

RESUMEN

1. A principios del período objeto de examen (de 2009 a 2015), el crecimiento anual del PIB real se recuperó del -3,7% registrado en 2009 a un promedio del 5,8% en 2010-2013. El PIB per cápita aumentó más de la mitad hasta situarse en 3.681 dólares EE.UU. en 2014, aunque este ritmo general de crecimiento extraordinario de Georgia no fue acompañado de un descenso proporcional del desempleo y la pobreza. Si bien el déficit por cuenta corriente ha disminuido con respecto al pico del 22% del PIB registrado en 2008, se ha mantenido en niveles altos de en torno al 10%-13% del PIB durante el período 2010-2012.

2. El crecimiento del PIB real se ralentizó considerablemente hasta situarse en el 3,3% en 2013, frente al 6,4% de 2012, como consecuencia de un crecimiento mundial más lento, una escasa demanda interna y la desaceleración económica asociada a la transición política que hizo que los inversores actuaran con precaución. En 2014 el crecimiento se recuperó hasta llegar al 4,8% (ligeramente por debajo del objetivo gubernamental del 5%), pero se prevé que durante el ejercicio de 2015 se reduzca a la mitad, en valores próximos al 2%, debido a la difícil situación económica de los principales interlocutores comerciales de Georgia.

3. Las exportaciones de bienes y servicios se mantuvieron por debajo del 40% del PIB durante la mayor parte del período objeto de examen (con un aumento en 2013 y 2014), y el déficit del comercio de mercancías representó en promedio el 23% del PIB, lo que pone de relieve las dificultades del Gobierno para reducir el considerable desequilibrio comercial. Este déficit ha estado condicionado por un fuerte incremento de las importaciones, como consecuencia del aumento de la demanda interna, las importaciones asociadas a la inversión extranjera directa y al turismo, y los precios relativamente elevados de la energía y los productos básicos durante la mayor parte del período objeto de examen.

4. A comienzos de 2015 la economía de Georgia se vio afectada por una serie de conmociones externas importantes: la crisis entre Rusia y Ucrania, el agravamiento de la recesión en la Federación de Rusia (dos circunstancias que tuvieron efectos residuales en toda la región) y la devaluación monetaria de algunos interlocutores comerciales. A raíz de estos acontecimientos, las exportaciones de Georgia cayeron un 25% en el primer semestre de 2015, en comparación con el mismo período del año anterior, y las remesas de los ciudadanos georgianos que trabajan en el extranjero disminuyeron un 23,3%. Las economías de buena parte de los principales interlocutores comerciales de Georgia se están contrayendo de forma aún más acusada, y la depreciación de los tipos de cambio está repercutiendo negativamente en los resultados de exportación de Georgia.

5. La estructura por productos de las exportaciones de Georgia no ha variado mucho desde el último período objeto de examen: continúan prevaleciendo los productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, como los productos agropecuarios, las ferroaleaciones, los minerales de cobre y sus concentrados y otros minerales, que representan en conjunto más del 40% de las exportaciones. Ha seguido habiendo una dependencia relativamente alta de los productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, cuya capacidad de generación de empleo es escasa, mientras que la parte correspondiente a los productos más elaborados, que generan más empleo, es limitada.

6. Aunque la proporción de las exportaciones correspondiente a las manufacturas aumentó del 42% a más del 55% durante el período objeto de examen, buena parte de ese aumento se debió a las exportaciones de vehículos automóviles. Los vehículos usados se importan principalmente del Japón, los Estados Unidos y Alemania, y una parte de ellos se reacondiciona o renueva en Georgia antes de su reexportación a los países vecinos (en particular a Azerbaiyán, Armenia y Kazajstán). Si bien la actividad de renovación genera cierto valor añadido en el país, resultaría más adecuado clasificar el grueso de estas exportaciones como reexportaciones. La reexportación de vehículos usados se redujo en 2014, a causa de las condiciones más estrictas impuestas por Azerbaiyán a los vehículos usados.

