

# INFORME RIESGO PAÍS

# PAPÚA NUEVA GUINEA

*Madrid: 26 de febrero de 2013*



A destacar

**Inestabilidad política, pobre funcionamiento institucional y buenas perspectivas económicas.**

El primer ministro Peter O'Neill llegó al cargo en 2011, tras una moción de censura que originó un enfrentamiento contra su antecesor en el cargo. Las elecciones del 2012 desbloquearon la crisis política, que amenazaba la estabilidad del país. Tras su victoria en las urnas, O'Neill se consolida como jefe de gobierno.

**La construcción de una planta de gas natural licuado ha estimulado el crecimiento durante el último lustro.**

La planta se pondrá en funcionamiento en 2014, según las previsiones. Su construcción y puesta en marcha supone un impulso económico formidable. PNG es muy dependiente del sector minero, explotado por multinacionales, así como de la construcción.

**Aprovechando la buena situación fiscal, el nuevo gobierno aumenta considerablemente el gasto público.**

La expansión fiscal de 2013 va a causar un fuerte incremento de deuda y déficit públicos. El ejecutivo planea cuadrar las cuentas a medio plazo gracias a los mayores ingresos asociados al crecimiento económico.

**Momento de cambio estructural en el sector exterior.**

De un gran déficit por cuenta corriente se va a pasar a superávit por el efecto de la planta de gas natural licuado. Asimismo, se acentuará la concentración de las exportaciones en el sector minero.

**Buena situación de endeudamiento.**

El nivel de endeudamiento público ha ido descendiendo hasta niveles bajos. La deuda externa es mayoritariamente privada, casi toda por la relación entre matrices y filiales de multinacionales. El servicio de la deuda no plantea problemas.

Población: 6,8 mill.habs.  
Rpc: 2.255 \$ (2012)

## SITUACIÓN POLÍTICA

- País democrático, con un parlamento muy fragmentado y coaliciones de gobierno inestables.
- El primer ministro O'Neill accedió al cargo en agosto del 2011 tras una moción de censura que desató una grave crisis. El primer ministro saliente, Michael Somare, no aceptó su destitución. Las elecciones de 2012 cerraron la crisis con la victoria de O'Neill en las urnas.
- El país ha ido superando conflictos y crisis, si bien aún existen factores de riesgo como el altísimo nivel de corrupción, la desigualdad, la inestabilidad política y el deficiente gobierno.

Papúa Nueva Guinea (PNG) es posiblemente el país con mayor diversidad humana del mundo. Su eslogan turístico, "Tierra de lo inesperado", refleja bien su idiosincrasia. Cuenta con más de mil comunidades distintas, cada una con idioma y cultura propios. Muchas de estas comunidades son pequeños y exóticos grupos tribales que han vivido prácticamente aislados del resto del mundo, y que están formados por unos pocos centenares de personas. Una parte considerable de la población vive en zonas de difícil acceso, y apenas tienen contacto con el Estado. Cada comunidad, o tribu, tiene su propio funcionamiento social y tradiciones, incluyendo algunos célebres ritos gastronómicos<sup>(1)</sup>. La difícil orografía y el escaso desarrollo no facilitan las comunicaciones. Las infraestructuras son escasas y de muy mala calidad.

PNG es una democracia parlamentaria constitucional, y forma parte de la Commonwealth of Nations, siendo la Reina Isabel II la Jefa de Estado. Desde su independencia de Australia en 1975, el país se ha caracterizado por sufrir una crónica inestabilidad en el gobierno, con continuas crisis políticas y cambios de liderazgo. Esto se debe a la gran fragmentación de fuerzas en el parlamento que lleva a establecer frágiles coaliciones. El país está dividido en distritos electorales, y en cada distrito se elige a un representante parlamentario. Hasta el 2007 se seguía un sistema First-Past-the-Post similar al británico, se elegía al candidato más votado en cada distrito. Con el objetivo de aumentar la estabilidad, desde el 2007 se utiliza un sistema de voto transferible en el que cada votante puede elegir, por orden, tres opciones. Sin embargo, la reforma del sistema electoral no ha logrado disminuir la fragmentación parlamentaria.

(1) Diversas tribus practican la brujería (también llamada puripuri), e incluso el canibalismo. Por ejemplo, los Korowai siguen siendo antropófagos. Esta tribu, de unos 3.000 miembros, desconocía la existencia de otros seres humanos hasta los años 70. Todavía en 2012 se han practicado detenciones por canibalismo.

