

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

WT/TPR/G/62

12 de noviembre de 1999

(99-4888)

Órgano de Examen de las Políticas Comerciales

Original: inglés

EXAMEN DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES

PAPUA NUEVA GUINEA

Informe del Gobierno

De conformidad con el Acuerdo por el que se establece el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio), se adjunta la exposición de políticas presentada por el Gobierno de Papua Nueva Guinea.

Nota: Este informe será de distribución reservada y no podrá difundirse a la prensa hasta el final de la reunión del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre Papua Nueva Guinea.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. RESULTADOS MACROECONÓMICOS	5
II. POLÍTICAS Y PRÁCTICAS COMERCIALES	7
III. POLÍTICAS COMERCIALES, POR SECTORES	9
1) AGRICULTURA	9
2) SILVICULTURA	10
3) PRODUCTOS DE LA PESCA	12
4) MINERÍA Y PETRÓLEO	13
IV. CONCLUSIÓN	14

I. RESULTADOS MACROECONÓMICOS

1. Papua Nueva Guinea experimentó en el conjunto del decenio de 1990 un crecimiento medio del PIB real por habitante del 2 por ciento anual, aproximadamente. En 1998 la tasa de crecimiento fue un modesto 1,7 por ciento después de una declinación del 2,8 por ciento en 1997. La característica predominante de las tasas de crecimiento durante el decenio fueron sus grandes oscilaciones, con niveles muy elevados en 1993 y 1994, impulsados por el desarrollo de nuevos yacimientos minerales y de petróleo, y tasas negativas que se produjeron tras la declinación de los precios de los productos básicos causada por la crisis financiera asiática de 1997.

2. La crisis financiera asiática también estuvo relacionada con disminuciones de la demanda, así como de los precios de los principales productos de exportación del país, entre ellos el petróleo, el oro, el cobre y la madera. Los precios del oro bajaron de 343 dólares EE.UU. por onza a mediados de 1997 a 289 dólares por onza al final de ese año. El oro siguió vendiéndose a esos niveles, y más bajos, durante 1998 y gran parte de 1999. Los precios del cobre bajaron de 1,19 dólares por libra a mediados de 1997 a 0,85 dólares al final de 1997 y 0,65 dólares al final de 1998. Los precios del petróleo crudo disminuyeron durante el período de casi 20 dólares por barril en 1997 a 13 dólares en 1998. A fines de 1998 el petróleo alcanzó su nivel más bajo, de 9 dólares EE.UU. por barril. Los precios de la madera en rollo se redujeron de 135 dólares por m³ en 1996 a 120 dólares en 1997 y 61 dólares en 1998. En 1999 se recuperaron, y los precios medios de exportación de la madera en rollo tuvieron una leve alza a un promedio de 70 dólares por m³.

3. La crisis financiera asiática no fue el único factor exógeno que golpeó la economía de Papua Nueva Guinea en los últimos años. La combinación de la sequía de 1997-98 con el tsunami en el río Sepik también repercutió negativamente en las exportaciones y el crecimiento del PIB. La producción de alimentos registró una impresionante disminución en 1997-98, y se estimó que unas 250.000 personas corrieron peligro de morir de hambre durante la sequía. Esto exigió una voluminosa importación de alimentos y un esfuerzo de movilización de la ayuda, con efectos negativos en la balanza de pagos. La producción de cacao disminuyó de 24.000 toneladas en 1996 a 23.000 en 1997. La producción de copra disminuyó de 142.000 toneladas a 124.000 en 1998. Globalmente la sequía provocó una disminución del PIB real de la agricultura (sin incluir la silvicultura ni la pesca) del 2,5 por ciento en 1997 y del 18,5 por ciento en 1999.

4. Del mismo modo, la sequía tuvo graves consecuencias en la producción de minerales que dependía del agua para la elaboración o para el transporte de los productos de exportación por vías navegables. En 1997, las exportaciones de cobre provenientes de la mina de Ok Tedi, que dependen de la navegación por el río Fly para el transporte de concentrados de cobre, disminuyeron de un volumen previsto de 190.000 toneladas a 115.000 toneladas, exportándose solamente 86.000 toneladas. El año siguiente las exportaciones se duplicaron alcanzando a 190.000 toneladas. Del mismo modo, en la mina de oro de Porgera se perdieron dos meses de producción debido a la falta de un adecuado abastecimiento de agua para la elaboración.

5. El Banco Mundial ha estimado que los efectos combinados de la crisis asiática y el consiguiente deterioro de la relación de intercambio, junto con la sequía, redujeron el crecimiento del PIB real en un 2,5 por ciento en 1997 y en un 2 por ciento en 1998.