7. Los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) siguen siendo los principales interlocutores comerciales de Georgia, y el porcentaje de las exportaciones de Georgia destinadas a esos países pasó del 37% al 51% durante el período objeto de examen. Los principales destinos de las exportaciones en 2014 fueron Azerbaiyán (19% de las exportaciones de Georgia), Armenia (10%), la Federación de Rusia (cerca del 10%) y Turquía (8,4%). Con la apertura del gran

mercado ruso a mediados de 2013, aumentaron las exportaciones a la Federación de Rusia, sobre todo de vino, agua mineral y determinados productos agropecuarios de Georgia.

8. Las exportaciones de servicios pasaron del 12% del PIB en 2009 a más del 18% del PIB en 2014, es decir, una tasa de crecimiento mayor que la registrada en las exportaciones de mercancías. Los ingresos procedentes del turismo y el transporte representan cerca del 90% de las exportaciones, aunque puede que esta proporción disminuya a medida que aumente el grado de desarrollo. Georgia no ha seguido todavía el ejemplo de otros países comparables que han logrado explotar los mercados de las tecnologías de la información y otros servicios prestados a las empresas. Los sectores dominantes de las importaciones de servicios son el transporte marítimo y por carretera.

9. La inversión extranjera directa (IED) es un elemento esencial de la economía georgiana y, aunque ha disminuido con respecto al nivel máximo alcanzado en 2007 (19,8% del PIB), todavía es elevada en comparación con otros países semejantes y sigue siendo una fuente importante de financiación, pues representó el 10,6% del PIB en 2014. Las entradas de IED, entre ellas, el capital social, la reinversión de beneficios y otros capitales, aumentaron marcadamente hasta situarse en 1.700 millones de dólares EE.UU. en 2014, aumento que se explica por las mayores inversiones realizadas en la industria manufacturera y en transportes y comunicaciones. El ahorro nacional bruto se redujo de manera pronunciada al principio del período objeto de examen, pero muestra indicios de recuperación.

10. Los objetivos generales de la política comercial de Georgia prácticamente no han cambiado desde el examen anterior: la integración en la economía mundial, incluido el cumplimiento de las obligaciones asumidas al adherirse a la OMC, así como las previstas en otros acuerdos, principalmente el Acuerdo de Asociación con la UE; la liberalización ininterrumpida de la política comercial; la facilitación de los trámites de exportación e importación y la simplificación de las reglamentaciones relativas a los obstáculos no arancelarios; y la diversificación de las relaciones comerciales mediante el establecimiento de regímenes preferenciales con los principales interlocutores comerciales del país.

11. La integración con la UE sigue siendo el pilar de la política económica y comercial exterior de Georgia. En 2014, Georgia y la UE firmaron un acuerdo de asociación que incluye una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP). El acuerdo tiene como objetivo fomentar una mayor armonización e integración con la UE. La ZLCAP incluye la eliminación total de los obstáculos arancelarios y no arancelarios que afectan a casi todas las mercancías y una importante liberalización del comercio de servicios. También deberá aplicarse una amplia gama de reglamentaciones comerciales, ya que la ZLCAP prevé la aproximación general de la legislación de Georgia relacionada con el comercio a la legislación de la UE.

12. En su calidad de Miembro de la OMC desde 2000, Georgia otorga el trato de nación más favorecida a los demás Miembros de la Organización. Georgia tiene condición de observador en el Acuerdo sobre Contratación Pública. Además se beneficia del régimen del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) con los siguientes países: los Estados Unidos (suspendido temporalmente), el Japón, el Canadá, Suiza y Noruega. En 2009, Georgia dio por terminada su participación en la CEI, pero sigue teniendo acuerdos de libre comercio (ALC) bilaterales con ocho países de la CEI, además de un ALC con Turquía y un Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversión con los Estados Unidos, y está previsto que inicie las negociaciones de un ALC con los Estados de la AELC en septiembre de 2015. Georgia y China han ultimado un estudio conjunto sobre la viabilidad de un posible acuerdo de libre comercio entre ambos países y también han firmado un memorando de entendimiento sobre el fortalecimiento de la cooperación para la iniciativa "Cinturón Económico de la Ruta de la Seda".