La última crisis institucional enfrentó en 2011, y durante un año, a dos figuras políticas, Peter O'Neill y Sir Michael Somare, que reclamaban ser los legítimos primeros ministros del país. Durante un año coexistieron dos gobiernos paralelos e incluso dos jefes de policía. El enfrentamiento causó división en la policía y el ejército, pero finalmente las personas clave en las fuerzas de seguridad dieron su apoyo a O'Neill, tras casi un año de 'guerra de chequeras'<sup>(2)</sup>, de recursos al Tribunal Supremo e incluso de un intento de golpe militar<sup>(3)</sup>. La pugna por el poder se puede interpretar como parte de un cambio generacional, en el que los nuevos responsables apoyaron a O'Neill para consolidar su influencia frente a la generación anterior, ya en retirada, que había controlado la política y las fuerzas de seguridad desde la independencia en 1975. La obcecación de los dos líderes por ocupar la jefatura del gobierno apenas unos meses antes de las elecciones se explica por la capacidad de generar votos que proporciona el control de las instituciones y de las arcas públicas. En la cultura melanesia, la popularidad de los líderes tribales dependía tradicionalmente de su generosidad. El reparto de bienes, favores y promesas para conseguir apoyo en las urnas, incluso la compra y mercadeo de votos, son prácticas habituales en PNG, en donde los partidos y candidatos no funcionan por ideologías o programas, sino por afinidades personales, arreglos de intereses -no siempre legales-, y alianzas tribales.

El desbloqueo de la situación política llegó con las elecciones de 2012, cuya "jornada electoral" duró cinco semanas, desde mediados de junio hasta finales de julio. El periodo de votación es tan amplio a causa de las dificultades de organización en un país sin casi infraestructuras, con mucha población dispersa y analfabeta en lugares de difícil acceso, y más de 800 idiomas registrados. El partido de Peter O'Neill, People's National Congress, ganó las elecciones con 27 diputados de los 111 que forman el parlamento. La participación rozó el 77%, y 21 partidos obtuvieron representación, además de 16 candidatos independientes.

Las negociaciones posteriores permitieron a O'Neill conseguir el apoyo de un total de 94 diputados. En un giro sensacional, propio de "la tierra de lo inesperado", O'Neill contó también con el apoyo de Somare y su partido, el National Alliance, que apenas logró 7 escaños y que pocas semanas antes pedía su encarcelamiento. El gobierno cuenta nada menos que con 33 ministros de 11 partidos distintos, trece de los cuales pertenecen al partido de O'Neill. Todos los ministros son parlamentarios, y al formar gobierno se ha tenido muy presente el equilibrio regional. Asimismo, siguiendo la legislación del país, entre los diputados se han nombrado a los 20 gobernadores provinciales, con lo que casi la mitad de los 111 diputados han obtenido puestos destacados en el poder ejecutivo. Estos cargos otorgan influencia y acceso a presupuestos, claves para favorecer la futura reelección o incluso para labrarse un cómodo porvenir en el mundo de los negocios. En PNG, la mayor parte de los propietarios de negocios de tamaño medio-grande son ex-políticos. La inflación de cargos y ministerios fomenta la fragmentación administrativa, el solapamiento de competencias, la aparición de normativas contradictorias y, en definitiva, convierte el trato con la administración en un laberinto difícil de resolver sin el apoyo o apadrinamiento de alguna autoridad local.

- (2) Así llamó uno de los jefes de policía a los supuestos pagos realizados desde ambos bandos para sumar partidarios.
- (3) La crisis comenzó cuando en julio del 2011 el parlamento aprobó una moción de censura contra el entonces primer ministro Somare, de 78 años, que llevaba cuatro meses en Singapur recuperándose de una operación de corazón. Seguidamente el parlamento nombró a O'Neill, de 47 años, nuevo primer ministro. Somare, ya recuperado, no reconoció el resultado de la moción alegando que no se habían respetado los procedimientos constitucionales. El Tribunal Supremo le dio la razón en diciembre del 2011 y de nuevo en mayo del 2012, momentos en los que Somare reclamó a las fuerzas de seguridad la captura y encarcelamiento de O'Neill. Para complicar más la situación, en enero de 2012 hubo un intento de golpe militar a favor de Somare, liderado por un coronel retirado. Sin embargo, cuando los partidarios de Somare se dirigieron a ocupar las dependencias del primer ministro, la policía se lo impidió sosteniendo que no iban a aceptar cambios hasta las elecciones de junio del 2012.

Con objeto de reforzar la estabilidad en el gobierno, una preocupación recurrente para inversores e instituciones internacionales, el parlamento acaba de aprobar, en febrero de 2013, una extensión del período sin mociones de censura hasta los 30 meses de mandato, cuando anteriormente se limitaba a 18 meses. La oposición ha recurrido al Supremo esta medida, argumentando que limita sobremanera el poder de control del parlamento sobre el gobierno.