6. Papua Nueva Guinea reconoce que, aunque la última crisis económica que se inició en 1997-98 fue provocada por una combinación de factores exógenos, entre ellos la sequía y la crisis financiera asiática, otros factores determinados por la política agravaron los resultados relativamente pobres de la economía del país. La gestión económica de los gobiernos anteriores dio lugar a

resultados económicos muy inferiores a la capacidad de Papua Nueva Guinea que agravaron, en medida muy apreciable, los factores externos que influyeron en las bajas tasas de crecimiento.

7. El gobierno anterior, que intentó mantener el gasto público a pesar de un considerable deterioro de la relación de intercambio y de la disminución de los volúmenes de exportación ya indicada, no hizo frente de manera adecuada a las perturbaciones de origen externo. Las reservas de divisas se redujeron en octubre de 1999 al equivalente de un mes de importaciones, frente al nivel de cinco meses de mediados de 1997; el índice de inflación se acercó al 14 por ciento a mediados de 1999 (frente a una tendencia de largo plazo del 5 por ciento); y los tipos de interés se mantuvieron por encima del 20 por ciento. Los importantes gastos efectuados a fines de 1998 sin previsión presupuestaria, y también en los ocho primeros meses de 1999, intensificaron las presiones sobre la moneda, que perdió un 45 por ciento de su valor frente al dólar de los Estados Unidos durante la gestión del gobierno anterior (entre julio de 1997 y julio de 1999). En esta última fecha, el kina se cotizaba a 0,29 dólares EE.UU. y había temores fundados de un inminente derrumbe de la moneda. El kina volvió a depreciarse un 13 por ciento en el tercer trimestre de 1999.

8. En 1998, el gobierno anterior amplió el déficit presupuestario en 187 millones de kina (2,3 por ciento del PIB), y habría alcanzado al 4 por ciento del PIB si se hubieran pagado al Banco Central los tipos de interés del mercado y se hubieran incluido los nuevos atrasos. Durante el período del gobierno anterior se suponía que el presupuesto de 1999 arrojaría un déficit de 80 millones de kina (1 por ciento del PIB), pero ello se basaba en supuestos optimistas sobre los ingresos y los gastos. En el primer semestre de 1999 el déficit alcanzó a 200 millones de kina (sin incluir atrasos ni pagos de intereses por valor de 100 millones de kina adeudados al Banco Central).

9. El nuevo Gobierno de Papua Nueva Guinea, que entró en funciones en julio de 1999, ha puesto en práctica ahora nuevas iniciativas que comenzarán a rectificar los desequilibrios fiscales creados por el gobierno anterior y a hacer frente a las trabas que la política aplicada impone al desarrollo del país. El objetivo de máxima prioridad para el Gobierno ha sido la recuperación de cierto grado de estabilidad macroeconómica. Ello se inició con el presupuesto complementario que se presentó en agosto de 1999 al Parlamento. La estrategia del Gobierno se anunció en el período de sesiones de agosto del Parlamento, y se basa en tres principios fundamentales:

- **Estabilización del valor del kina**, reduciendo los empréstitos del Banco de Papua Nueva Guinea, que antes habían impulsado altos índices de inflación. El Gobierno ha completado los principales elementos de la negociación con el FMI y el Banco Mundial respecto de la asistencia financiera y un programa de reajuste estructural.
- **Presupuestos responsables**. El Gobierno de Papua Nueva Guinea ha suspendido el programa fracasado de reducción de gastos de la administración pública que inició el gobierno anterior y ha invitado al Banco Asiático de Desarrollo a que le prestara asistencia en la elaboración de un adecuado sistema de reforma del sector público, que reducirá los gastos de la administración pública.
- **Eliminación de obstáculos al desarrollo** mediante la reforma del régimen impositivo en vigor. El Gobierno ha encomendado una importante revisión del sistema tributario.

10. El presupuesto complementario presentado al Parlamento introdujo una política fiscal de austeridad mediante una combinación de aumentos de impuestos y disminuciones de gastos de los departamentos a través de la reducción de los gastos generales de apoyo. Después de un déficit presupuestario cercano a los 200 millones de kina en el primer semestre de 1999, el presupuesto

complementario prevé un superávit de 42 millones de kina en el segundo semestre, determinando para el año un déficit de 157 millones de kina, equivalente al 1,8 por ciento del PIB.

11. El Gobierno ha acordado en el Consejo de Ministros y ha hecho público su propósito de lograr un presupuesto equilibrado en el año 2000. No se admitirá que los ingresos y la asistencia para el desarrollo excedan de las rentas fiscales.