13. El Ministerio de Economía y Desarrollo Sostenible es el órgano ejecutivo que determina, aplica y coordina las políticas del Estado en el ámbito del comercio. En el contexto del Ministerio, el Departamento de Comercio Exterior y Relaciones Económicas Internacionales interviene exclusivamente en la formulación de las políticas de comercio exterior. Como parte de sus funciones cotidianas, colabora estrechamente con diversos organismos relacionados con el comercio adscritos al Ministerio, además de con otras entidades pertinentes, también del sector privado. El Departamento ejecuta los procedimientos de presentación de notificaciones obligatorias a la OMC.

14. El principal instrumento que regula el comercio exterior en Georgia es el Código Fiscal de 2011 revisado, en el que se definen los artículos sujetos a impuestos a la importación y los regímenes y procedimientos aduaneros, así como la exención de determinadas mercancías de los derechos de importación. Se han introducido modificaciones legislativas en una serie de esferas relacionadas con el comercio.

15. En cuanto a las medidas que afectan a la importaciones, Georgia ha seguido adaptando a las prácticas internacionales y de la OMC sus políticas fronterizas, como sus reglamentos aduaneros y las medidas de facilitación del comercio. Ha aplicado varias reformas para facilitar el comercio, por ejemplo, el establecimiento de zonas de despacho de aduana. Asimismo, ha señalado que está aplicando el procedimiento necesario para notificar a la OMC su adhesión al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio.

16. Georgia ha consolidado los aranceles aplicables a todos los productos, y el promedio aritmético de los tipos arancelarios finales consolidados es del 7,6%. El promedio aritmético de los aranceles NMF aplicados sigue siendo bajo (el 2% desde 2010), pese a haber aumentado ligeramente respecto al 1,6% registrado en 2009. El promedio aritmético de los tipos arancelarios NMF aplicados a los productos agropecuarios (definición de la OMC) se redujo del 7,2% en 2009 al 6,7% en 2015, y el correspondiente a los productos no agropecuarios aumentó del 0,2% al 0,8%. Por lo general, los aranceles aplicados se dividen en tres bandas: 0%, 5% y 12%. Además de los derechos de aduana, el Gobierno aplica a las importaciones un IVA del 18% y unos impuestos especiales; en principio estos impuestos se aplican tanto a los productos nacionales como a los importados. Durante el período objeto de examen, los derechos de aduana representaron, en promedio, algo más del 1% de los ingresos fiscales totales; el IVA y los impuestos especiales sobre las importaciones han garantizado que los impuestos que afectan al comercio sigan equivaliendo aproximadamente a una cuarta parte del total de los ingresos fiscales. También se aplican a las importaciones derechos de aduana fijos.

17. Georgia no aplica medidas comerciales especiales ni dispone de la legislación pertinente al respecto. Georgia notificó a la OMC su lista de productos cuya importación/exportación está prohibida, y comunicó que solo se exigen permisos de importación/exportación para proteger la salud pública, la seguridad nacional y el medio ambiente.

18. Georgia tiene condición de observador en el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC y, actualmente, está evaluando la posibilidad de adherirse a este. Las modificaciones introducidas en la legislación vigente dieron lugar a la Ley de Contratación Pública revisada que se aplica a la contratación de todos los bienes, obras y servicios financiados con cargo a los presupuestos locales y estatal. Durante el período objeto de examen, el mercado de la contratación pública representaba alrededor del 10% del PIB. En 2010 entró en vigor una nueva legislación, con la que se introdujo la contratación electrónica, que lleva funcionando de manera eficaz desde entonces. Según el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el régimen de contratación pública de Georgia es el que mejor se ha clasificado de la región, lo que indica un alto grado de cumplimiento de las normas internacionales.

19. Hay una serie de restricciones mínimas a las exportaciones por lo que se refiere a tasas o licencias de exportación. Según las autoridades, Georgia no proporciona subvenciones a la exportación y no dispone de instrumentos de financiación de las exportaciones. La ayuda a la exportación se presta principalmente mediante la facilitación de la participación de los exportadores en ferias comerciales internacionales y la planificación de viajes de compradores. Dada la situación geográfica de Georgia, que ofrece una alternativa a las rutas de tránsito a Asia Central que atraviesan China o la Federación de Rusia, el Gobierno administra zonas francas industriales (ZFI) en las que los inversores pueden realizar actividades de transformación relacionadas con el tránsito de las mercancías. También se siguen proporcionando incentivos en forma de exenciones o reducciones fiscales a las empresas financieras internacionales, las empresas internacionales establecidas en las zonas francas industriales y las empresas establecidas en depósitos francos.