Aun no siendo probable que PNG vaya a sufrir episodios de inestabilidad a corto plazo, siguen existiendo factores de riesgo que pueden provocar inestabilidad política y social a medio y largo plazo. La falta de cohesión interna del país, la pobreza y la desigualdad han sido causa de conflictos violentos en el pasado(4). Los brotes de violencia locales son comunes, esencialmente en zonas remotas por enfrentamientos tribales.

Los enormes proyectos mineros podrían ser fuente de nuevos problemas. En concreto, en 2013-2014 finaliza la construcción de un macroproyecto de gas natural licuado, liderado por Exxon Mobil, que ha empleado a más de 14.300 personas. Se espera que el proyecto suponga un impulso sin precedentes a la economía del país, pero podrían surgir complicaciones si las más de 8.000 personas que terminan contrato no encuentran trabajo, o si hay efectos negativos para la población derivados de la extracción de gas.

**PNG, Tierra de lo Inesperado**  
**Índices de gobernabilidad**  
**Banco Mundial 2011**

- Papua Nueva Guinea
- - - Emergentes Asia



(4) El más grave sucedió entre 1988 y 1997, cuando el país sufrió un conflicto secesionista en la isla de Buganvilla que causó entre 15.000 y 20.000 muertes. El conflicto comenzó a raíz de la polémica sobre los daños que estaba causando la compañía Río Tinto en la mina de Paguna, en Buganvilla. El gobierno obtenía ingresos sustanciales por la mina, y defendía a la gran multinacional, mientras que los habitantes de la isla denunciaban que la mina estaba envenenando el agua del río Jaba y causando graves problemas de salud, especialmente a los niños. El conflicto se cerró en 1997, cuando el gobierno otorgó mayor autonomía a la isla a cambio de la paz y el desarme. En el acuerdo de paz está prevista la celebración de un referéndum sobre la independencia de Buganvilla para el año 2020, lo que puede reactivar las tensiones.

Otro problema es la corrupción y la baja calidad de gobierno. En 1975, PNG tenía una renta per cápita superior a la de sus vecinos. Sin embargo, mientras los demás países del sudeste asiático crecieron con fuerza, PNG se estancó, en buena parte por la mala gestión de unas élites poco comprometidas con el interés general. La población no ha sido partícipe del aumento de la riqueza del país, ni siquiera en estos últimos años de potente crecimiento. Las nuevas rentas han beneficiado principalmente a las clases dirigentes. Aproximadamente el 85% de la población depende de la agricultura de subsistencia, la tasa de alfabetización es del 57% y sólo hay 1,5 líneas de Internet por cada 100 habitantes. La tasa de criminalidad común está entre las más altas del planeta, siendo la capital, Port Moresby, una de las ciudades más peligrosas del mundo, dominada por bandas de 'Raskals', o criminales armados, que hacen prácticamente imposible desarrollar actividades comerciales. Estos grupos, vinculados al tráfico internacional de personas, armas y drogas, se han alimentado de jóvenes que migraban a las ciudades desde zonas rurales.

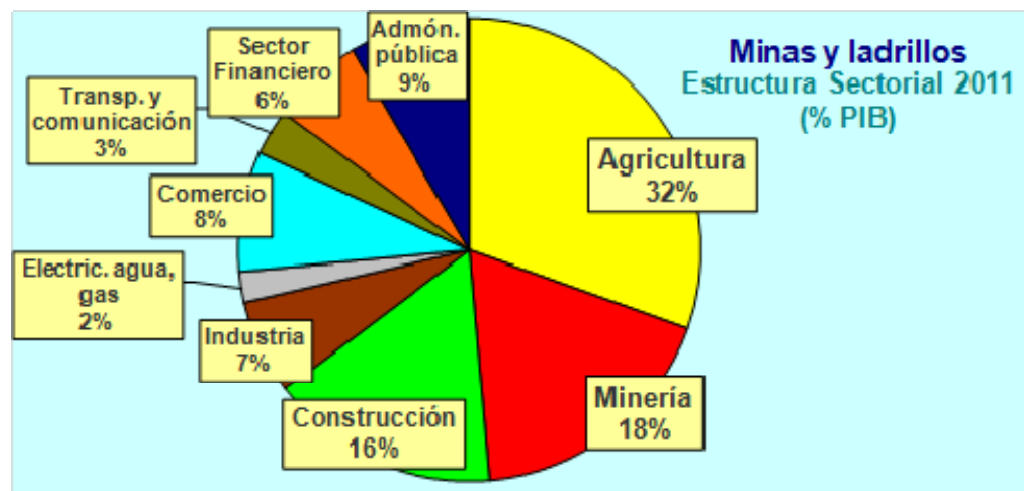
Las relaciones exteriores del país son buenas y estables. Históricamente mantiene estrechos lazos diplomáticos con Australia, la antigua metrópoli, incluyendo un tratado comercial de gran relevancia, ya que el 33,8% del comercio exterior de PNG es con Australia. Recientemente se ha renovado un polémico acuerdo para alojar un centro australiano de inmigrantes en la isla de Manus<sup>(5)</sup>, a cambio del compromiso de Australia de desarrollar las infraestructuras y la economía de la isla. Este centro se ha convertido en una pieza clave en el trato entre las dos naciones. Las relaciones con Indonesia también son buenas, existiendo colaboración en la lucha contra los grupos separatistas indonesios de Irian Jaya, la región fronteriza con PNG que ocupa la mitad occidental de la isla de Nueva Guinea. Los lazos con otros países de Asia, en particular China, se han reforzado en los últimos años debido al incremento de intereses económicos en común. Un reciente acuerdo con el EXIM Bank chino va a aumentar considerablemente la influencia china en el país. PNG es país ACP de la Convención de Lomé, lo que le permite acceso preferente a los mercados de la UE. Por último, se beneficia del Sistema de Preferencias Generalizadas de la OMC, facilitando el acceso a los mercados de países desarrollados.