II. POLÍTICAS Y PRÁCTICAS COMERCIALES

12. Papua Nueva Guinea sigue una política en materia de comercio internacional que se basa en cuatro elementos esenciales. El primero y más importante de ellos ha sido el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio. Papua Nueva Guinea fue miembro *de facto* del GATT y en 1995 se convirtió en Miembro fundador de la OMC. El segundo pilar en que se apoya la política comercial de Papua Nueva Guinea es el concepto del regionalismo abierto, tal como ha sido expresado por los gobernantes de los países del APEC. El tercer pilar de la política comercial del país es el desarrollo de mecanismos de integración regional con el Grupo Melanesio "Punta de Lanza". Por último, Papua Nueva Guinea sigue apoyando firmemente los mecanismos comerciales no recíprocos como el Acuerdo Regional de Cooperación Comercial y Económica en el Pacífico Sur (SPARTECA) y la Convención de Lomé, que han ayudado a Papua Nueva Guinea y otros países en desarrollo a establecer industrias orientadas a la exportación.

13. Papua Nueva Guinea es Miembro de la OMC y está firmemente comprometida en favor de un sistema de comercio multilateral y reglamentado. El país apoya también la integración de los países en desarrollo y los países menos adelantados en el sistema multilateral de comercio y el fomento y fortalecimiento de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado a los países en desarrollo. Papua Nueva Guinea se propone participar cabalmente en la próxima ronda de negociaciones comerciales multilaterales, y procura establecer una delegación permanente ante la OMC, en Ginebra, en los próximos dos o tres años.

14. El Gobierno de Papua Nueva Guinea, en su carácter de miembro del APEC, está poniendo en práctica sus obligaciones con arreglo a la Declaración de Bogor y los Planes de Acción de Manila, destinados a la liberalización del comercio y las inversiones para el año 2020. Este objetivo de lograr un régimen libre y abierto del comercio y las inversiones ha sido reiterado recientemente por el nuevo Gobierno de Sir Mekere Mourata en su discurso de presentación del Presupuesto Complementario de 1999.

15. Para facilitar la realización a largo plazo de este objetivo, el Gobierno ha introducido una serie de medidas que permitirán ir eliminando gradualmente las restricciones del comercio y las inversiones. La primera modificación consistió en la sanción de la Ley de Reforma Arancelaria de 1998, que introdujo una serie de cambios en el sistema arancelario reduciendo considerablemente los aranceles para el año 2006. Se clasificaron los aranceles en seis categorías, que oscilan entre los tipos nulos y los "prohibitivos", que se reducirán para el 2006 a un máximo del 40 por ciento. La segunda etapa del proceso de reforma ha sido la introducción, en julio de 1999, del impuesto sobre el valor añadido, que permitirá al Gobierno diversificar las fuentes de ingresos fiscales al eliminar los obstáculos arancelarios, ajustando mejor con ello la economía del país a las tendencias mundiales en materia impositiva.

16. Sin embargo, como consecuencia del restablecimiento progresivo de gravámenes basados en las necesidades, el Gobierno está efectuando una revisión del sistema impositivo, que incluye derechos de importación, con el propósito de asegurar la continuación del proceso de liberalización gradual. En la revisión se tendrá en cuenta también la evidente anomalía que existe en la estructura de

los derechos de importación, por la que los tipos medios de derechos parecen discriminar en contra de la elaboración más avanzada de los productos primarios.¹

17. Para cumplir sus obligaciones en el marco del APEC, Papua Nueva Guinea también ha adoptado en los últimos años medidas destinadas a facilitar las inversiones. Sin embargo, el Gobierno reconoce que es preciso mejorar los procedimientos relacionados con las inversiones y crear un entorno que las propicie, resolviendo adecuadamente problemas de orden público, creando un marco normativo estable y abordando cuestiones referentes a la transparencia. El Gobierno revisará la lista de actividades reservadas, estudiará nuevas formas de acentuar la eficacia del Organismo de Fomento de las Inversiones y establecerá un conjunto uniforme y coherente de incentivos a la inversión, aplicable a todos los inversionistas.

18. Papua Nueva Guinea apoya también una política comercial basada en mecanismos de integración regional compatibles con el régimen de la OMC, con el Grupo Melanesio "Punta de Lanza" y después con otros países insulares integrantes del Foro. Papua Nueva Guinea reconoce los beneficios de la integración regional derivados de las economías de escala y la expansión de los mercados. Aunque el país no espera que las medidas de integración regional den lugar en un futuro próximo a una creación neta de comercio en volúmenes importantes, los elementos de juicio hacen pensar que habrá algunos efectos netos positivos. En las estimaciones de los beneficios de la integración comercial dentro de la región no se han incluido cálculos de los beneficios derivados de las mayores economías de escala.