20. Georgia ha seguido desarrollando una infraestructura nacional de la calidad con arreglo a las prácticas internacionales y de la UE. Según se dispone en la estrategia sobre OTC, Georgia debe abstenerse de adoptar normas nacionales en aquellas esferas en que existan normas internacionales pertinentes. Cerca del 98% de todas las normas adoptadas en Georgia son normas internacionales o europeas. El Gobierno sabe perfectamente que para aumentar el potencial de

exportación del sector agropecuario, se deben establecer sistemas sanitarios y fitosanitarios de acuerdo con las normas internacionales o europeas. La falta de reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias efectivas, en particular por lo que se refiere a la inocuidad de los alimentos, sigue obstaculizando las exportaciones de productos agropecuarios de Georgia. El Ministerio de Agricultura se está preparando para aproximar el marco legislativo nacional a unas 350 directivas y reglamentos de la UE.

21. En marzo de 2014 se aprobaron nuevas modificaciones a la Ley de Competencia. El objetivo de esta Ley, que se elaboró en el ámbito de la reforma antimonopolística, es reforzar el marco institucional para fomentar el libre comercio y la competencia. El Gobierno promulgó también un decreto por el que se creó el Organismo de la Competencia, que supervisa la mayoría de los sectores económicos, salvo los de energía y telecomunicaciones.

22. La mayoría de las empresas de propiedad estatal se privatizaron antes del período objeto de examen y entre las que quedan actualmente se pueden señalar: la red de ferrovías de Georgia (Georgian Railways, la única empresa dominante en el mercado), la corporación de petróleo y gas de Georgia (Georgian Oil and Gas Corporation [GOGC]), la red eléctrica estatal de Georgia (Georgian State Electrosystem [GSE]) y la central hidroeléctrica Enguri. Durante 2012, el 100% de los activos de la Georgian Railways, la GOGC y la GSE, así como de otras entidades, se incorporaron al Fondo de Asociación, un fondo administrado por el Estado para facilitar la inversión extranjera en nuevos proyectos mediante la cofinanciación.

23. Georgia ha ido modificando su legislación sobre propiedad intelectual según las necesidades del comercio regional e internacional. Dicha legislación está armonizada con las normas internacionales, y el Sakpatenti, es decir el Centro Nacional de la Propiedad Intelectual, está haciendo lo posible por sensibilizar al público respecto a los derechos de propiedad intelectual y mejorar la observancia de estos. Por otro lado, Georgia está estudiando adoptar el párrafo 6 de la Declaración de Doha relativo a la salud pública.

24. La economía de Georgia ha experimentado un importante cambio estructural desde la independencia. Hace 20 años, la participación de la agricultura, la industria y los servicios en el PIB estaba repartida de manera más o menos uniforme. Desde entonces, la parte correspondiente a la agricultura ha descendido considerablemente y se calcula que en 2014 representaba el 9,2% del PIB, aunque el sector sigue siendo importante, pues la producción agropecuaria supone el 45% de los ingresos de los hogares rurales, y la agricultura de subsistencia genera el 73% del empleo rural. Así pues, la agricultura sigue siendo una importante red de seguridad para la población rural y contribuye de manera notable a las exportaciones. La baja productividad del sector agropecuario obedece, entre otros factores, a la escasez de inversiones, la falta de financiación y la limitada información sobre los mercados y las nuevas tecnologías.

25. Sin embargo, durante los últimos años la agricultura ha dado señales positivas de recuperación, en parte gracias a la mejora de las relaciones comerciales con la Federación de Rusia y a un aumento considerable del gasto público destinado a la agricultura. El Gobierno sigue incrementando el gasto público en la agricultura, ya sea a través de fondos específicos (para fomentar la participación del sector privado) o de subvenciones a los pequeños agricultores. Se reconoce que una mayor productividad agrícola y una mayor movilidad de la mano de obra desde el sector agropecuario hacia otras actividades más productivas son factores fundamentales para robustecer las oportunidades económicas de las zonas rurales. Las importaciones de productos agropecuarios únicamente están sujetas a aranceles y medidas sanitarias y fitosanitarias. La ayuda interna proporcionada por Georgia a la agricultura se corresponde con la definición del compartimento verde, es decir, se trata de medidas exentas de compromisos de reducción.

