioridad. Debido a los elevados aranceles, Papua Nueva Guinea es casi autosuficiente en azúcar, carne de porcino y carne de pollo. Sin embargo, excepto en lo que respecta a la palma aceitera, los resultados de la agricultura han sido poco satisfactorios a causa de la baja productividad, debida en gran medida a un nivel insuficiente de investigación

y desarrollo, al escaso aprovechamiento de las mejoras tecnológicas y a la falta de economías de escala propia de la agricultura de pequeñas explotaciones. Otras importantes limitaciones son los medios de transporte inadecuados, los servicios públicos poco fiables y caros, la prevalencia del delito y la criminalidad y la inseguridad en la tenencia de tierras. Al margen de la palma aceitera, los cultivos más importantes son comercializados por juntas oficiales, lo que, en el pasado incluía fondos de estabilización de los precios (café, cacao y cocos). Es posible que estos organismos hayan frenado el desarrollo agrícola debido a la ineficiencia y a un exceso de reglamentación.

17. La insostenibilidad de la explotación forestal sigue siendo un importante problema, debido principalmente a los permisos expedidos infringiendo la moratoria sobre licencias. La pesca en particular se está "internalizando", ya que las licencias se supeditan a la elaboración en el país; la falta de sostenibilidad de la pesca sigue siendo motivo de preocupación.

18. El Gobierno puede adquirir una participación minoritaria del 30 por ciento, como máximo, en los proyectos mineros. La Corporación para el Fomento de los Recursos Minerales (MRDC), de propiedad estatal, es la titular de esas participaciones. En marzo de 2007 se constituyó la empresa estatal Petromin Holdings Ltd. como depositaria de los activos del Estado y para maximizar la propiedad y los ingresos autóctonos en los proyectos relacionados con los minerales y el petróleo. La nueva empresa de propiedad estatal Kroton N° 2 Ltd. será titular de una parte del capital estatal invertido en el proyecto de GNL.

19. Tras algunas incertidumbres y demoras, la reforma de las telecomunicaciones avanza hacia la competencia y el fin del monopolio estatal Telikom sobre los servicios de telefonía fija (llamadas locales, nacionales e internacionales) a partir de agosto de 2010. El monopolio sobre las llamadas por telefonía móvil finalizó en 2007 con la entrada de

Digicel en el mercado, en el que su participación fue aumentando hasta llegar al 65 por ciento en 2009. Desde entonces, los precios de la telefonía móvil han bajado hasta un 60 por ciento y la cobertura y la calidad han mejorado. La función de reglamentación de las telecomunicaciones que desempeñaba la ICCC se está transfiriendo a un nuevo organismo independiente de reglamentación, la Autoridad Nacional de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, que reemplazará a la Autoridad de Radiodifusión y Telecomunicaciones de Papua Nueva Guinea (PANGTEL).

20. El ineficiente monopolio estatal de suministro de energía eléctrica PPL es regulado por ICCC, pero a pesar de ello sigue ofreciendo un servicio de suministro eléctrico poco fiable y caro, lo que contribuye a incrementar los costos de la actividad empresarial. Si bien PPL se constituyó en sociedad con miras a su privatización, el proceso no siguió adelante. Ha sufrido presiones financieras, agravadas por las dificultades para atender el servicio de los préstamos estatales y de la deuda externa. La futura política nacional de electricidad contempla reformas centradas en la participación del sector privado y la competencia, especialmente en el ámbito de la producción de electricidad.

21. El sector financiero, que soportó la crisis financiera mundial razonablemente bien, es relativamente abierto y privado, excepto en el caso del monopolio estatal de suministro de seguros obligatorios de vehículos automóviles contra terceros y reaseguros generales. La política gubernamental consiste en mantener un régimen "abierto" para las instituciones financieras que cumplan los criterios para la obtención de licencias. El Banco de Papua

Nueva Guinea (Banco Central) se encarga de la reglamentación cautelar del sector financiero, y afirma que sus funciones cautelares y supervisoras se han reforzado para conformarse a las mejores prácticas internacionales.

22. En los últimos tiempos ha aumentado la competencia por las rutas aéreas a Australia, y Pacific Blue se ha convertido en socio de código compartido con Airlines PNG para competir con Qantas, que a su vez comparte código con Air Niugini. Los servicios de transporte aéreo están sujetos a controles de la participación extranjera en el capital. El cabotaje está prohibido, incluso en el transporte marítimo costero; el levantamiento de la prohibición reduciría sustancialmente los costos del transporte marítimo y de las actividades empresariales en el país. La introducción de mejoras en el acceso de las compañías aéreas, las infraestructuras, los servicios públicos y las telecomunicaciones es un requisito previo indispensable para la expansión del turismo.

23. Aunque las perspectivas económicas de Papua Nueva Guinea dependerán de los precios mundiales de los productos básicos y de otros hechos, lo más importante será su capacidad de superar satisfactoriamente sus problemas internos de política económica y problemas conexos. Los Miembros de la OMC pueden ayudar garantizando la apertura de sus mercados para las exportaciones de Papua Nueva Guinea. Asimismo, es necesario proporcionar más asistencia técnica y ayuda internacional, pero debe hacerse de forma más específica y eficaz para ayudar a Papua Nueva Guinea a llevar a cabo sus reformas prioritarias sin agravar sus problemas económicos (por ejemplo, acentuando los efectos de "mal holandés").