19. Por otra parte, sobre la base de su propia experiencia en materia de liberalización, Papua Nueva Guinea ha efectuado una integración regional de su comercio dentro del Grupo Melanesio "Punta de Lanza" al mismo tiempo que seguía una política de liberalización en régimen NMF en el marco del APEC y la OMC. Las Islas Salomón y Vanuatu, asociados de Papua Nueva Guinea en el Grupo Melanesio "Punta de Lanza", también han aplicado activamente una política de liberalización comercial en régimen NMF al mismo tiempo que llevaban adelante la integración comercial regional. En consecuencia, no parece aplicarse a la experiencia de Melanesia la advertencia que se formula en el informe de la Secretaría en el sentido de que las políticas de liberalización en régimen NMF y las de integración comercial regional pueden excluirse recíprocamente.

20. También se sugiere en el mismo documento que Australia y Nueva Zelandia quedarían excluidas del Acuerdo de Libre Comercio del Foro. La decisión adoptada por los gobernantes de los países del Foro en la reciente reunión en la Cumbre de Palau es que el Acuerdo de Libre Comercio comprenderá a Australia y Nueva Zelandia, pero la liberalización de los países insulares del Foro en sus relaciones con Australia y Nueva Zelandia se llevará a cabo a un ritmo coherente con las necesidades de desarrollo de los pequeños Estados insulares y determinado por ellos mismos. Se encomendó a la secretaría del Foro la realización de nuevos estudios sobre la forma en que puede extenderse el acuerdo a Australia y Nueva Zelandia.

21. El último de los pilares en que se ha basado la política comercial de Papua Nueva Guinea es el sistema de preferencias comerciales no recíprocas. Papua Nueva Guinea se ha beneficiado tanto del régimen de SPARTECA como de las preferencias comerciales de la Convención de Lomé. Las

¹ La observación según la cual los aranceles medios de los productos elaborados son inferiores a los que se aplican a los productos semielaborados corresponde a un nivel de agregación demasiado alto para poder extraer la conclusión de que efectivamente se discrimina en contra de una elaboración más avanzada. Un hecho más importante es que en Papua Nueva Guinea la elaboración está destinada por lo general, aunque no exclusivamente, a los mercados de exportación y no al mercado interno, de modo que los tipos de derechos de los productos semielaborados repercuten muy poco en el grado de elaboración.

preferencias comerciales de SPARTECA han sido de utilidad muy limitada para el desarrollo de las exportaciones de Papua Nueva Guinea, pero las del régimen de Lomé para los productos de atún enlatados han sido importantes para el desarrollo de industrias de elaboración de esos productos. Papua Nueva Guinea apoya firmemente el mantenimiento del régimen de preferencias comerciales de Lomé mas allá de la actual exención de la OMC, que habrá de vencer en febrero del año próximo.

III. POLÍTICAS COMERCIALES, POR SECTORES

1) AGRICULTURA

22. La producción agropecuaria representa en Papua Nueva Guinea aproximadamente un 25 por ciento del PIB. El componente de mayor importancia del sector de la agricultura, con gran ventaja, es la producción de alimentos para el uso doméstico. En esta materia, la política oficial se ha basado en el objetivo de la autosuficiencia alimentaria. En lo referente a los aspectos comerciales, su propósito comprende:

- alcanzar la autosuficiencia alimentaria de los hogares rurales y urbanos mediante sistemas de producción eficientes de cultivos tradicionales básicos, así como de cultivos introducidos del exterior;
- mejorar la distribución y comercialización de los alimentos y productos alimenticios nacionales;
- estimular y fomentar la elaboración y la producción de conservas para obtener valor añadido y nuevas formas de utilización de los productos de la agricultura y la ganadería.

23. Aunque el Gobierno apoya plenamente estos objetivos de política alimentaria que se procuran desde hace mucho tiempo, se ha ido comprendiendo cada vez más que, en ciertos casos, la política de autosuficiencia alimentaria ha sido de alto costo. El Gobierno comprende cabalmente el costo elevado de la autosuficiencia alimentaria para los consumidores, que se indica en el informe de la Secretaría al exponer las tasas efectivas de protección. El Gobierno de Papua Nueva Guinea estima que, en ciertos casos en que existen expectativas razonables de alcanzar con nuevos productos agropecuarios, con el tiempo, ventajas comerciales en los mercados mundiales, corresponde aplicar medidas comerciales compatibles con el régimen de la OMC para facilitar su desarrollo. La diversificación de la producción agropecuaria y de alimentos, junto con la elaboración destinada a añadir valor, sigue constituyendo objetivos importantes de la política económica. Sin embargo, para asegurar que el costo de esas medidas sea limitado y que los nuevos productos tengan a largo plazo posibilidades de lograr ventajas comerciales, el Gobierno ha restringido el arancel máximo de protección al 40 por ciento para el año 2006. Además, el Gobierno de Papua Nueva Guinea está comprometido a aplicar únicamente medidas comerciales compatibles con el régimen de la OMC al impulsar su política de autosuficiencia alimentaria.