26. Georgia es un importador neto de combustibles y productos energéticos. Depende de las importaciones de gas natural, productos del petróleo y un reducido volumen de hulla para satisfacer la mayor parte de sus necesidades de energía. Las importaciones netas representan el 77% del suministro total de electricidad, frente al 47% en 2002, ya que Georgia ha tenido que depender más de las importaciones para satisfacer una fuerte demanda. Azerbaiyán es el mayor interlocutor comercial de Georgia por lo que se refiere a la energía y la principal fuente de sus importaciones de gas natural y petróleo. Gracias a su situación geográfica, Georgia es un país de tránsito para las operaciones de importación, exportación y tránsito de productos energéticos en la región del Cáucaso. El país está conectado mediante gaseoductos a Armenia, Azerbaiyán, la Federación de Rusia y Turquía, y también mediante un oleoducto a Azerbaiyán y Turquía. Georgia

importa gas natural de Azerbaiyán y la Federación de Rusia y sirve de ruta de tránsito para el gas con destino a Armenia y Turquía. Georgia importa petróleo para transportarlo a países europeos.

27. En 2014, el sector manufacturero representó en torno al 10,6% del PIB y el 14,8% del empleo, con lo que la productividad de la mano de obra duplicó con creces la registrada en otros sectores de la economía. A raíz de la adhesión de Georgia a la OMC, el sector se ha liberalizado y se ha abierto al comercio internacional. Desde 2009 las exportaciones casi se han triplicado hasta representar 2.900 millones de dólares EE.UU. en 2014, gracias sobre todo a la minería, los productos agroquímicos (fertilizantes), los productos metálicos, la elaboración de alimentos (como vino, agua mineral y frutos secos), los materiales y equipo de construcción y la reparación de vehículos de pasajeros.

28. Los problemas relacionados con el grado de avance tecnológico y la innovación son el principal motivo del escaso nivel de diversificación de las exportaciones y del reducido acceso a nuevos mercados. Para prestar apoyo al sector privado, en 2014 se establecieron dos nuevos organismos, el Organismo de Fomento del Espíritu Empresarial (EDA) y el Organismo de Innovación y Tecnología, con la finalidad de promover el espíritu empresarial mejorando el acceso a la financiación, el aprendizaje empresarial, los servicios de consultores, la promoción de las exportaciones y la innovación.

29. La economía de Georgia ha pasado a depender cada vez más de los servicios, que representaban más de dos tercios de la actividad económica en 2014. El sector financiero de Georgia está dominado por las actividades bancarias, y cuenta además con un pequeño mercado de servicios financieros no bancarios y un mercado privado de valores poco activo. Actualmente hay 19 bancos comerciales (con sucursales), de los cuales 16 están bajo control extranjero. Los bancos comerciales representan más del 90% de los activos del sistema financiero. Los bancos comerciales desempeñan un papel fundamental en la financiación de la economía. El grado de concentración del sistema bancario es relativamente alto: los cinco bancos principales controlan más del 80% de los activos totales del sector. En cuanto a la presencia extranjera de los bancos, el marco de supervisión del Banco Nacional de Georgia (BNG) no hace distinciones entre las entidades bancarias nacionales y no nacionales. En el proceso constante de supervisión, el BNG coopera con las autoridades de supervisión de los países en los que están constituidas las casas matrices de los bancos extranjeros autorizados a nivel nacional. El BNG ha suscrito memorandos de entendimiento con varios organismos extranjeros encargados de la supervisión.