- (5) El centro es causa de polémica en Australia y en PNG. En Australia se acusa al gobierno de crear centros de detención fuera de la legalidad del país. En PNG, la oposición, liderada por B.Namah, ha denunciado la existencia del centro por retener a personas sin condena, algo contrario a la constitución de PNG. El gobierno de PNG alega que esas personas están ahí voluntariamente, a la espera de resolver su solicitud de entrada en Australia.

## EVOLUCIÓN ECONÓMICA

- La construcción de una planta de gas natural licuado ha impulsado el crecimiento. La economía se encuentra en un momento de expansión y con buenas perspectivas.
- País rico en recursos minerales e hidrocarburos. La economía depende de la minería y de la construcción, aunque la mayoría de la población vive de la agricultura de subsistencia.
- La inflación se sitúa en torno al 7%, presionada al alza por el crecimiento, y la entrada de IDE.

**PNG es una economía pequeña, con una renta per cápita de 2.255\$, clasificado como país de renta media-baja según el Banco Mundial.** Por sectores, el primario abarca un 31,6% del PIB pero, en cambio, es el soporte aproximadamente del 85% de la población. El sector secundario supone un 41,4%. Dentro del secundario destacan la minería, con un 18% del PIB, y la construcción, con un 16%, siendo incuestionable que la dependencia de estas actividades entraña riesgos para la economía. Por último, el sector terciario aporta un 27% del PIB.



Fuente: Banco Asiático de Desarrollo

El turismo, sector de gran importancia para otras islas del Pacífico, no aporta ni un 1% del PIB, principalmente por las alarmantes cifras de criminalidad común y, en segundo lugar, por la carencia de infraestructuras. Destaca la ausencia de grandes empresas nacionales privadas. En contraposición, hay un gran número de monopolios públicos muy ineficientes en sectores clave como petróleo, telecomunicaciones, electricidad, puertos, agua o azúcar. La farragosa regulación, la ineficiencia del sector público y la corrupción colocan al país en la posición 104 de 185 países en el informe "Doing Business" del Banco Mundial. Elementos especialmente negativos son la seguridad jurídica, las licitaciones y la obtención de permisos.



El sector primario y terciario han ido perdiendo peso relativo en favor del **sector secundario, motor del crecimiento del país**. En concreto, el PIB ha crecido durante los últimos 15 años un 60% en términos reales. En ese periodo, la producción minera se ha multiplicado por tres, y la construcción por cinco. Mientras, el comercio ha crecido un 40%, y los servicios públicos un 30%. El sector agrícola ha aumentado durante ese periodo un 39% en términos reales.

Esta evolución se explica por el peso excepcional de la **construcción de una planta de gas natural licuado por parte de una coalición internacional, liderada por Exxon Mobil y el gobierno de PNG**. El proyecto comenzó en el año 2007, ya ha superado el 75% de ejecución, y va a terminar previsiblemente en 2014. **El presupuesto alcanza los 19.000 mill.\$, cifra que supera ampliamente el PIB de PNG (15.393 mill.\$ en 2012)**. Según algunas estimaciones, el PIB puede llegar a doblarse por el impacto global del proyecto. El coste es ya un 22% mayor de lo inicialmente presupuestado, lo que es bastante común en este tipo de instalaciones. En este caso, los responsables indican que el sobrecoste está motivado por la apreciación del kina, la divisa local, y que se prevé que los plazos se cumplan. Retrasos graves o la paralización del proyecto supondrían un perjuicio enorme para la economía del país, si bien el riesgo de que esto suceda se estima muy bajo. Una nueva revisión al alza de los costes, un escenario posible, también supondría un perjuicio para las arcas del gobierno de PNG, que tendría que financiar un 20% del sobrecoste, porcentaje que corresponde a su participación en el proyecto.