24. En el campo de los productos tradicionales de la silvicultura tropical, el Gobierno ha desarrollado una política que procura acrecentar la eficiencia y aumentar la producción en los sectores en que el país ha tenido, en un período prolongado, una ventaja comercial comprobada. El Gobierno también ha estimulado, en la medida de lo posible, las actividades de elaboración y valor añadido en las industrias de la copra y el café. El desarrollo del café elaborado de Papua Nueva Guinea ha logrado cierto éxito en los mercados mundiales.

25. El Gobierno también aplica una activa política de diversificación agropecuaria orientada a sectores competitivos en la producción de especias. Esto comprende el desarrollo de la vainilla, el cardamomo, la malva de olor, el pimiento picante, la pimienta, la cúrcuma y la nuez moscada. El Gobierno percibe actualmente un gravamen del 40 por ciento sobre las importaciones de estos productos, pero tiene previsto reducirlo al 15 por ciento para el 2006.

26. El sector de la agricultura en que Papua Nueva Guinea tiene mejor competitividad actualmente en los mercados mundiales es el de la palma oleaginosa, cuya producción se ha ampliado considerablemente en los últimos 15 años convirtiendo a Papua Nueva Guinea en uno de los principales productores del mundo. El Gobierno ha asumido tradicionalmente una función de participación activa en el establecimiento de los nuevos proyectos relativos a la palma oleaginosa. Sin embargo, con el éxito y el crecimiento de las actividades del sector privado en este importante y floreciente sector exportador, el Gobierno de Papua Nueva Guinea, desde mediados del decenio de 1990, ha procedido a desprenderse de la participación estatal en el sector. La palma oleaginosa muestra el caso de un sector en que la intervención oficial, a través de empresas mixtas con participación del Estado para ayudar a establecer una nueva industria en que el país no contaba con ventajas comerciales, ha dado lugar al desarrollo de una industria exportadora floreciente y redituable.

2) SILVICULTURA

27. La silvicultura sigue a la agricultura de subsistencia y orientada al mercado como segundo de los sectores agropecuarios de mayor importancia, y durante todo el decenio de 1990, como en la actualidad, ha ocupado el tercer lugar entre las mayores fuentes de exportación, siguiendo al petróleo y los minerales y aportando actualmente un 5 por ciento del PIB. El Gobierno de Papua Nueva Guinea sigue una política tendiente a mantener niveles sostenibles de extracción de madera, en forma que asegure la viabilidad y sostenibilidad del sector. En 1998, las exportaciones de madera en rollo disminuyeron a 1,8 millones de m³ tras el desmoronamiento de la demanda en Asia, principal mercado de los productos forestales de Papua Nueva Guinea. Este nivel de extracción es muy inferior a los máximos alcanzados en los primeros años del decenio de 1990, de 3 millones de m³. El Gobierno ha sugerido que el nivel de extracción sostenible se sitúa en torno de los 3,2 millones de m³.

28. La política del Gobierno con respecto a la silvicultura sigue basándose en los siguientes puntos:

- la continuación de una producción sostenible desde los puntos de vista ambiental y económico;
- el desarrollo gradual de sectores con valor añadido viables, como los aserraderos y la producción de chapas y muebles;
- la gradual adquisición por capitales nacionales de los medios de explotación forestal y elaboración de sus productos.

29. Para alcanzar estos objetivos y otros conexos, el Gobierno recurre a diversas medidas fiscales y económicas, en particular las siguientes:

- impuestos sobre la exportación de troncos, como incentivo a la elaboración de los productos forestales;
- restricciones a la exportación en forma de troncos de especies de alto valor como el ébano, el *Castanospermum australe* y el palo de rosa.

30. En el informe de la Secretaría de la OMC se sugiere:

- que el costo del actual sistema de impuestos a la exportación recae en los propietarios de los recursos (página 115);
- que Papua Nueva Guinea debería emplear un sistema de subastas para la adjudicación de cuotas de explotación forestal, en sustitución de todos los impuestos (página 116);
- que Papua Nueva Guinea no debería otorgar incentivos a la elaboración de productos de la madera porque ese método ha dado lugar a la subvención de productores ineficientes (página 118);
- que, si no se acepta el método de las subastas, debería utilizarse un sistema comercial neutro de derechos de tala como mecanismo para la obtención de ingresos fiscales (página 117).