30. El sector de las telecomunicaciones domina el mercado de las TIC en Georgia y hay un número considerable de proveedores de servicios, en su mayoría compañías internacionales. La reglamentación de las telecomunicaciones corresponde a la Comisión Nacional de Comunicaciones de Georgia (GNCC), entidad independiente y autofinanciada que está sujeta a las normas generales sobre la independencia y la transparencia. El marco normativo está relativamente bien desarrollado y armonizado en gran parte con las prescripciones de la UE, aunque sigue habiendo algunas dificultades, como garantizar que el organismo encargado de la reglamentación esté debidamente facultado para aplicar las prescripciones de acceso a los mercados o regular el servicio universal de telecomunicaciones. El Estado no posee ninguna participación destacada en los operadores de telecomunicaciones. La penetración de la telefonía móvil ha llegado a ser del 111% (frente al 69% en 2009), debido sobre todo a una mayor competencia y la presión sobre los precios, así como al acceso limitado a los servicios de telefonía fija en las zonas rurales.

31. En el último decenio, los sucesivos gobiernos de Georgia han revisado las normas y han actualizado los reglamentos relativos al suministro de infraestructura y de servicios de transporte. Han reestructurado las instituciones y han delegado en los organismos competentes la facultad de modernizar el sistema de transporte. Estas medidas han ayudado a atraer inversiones privadas al sector de la aviación (aeropuertos y aerolíneas), los servicios marítimos (puertos y transporte marítimo), el transporte por carretera (todo el transporte de mercancías y el transporte interurbano de pasajeros) y el transporte por tuberías (petróleo y gas de Azerbaiyán y Kazajstán). El ferrocarril es ahora una empresa de propiedad estatal facultada para obtener capitales en el mercado abierto, con lo cual la red vial es el único activo físico que sigue siendo de propiedad pública y que se gestiona conforme a la práctica tradicional del sector público.

32. Dado que el turismo es uno de los posibles motores del crecimiento económico, el Gobierno se ha marcado como prioridad desarrollar este sector, junto con las oportunidades comerciales e inversiones privadas conexas. Durante el período objeto de examen, ha crecido el número de

visitantes a Georgia: el número de llegadas internacionales ha superado el umbral de los 5 millones en 2014 y se esperan 5,8 millones en 2015. Esta situación ha hecho posible un aumento considerable de los ingresos turísticos, que han pasado de 954 millones de dólares EE.UU. en 2011 a 1.800 millones de dólares EE.UU. en 2014. La gran mayoría de los visitantes que llegan a Georgia proceden de los países vecinos (Azerbaiyán, Armenia, Turquía y la Federación de Rusia), lo que sugiere que hay margen para diversificar esta actividad y ampliarla a los mercados turísticos de la OCDE y otros países del mundo en los que el volumen de gasto es mayor. Con ayuda del Banco Mundial se ha elaborado una estrategia nacional de fomento del turismo en la que se determina cómo mejorar los resultados del sector, definir las prioridades de aplicación y facilitar la creación de empleo.

33. De cara al futuro, Georgia sigue siendo vulnerable a las conmociones externas, debido a su gran dependencia de la inversión extranjera directa y de las remesas de los ciudadanos georgianos que trabajan en el extranjero, y a causa del elevado déficit por cuenta corriente y la acusada dolarización. Se prevé una ralentización del crecimiento, que caerá probablemente al 2% en 2015, en paralelo a la desaceleración de la UE y de sus países vecinos, Azerbaiyán y Armenia, y a la recesión prevista en la Federación de Rusia. En 2016 podría haber un cierto repunte hasta llegar al 2,5%, a medida que mejore ligeramente el entorno exterior. Con posterioridad a esa fecha, el crecimiento económico podría aumentar a medio plazo, impulsado por un mayor grado de certidumbre en materia de políticas, un mejor acceso a los mercados y un intenso programa de reformas. Las perspectivas de crecimiento a medio plazo dependen de diversos factores, entre los que cabe citar la mejora de los vínculos económicos con la UE; la mejora de las relaciones con la Federación de Rusia (que beneficiará al comercio y el turismo), y el sólido programa de reformas esbozado en la estrategia de desarrollo de Georgia, que favorecerá el aumento de las inversiones privadas. Las perspectivas de crecimiento dependen también de la capacidad de Georgia para beneficiarse de la ZLCAP del Acuerdo de Asociación con la UE, que debería mejorar el acceso a los mercados y fomentar la inversión extranjera directa.