## Un Proyecto Colosal

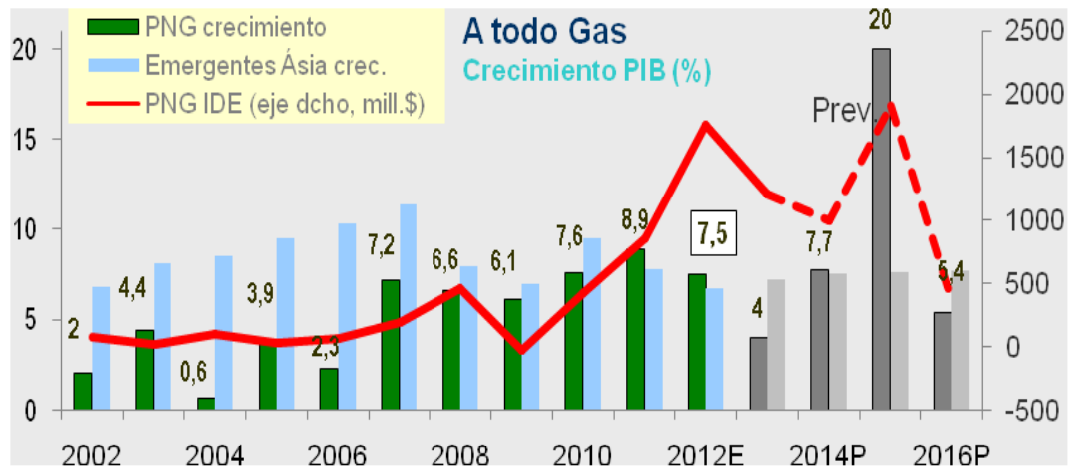
El gran proyecto de gas natural licuado supone una revolución para la economía. Comprende instalaciones de extracción, transporte y proceso. La extracción se realiza en las Highlands, el montañoso y boscoso interior del país, para luego trasladar el gas a Port Moresby, la capital, en donde se procesa y exporta por mar. La vida del proyecto se estima en 30 años. La producción de los primeros años ya está comprometida con Japón, Taiwán y China.

Imagen: Oil Search



La entrada de flujos financieros, especialmente la Inversión Directa Extranjera (IDE), muy ligados a la construcción de las nuevas instalaciones de gas, han facilitado que PNG haya disfrutado un **fuerte crecimiento en el último lustro. Las expectativas indican que probablemente va a continuar en la misma línea**. En 2013 se espera una deceleración del crecimiento hasta el 4,5%, como consecuencia de la finalización de la construcción de la planta gasística. A partir del 2014, la puesta en funcionamiento de la planta supondrá un nuevo impulso. En concreto, el crecimiento en 2014 podría alcanzar el 7,7%, y en 2015, momento en que estará funcionando a pleno rendimiento, se prevé un extraordinario crecimiento anual del 20% del PIB. En los años posteriores se espera una estabilización del crecimiento en niveles altos, similares a los alcanzados durante los últimos años.





Fuente: Fondo Monetario Internacional

Las nuevas instalaciones mineras, entre ellas una mina de níquel y cobalto en Ramu Nico, no han logrado compensar la caída de la producción de varias explotaciones que están alcanzando la madurez. En los próximos años irán concretándose otros proyectos mineros, actualmente en fase de planificación y desarrollo<sup>(6)</sup>. La consultora británica Wood Mackenzie estima que las reservas de gas natural alcanzan los 736.240 millones de metros cúbicos, aproximadamente el consumo de EE.UU. en un año. Las multinacionales del sector seguramente seguirán invirtiendo en PNG, atraídas por esas reservas y por la cercanía de países de fuerte demanda como Japón, China, Australia o Corea del Sur.

Dada la importancia de la industria extractiva, una caída de los precios internacionales de minerales y/o gas natural licuado supondría un revés grave para la economía, singularmente si esta caída fuera muy prolongada en el tiempo, ya que esto **reduciría significativamente la entrada de inversiones internacionales**, de las que depende el crecimiento. La producción de este tipo de bienes es muy inelástica, por lo que no se podría acomodar fácilmente la oferta ni reubicar recursos si hay una bajada fuerte y permanente de los precios. Sin embargo, el país podría afrontar bajadas de precios transitorias, ya que la propiedad de las explotaciones es mayoritariamente extranjera, lo que amortiguaría el impacto sobre PNG.