31. El Gobierno de Papua Nueva Guinea opina lo siguiente:

- cuando existen mercados sumamente imperfectos y los propietarios de los recursos no conocen los precios (párrafo 55, página 114), y se extraen beneficios cuantiosos, los impuestos sobre la exportación pueden gravar al explotador forestal y no al propietario de los recursos;
- en una industria forestal dominada por una sola empresa, que controla aproximadamente el 50 por ciento de las exportaciones de madera en rollo, resulta difícil advertir cómo podría funcionar adecuadamente un sistema de subastas, incluso con precios de reserva convenientes;
- la elaboración en etapas posteriores de la producción es un objetivo nacional conveniente e importante. La concepción de una Papua Nueva Guinea cuyos ciudadanos extraen beneficios óptimos de los recursos sin participar en forma alguna en la producción es contraria a la estrategia de desarrollo del país.

32. En el informe de la Secretaría de la OMC se llega a la siguiente conclusión sobre el reciente restablecimiento de impuestos a la exportación (párrafo 58, página 115):

"La reciente decisión, recogida en el Presupuesto Suplementario, de aumentar los impuestos aplicados a las exportaciones de madera a los niveles anteriormente vigentes ha suscitado en Papua Nueva Guinea cierta preocupación de que se pueda gravar en exceso la industria en un momento en que los beneficios ya son bajos de por sí. Esto podría provocar una disminución de la producción maderera, lo que a su vez acarrearía una notable disminución de las exportaciones, en cuyo caso los ingresos fiscales derivados de la exportación disminuirían en lugar de aumentar."

Por su parte, el Banco Mundial, en su reciente examen de la economía de Papua Nueva Guinea titulado *Papua New Guinea - Improving Governance and Performance* (22 de octubre de 1999, página 57, párrafo 2), llegó a la siguiente conclusión acerca de los impuestos sobre la exportación de productos forestales:

"Con respecto a la cuestión del régimen impositivo, el Gobierno ha restablecido el anterior sistema de impuestos sobre la exportación; es una medida que inspira satisfacción."

En opinión del Gobierno de Papua Nueva Guinea, hace falta claramente un grado mayor de coherencia entre los organismos multilaterales cuando ofrecen su asesoramiento sobre cuestiones tan fundamentales.

3) PRODUCTOS DE LA PESCA

33. El sector pesquero aporta actualmente alrededor del 1 por ciento al PIB. Sin embargo, en este porcentaje se subestima gravemente el valor de la pesca artesanal destinada al consumo de subsistencia. El sector de la pesca presenta una amplia división entre la pesca costera y la pesca de altura de especies altamente migratorias, como el atún. Esta última es, económicamente, la de mayor importancia y está dominada en forma casi absoluta por naciones pesqueras distantes que actúan sobre la base de acuerdos bilaterales o multilaterales. La pesca costera es de naturaleza artesanal, como la del bogavante y la perca gigante, o se basa en actividades comerciales de empresas nacionales, como en las pesquerías de camarones del Golfo de Papua.

34. La pesca del atún está dominada por cerqueros que actúan en virtud de acuerdos bilaterales y que generan para el Estado de Papua Nueva Guinea un rendimiento del 6 por ciento del valor de la captura en el caso de los acuerdos bilaterales, y 10 u 11 por ciento en el caso de las disposiciones multilaterales con los Estados Unidos sobre acceso a las pesquerías. El informe de la Secretaría formula críticas a la política de transbordo obligatorio del atún en puertos determinados, así como a la exigencia de que se pague el costo de la presencia de inspectores a bordo de los buques. En el pasado, el transbordo se efectuaba en alta mar y, con los derechos de licencia *ad valorem*, eran muy fuertes los incentivos y muchas las oportunidades para declarar cantidades capturadas menores que las reales. Resulta difícil comprender que una política encaminada a crear una industria eficiente y reglamentada, que no se dedique a prácticas comerciales fraudulentas, genere rechazo porque incrementa los costos. Los beneficios que esta política regional de prohibición de los transbordos en alta mar ha generado para todos los países insulares del Pacífico han sido puestos de manifiesto por el Organismo de Pesca del Foro a través del aumento de los derechos de licencia derivados de las declaraciones más completas.

35. El informe de la Secretaría también formula críticas a la política de fomento de la participación nacional que es intrínseca de la política de Grupo de Palau tendiente a reducir en un 10 por ciento los cerqueros extranjeros. El Organismo de Pesca del Foro define los buques nacionales mediante un sistema de puntaje basado en el número de trabajadores nacionales empleados, las compras en el país y las inversiones hechas en él. También esto se considera un factor que incrementa los costos para los cerqueros. En el informe de la Secretaría se sugiere que la política aplicada por Papua Nueva Guinea opta por la vía muy riesgosa de obtener un provecho mayor, pero muy incierto, fomentando la industria nacional del atún, en lugar de los beneficios menores, pero más seguros, que ofrece la recaudación de derechos de licencia.

36. La experiencia de la industria del camarón en Papua Nueva Guinea ofrece un valioso ejemplo que permite rebatir los argumentos que se oponen al fomento de la participación nacional. En el caso de la industria del camarón, el proceso de fomento de la participación nacional ya se ha completado y se ha prohibido a los buques de propiedad extranjera la pesca en el Golfo de Papua. En el pasado, los buques extranjeros que actuaban en esta pesquería pequeña pero redituable cumplían de manera muy deficiente las normas impositivas nacionales y pocas veces, si acaso alguna, obtenían un beneficio imponible. La flota de propiedad nacional parece lograr utilidades y ha realizando exportaciones en forma sostenida durante el último decenio de actividad.

37. El Gobierno de Papua Nueva Guinea reconoce algunos de los errores cometidos en el pasado al tratar de imponer rápidamente la propiedad nacional de las empresas en actividades de la región. Sin embargo, se está desarrollando ahora un número cada vez mayor de personas con talento empresarial y experiencia en el sector pesquero. Un proceso lento de fomento de la participación nacional, en que se capacite a nacionales de Papua Nueva Guinea para actuar en el sector, acabará por dar lugar a una transición a la propiedad nacional de las empresas que supondrá un grado mínimo de perturbación en los suministros mundiales.

4) MINERÍA Y PETRÓLEO

38. Las industrias de la minería y el petróleo, en conjunto, generaron en 1997 aproximadamente un 21 por ciento del PIB. De este porcentaje correspondió un 12 por ciento al petróleo y un 9 por ciento a la minería. La importancia de este sector fue aún mayor durante el decenio de 1980 y a comienzos y mediados del actual, cuando las nuevas inversiones en proyectos referentes a la minería y el petróleo eran esenciales para la economía de Papua Nueva Guinea, compensando el desequilibrio estructural del comercio que existió durante la mayor parte del decenio de 1980 hasta que comenzó la producción de petróleo. Las inversiones en la minería alcanzaron su máximo en 1989, en un nivel del 28 por ciento del PIB, con entradas de capitales para el proyecto petrolífero de Kutubu y la mina de Porgera. Las inversiones alcanzaron un nuevo punto alto en 1996, cuando llegaron a un 27 por ciento del PIB, para el proyecto de Lihir y el yacimiento petrolífero de Gobe.

39. La política de Papua Nueva Guinea respecto de la minería y el petróleo se basa en los siguientes objetivos:

- un entorno estable y competitivo para las inversiones en el sector de la minería y el petróleo, incluido el gas;
- beneficios equitativos para Papua Nueva Guinea, en conjunto, derivados de la explotación de sus recursos no renovables;
- un régimen impositivo adecuado, que equilibre las necesidades de ingresos fiscales con el atractivo de los proyectos y los beneficios para los demás interesados;
- el desarrollo de los recursos de gas de Papua Nueva Guinea, incluidas las industrias derivadas de él.

40. En lo que respecta a los objetivos concretos de la política de Papua Nueva Guinea para el futuro inmediato, se procura mantener la producción de petróleo mediante el desarrollo de nuevos yacimientos, compensando así la menor producción de los que están en actividad. Sin embargo, teniendo en cuenta el rendimiento relativamente escaso de los yacimientos que actualmente se prevé desarrollar, este camino sólo puede representar, a lo sumo, una solución de mediano plazo frente a la disminución de los ingresos de exportación derivados del sector. Las actuales reservas de gas de Papua Nueva Guinea se estiman en 15 billones de pies cúbicos, es decir, 26.660 millones de barriles de equivalente de petróleo, lo que representa aproximadamente ocho veces las reservas de petróleo, de 340 millones de barriles. En consecuencia, el Gobierno de Papua Nueva Guinea se propone desarrollar los recursos de gas como solución de largo plazo. El proyecto de gasoducto a Queensland es un importante primer paso para lograr este objetivo fundamental.