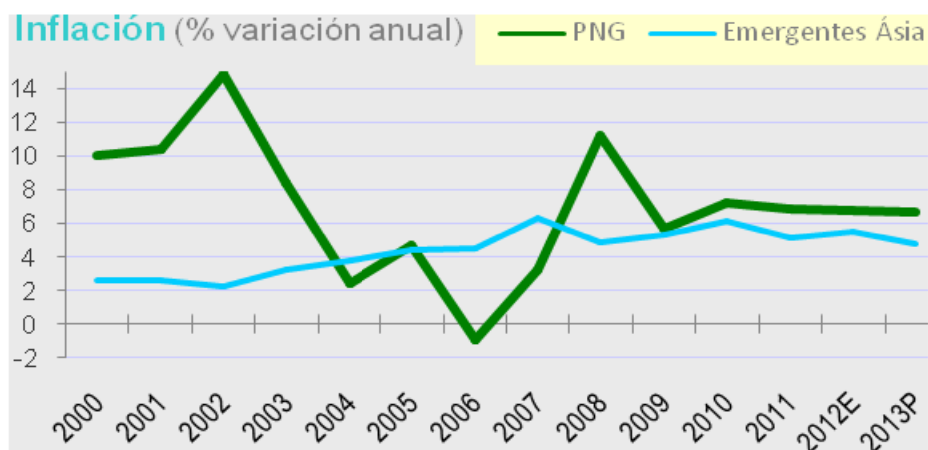
(6) Hay un segundo proyecto de gas natural licuado situado en el golfo de Papúa, liderado por la canadiense InterOil. Este proyecto, valorado en 7.700 mil.\$ (igual al 50% del PIB), fue aprobado por el ejecutivo de PNG en noviembre del 2012 tras cuatro años de negociaciones. Se espera que en los próximos meses se clarifiquen los detalles. Por otro lado, Harmony Gold Mining, una multinacional minera sudafricana, estudia la viabilidad de una mina de oro y cobre en Morobe. Este proyecto estaría valorado en 9.800 mil.\$ (equivalente al 63% del PIB), y entraría en funcionamiento a partir del 2019 y por 26 años.

El gobierno ya está empezando a utilizar los ingresos fiscales que se esperan gracias al crecimiento futuro. El presupuesto para 2013 es fuertemente expansivo, y se centra en inversiones para mejorar las muy deficientes infraestructuras. Como parte del plan, el gobierno ha alcanzado recientemente un acuerdo con China para que el EXIM Bank financie la construcción y reparación de varias infraestructuras<sup>(7)</sup>, incluyendo una carretera principal, la Highlands Highway, considerada una de las arterias económicas de PNG. El impulso fiscal va a estimular previsiblemente el crecimiento a corto plazo, y proporcionar mayor popularidad y estabilidad al nuevo gobierno.

**En el caso de que salgan adelante un elevado número de proyectos de inversión, existe el riesgo de que se agraven los síntomas de ‘enfermedad holandesa’.** La fuerte entrada de flujos financieros causada por estos u otros proyectos podría seguir presionando al alza el valor de la divisa nacional, perjudicando a los pocos exportadores que hay más allá de la minería, y aumentando aún más si cabe la dependencia minera y energética. Sin embargo, en este escenario, las autoridades económicas disfrutarían de sustanciales ingresos fiscales y margen de maniobra para compensar a los afectados, y hacer frente a sus compromisos internacionales.

Por la naturaleza de la sociedad y de la economía del país, así como por el bajo nivel de desarrollo, no existen estadísticas fiables sobre los niveles de empleo. Se calcula que solamente el 10% de la población activa trabaja en la economía formal. La práctica totalidad de la población en las zonas rurales vive de actividades económicas tradicionales, no reguladas ni controladas oficialmente. Estimaciones no oficiales indican que el desempleo es muy elevado en las ciudades, siendo ésta una de las razones detrás de las alarmantes cifras de criminalidad.

**La inflación en 2012 se situó en el 6,8%**, un nivel alto pero razonable para un país en desarrollo con crecimiento fuerte. En el año 2008, la inflación repuntó hasta el 11,2%. Desde entonces se ha moderado, situándose en niveles relativamente estables entre el 6% y el 8%. El Banco Central utiliza un valor de referencia del 5% como objetivo, aunque considera aceptable situarse entre el 5% y el 10% de inflación en tiempos de crecimiento económico. Las previsiones indican que la inflación continuaría alrededor del mismo nivel en los próximos años, en torno al 7%.



Fuente: FMI

(7) La financiación del EXIM Bank chino aprobada hasta el momento alcanza los 2.700 mil.\$ (18% PIB de PNG), cifra que podría llegar a ampliarse hasta los 6.000 mil.\$ (40% del PIB), en los próximos años.

Las presiones inflacionistas se han derivado de la fuerte entrada de flujos financieros, así como del aumento del precio internacional de algunas materias primas. Para controlar la inflación se han aplicado diversas medidas de drenaje de liquidez. Dado el limitado desarrollo de los mercados financieros, el uso del tipo de interés de corto plazo como instrumento de política monetaria es poco efectivo, así que se acompaña con otras medidas, mereciendo especial atención la evolución del tipo de cambio y el coeficiente de reservas bancarias. En los últimos meses, se ha subido el tipo de interés de referencia un 0,75% hasta el 7,75%. Además, se ha aumentado el coeficiente de reservas un 2%, hasta el 6%. Igualmente, se han llevado a cabo operaciones de esterilización, y se ha permitido la apreciación de la moneda, el kina (sujeta a un régimen de 'flotación sucia', o intervenida), en más de un 25% de media frente a las principales divisas internacionales.

## SECTOR PÚBLICO

- Buena situación fiscal, con baja deuda pública. Sin embargo, se va a disparar el déficit en 2013 a raíz del presupuesto expansivo del nuevo gobierno. Se espera cuadrar el presupuesto a medio plazo gracias a alzas de ingresos derivadas del crecimiento económico.
- La dependencia del precio de las materias primas causa volatilidad en ingresos y gastos públicos, que se pretende combatir con un nuevo Fondo Soberano.

**Los resultados de las cuentas públicas han sido uno de los puntos positivos de la última década.** En general, el gobierno ha controlado con relativa eficacia los balances públicos y ha aprovechado la buena salud económica para reducir el peso de la deuda. **Sin embargo, los resultados fiscales dependen en buena parte de los precios internacionales de las materias primas.** Esta dependencia ha creado volatilidad en los saldos presupuestarios, aunque casi siempre se han mantenido en torno a superávits o déficits moderados. La excepción es el año 2009, cuando la caída de los precios de las materias primas a raíz de la crisis causó un importante déficit público del 9,6%. En 2010 y 2011, las políticas de consolidación fiscal aplicadas y la evolución al alza del precio de las materias primas permitieron obtener superávits públicos.

La volatilidad también se refleja en el gasto per cápita. Las cifras de inversión y las partidas de servicios públicos sufren variaciones relevantes de un año para otro. **El gobierno planea crear un Fondo Soberano** (aprobado en el parlamento en 2012, y en desarrollo durante 2013), con el fin de combatir la inestabilidad presupuestaria<sup>(8)</sup>. Otro aspecto a destacar es la baja dependencia que tienen las cuentas públicas de PNG de la ayuda internacional, al contrario de lo que sucede en muchos países de su vecindario.

La fiscalidad busca atraer inversores extranjeros, siendo especialmente favorable para las empresas mineras, de gas y petroleras. En este tipo de inversiones se negocian los pagos al fisco caso por caso. Aunque algunos organismos internacionales han recomendado subir la presión fiscal a las empresas de esos sectores, parece poco probable que vayan a darse cambios que las perjudiquen. Las inversiones extranjeras se perciben en PNG como la oportunidad para crecer, un objetivo especialmente valioso para la clase dirigente ya que acaparan las nuevas rentas, bien a través de mecanismos legales, o de métodos ilícitos.

**El presupuesto para 2013 incluye un aumento del gasto público del 23% respecto al año anterior**, principalmente para mejorar las infraestructuras y los servicios públicos. Destaca la reparación de la deplorable red de carreteras y la modernización del principal hospital de Port Moresby. El impulso fiscal ayudará a contrarrestar la caída de demanda interna que conlleva la finalización de las obras de las instalaciones de gas. A pesar de la buena situación de las cuentas públicas, el incremento del gasto aumenta la posibilidad de que surjan contratiempos a largo plazo, aunque de momento la probabilidad sigue siendo baja. **El déficit esperado para 2013 es del 7,2%**, muy superior al 1,2% que se estima para 2012. El gobierno tiene la intención de consolidar sus cuentas progresivamente gracias al crecimiento, llegando al superávit en 2017. .