41. En el sector de la minería, el Gobierno ha entablado negociaciones para el desarrollo del proyecto de extracción de níquel de Ramu. Se espera firmar el contrato en diciembre de 1999. El proyecto es importante porque dará lugar a una considerable diversificación del sector de las exportaciones de Papua Nueva Guinea y reducirá la vulnerabilidad de su economía respecto de las

tendencias cíclicas de los precios de los productos básicos. También existen en Papua Nueva Guinea diversos yacimientos de oro de gran interés, y se espera desarrollarlos en los próximos cinco años.

IV. CONCLUSIÓN

42. A pesar de la sequía de 1997 y de la crisis financiera asiática y la consiguiente inestabilidad macroeconómica, Papua Nueva Guinea ha logrado mantener su política comercial orientada al exterior, iniciada con la adhesión del país al APEC. No se ha producido ninguna revisión importante de los derechos de importación ni se ha recurrido a medidas de salvaguardia. La política comercial orientada al exterior de Papua Nueva Guinea se ha basado en la liberalización progresiva en régimen NMF, así como en la integración comercial y económica regional. Así, a pesar de la inestabilidad económica provocada por factores externos y de la mala administración de gobiernos anteriores, la política comercial ha mostrado una notable elasticidad, sin que se manifestaran presiones políticas en favor de un retorno a las anteriores orientaciones aislacionistas. En un período en que la mayoría de las medidas económicas eran fuertemente controvertidas con cada cambio de gobierno, no se produjo ninguna modificación de la política a pesar de tres cambios de gobierno. La integración de Papua Nueva Guinea en la economía regional y mundial constituye ahora una cuestión suprapartidaria que cuenta en el Parlamento con el apoyo inequívoco de todos los partidos.

43. Papua Nueva Guinea, en su carácter de Miembro fundador de la OMC, sigue empeñada en el cabal cumplimiento de todas sus obligaciones conforme a los acuerdos comerciales multilaterales. El país completará la aplicación de sus obligaciones derivadas del Acuerdo sobre los ADPIC y del Acuerdo sobre Valoración en Aduana dentro de los plazos previstos en esos Acuerdos para los países en desarrollo. Papua Nueva Guinea también se está preparando para una plena participación en la próxima ronda de negociaciones comerciales multilaterales.

44. Aunque Papua Nueva Guinea sigue firmemente empeñada en su completa integración en la economía mundial, también está comprometida a seguir una política de desarrollo que permita a todos los ciudadanos participar en ese desarrollo por medio de la inversión en empresas y el trabajo en ellas. Papua Nueva Guinea está comprometida también, en forma igualmente suprapartidaria, a desarrollar su economía añadiendo valor a sus recursos naturales y diversificando su base económica. Una política de comercio y desarrollo basada simplemente en que el país sea una fuente de máximos beneficios y siga exportando materias primas sin elaborar por tiempo indeterminado sería rechazada por cualquier Gobierno de Papua Nueva Guinea. Aceptar semejante visión estática de las ventajas comparativas de la nación equivaldría a condenar a los habitantes de Papua Nueva Guinea a seguir exportando por tiempo indefinido minerales, madera en rollo y pescado sin elaborar.

45. Papua Nueva Guinea es plenamente consciente de que algunos de sus anteriores intentos de desarrollar la elaboración y diversificar su economía se llevaron a cabo sin una consideración adecuada de la viabilidad económica y financiera de tales proyectos a largo plazo. Esto ha constituido, precisamente, una de las enseñanzas importantes del Examen de las Políticas Comerciales. Sin embargo, algunos de los esfuerzos de diversificación y de elaboración de los productos han tenido gran éxito, como el desarrollo de las exportaciones de palma oleaginosa y café elaborado, que en el Examen de las Políticas Comerciales no ha sido valorado debidamente.

46. En Papua Nueva Guinea la política comercial sigue siendo accesoria de la política de desarrollo, y la expansión del comercio se procura únicamente en la medida en que es compatible con una política de desarrollo económico sostenible, que está en la médula de la política de desarrollo del país, así como está consagrada en su Constitución. Una política comercial basada en que los poseedores de recursos de Papua Nueva Guinea recojan pasivamente el beneficio económico sin participar en forma directa en el proceso de desarrollo de sus recursos a través del trabajo y la

inversión choca frontalmente con una concepción razonable del desarrollo económico sostenible. Papua Nueva Guinea sigue empeñada en favor de una política comercial que incluya la elaboración económicamente viable de sus productos, el añadido de valor y la diversificación económica, y rechaza cualquier política económica que haga de los poseedores de las tierras y los recursos los beneficiarios del provecho económico, porque muchos de los problemas de la nación en materia de gestión de los asuntos públicos y régimen de la tierra tienen su origen profundo, precisamente, en ese comportamiento de búsqueda de lucro.