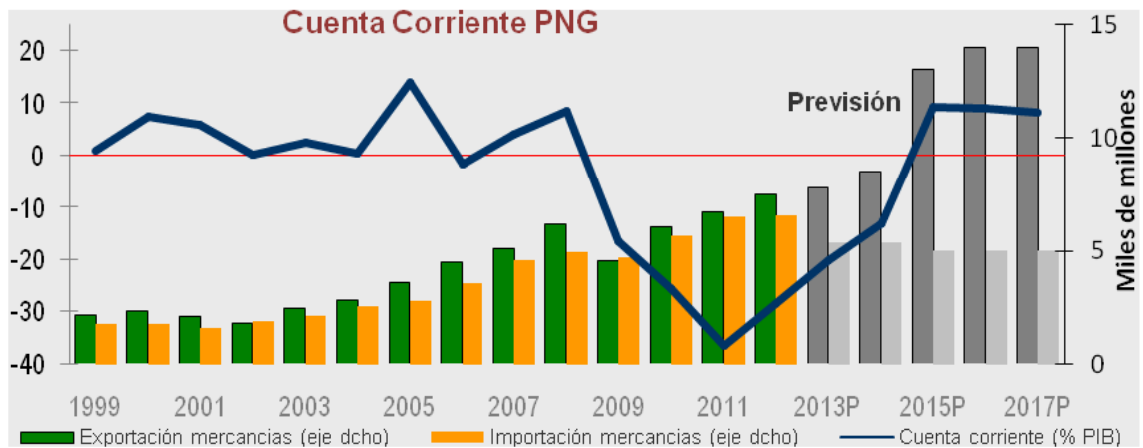
Fuente: FMI y gobierno PNG

**PNG ha conseguido reducir la deuda pública desde el 73,5% en 2002 hasta el 20% en 2011.** Durante este año y el siguiente la tendencia se va a invertir: las estimaciones indican que los déficits públicos elevarán la deuda hasta un 35% del PIB en 2014, y a partir de ahí podría ir reduciéndose progresivamente hasta el 25% del PIB en 2017. El anterior ejecutivo de PNG había limitado por ley la deuda pública al 30% del PIB, por lo que el nuevo primer ministro ha declarado su intención de cambiar la legislación para poder superar ese nivel, tal y como se prevé que ocurra en 2013.

- (8) Este fondo se invertirá en activos extranjeros y mantendrá una gestión independiente del gobierno. El fondo se dividirá en dos, el Fondo de Estabilización y el Fondo de Desarrollo.

SECTOR EXTERIOR

- La construcción del proyecto de gas natural licuado ha generado enormes déficits por cuenta corriente, que se tornarán en superávits cuando éste se ponga en funcionamiento.
- Las exportaciones se concentran en el sector minero. La baja diversificación hace a PNG vulnerable a las fluctuaciones de los precios internacionales de productos minerales. Su nivel de reservas es aceptable, y se espera que vaya en aumento.

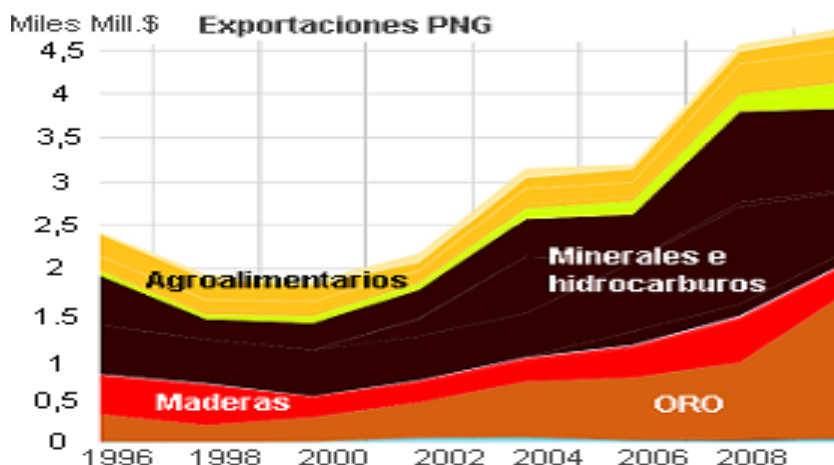


Fuente: FMI

La economía de PNG es muy abierta, el comercio de bienes y servicios ronda el 110% del PIB. El grado de apertura se ha acentuado en los últimos tiempos a raíz de la masiva entrada flujos financieros exteriores, especialmente Inversión Directa Extranjera (IDE), y de los vínculos comerciales que estos flujos potencian. **PNG registra actualmente un déficit por cuenta corriente extraordinariamente alto, del 36,4% en 2011, y se estima del 28,4% para el 2012.** Estas excepcionales cifras están marcadas, como el resto de la economía, por el colosal proyecto de gas natural licuado de Exxon Mobil. En 2015, una vez esté funcionando a pleno rendimiento, el país disfrutará de un **gran cambio estructural en su sector exterior**, ya que **pasará de presentar un gran déficit a obtener en 2015 un superávit por cuenta corriente del 9,3%.**

El peso de las importaciones se sitúa en torno al 40% del PIB, siendo el 60,5% de ellas bienes industriales, tradicionalmente productos manufacturados orientados al consumo general. En los últimos años han aumentado las importaciones de bienes intermedios, tales como máquina herramienta y equipos industriales, evidentemente por las necesidades de la construcción de la planta de gas (en 2011, las importaciones derivadas de dicho proyecto han supuesto 2.000 mil.\$, equivalente al 27% del PIB). Se prevé una caída de las importaciones del 25% entre 2012 y 2015 a consecuencia del final de las obras. Por último, las importaciones de alimentos y energía son relativamente pequeñas.



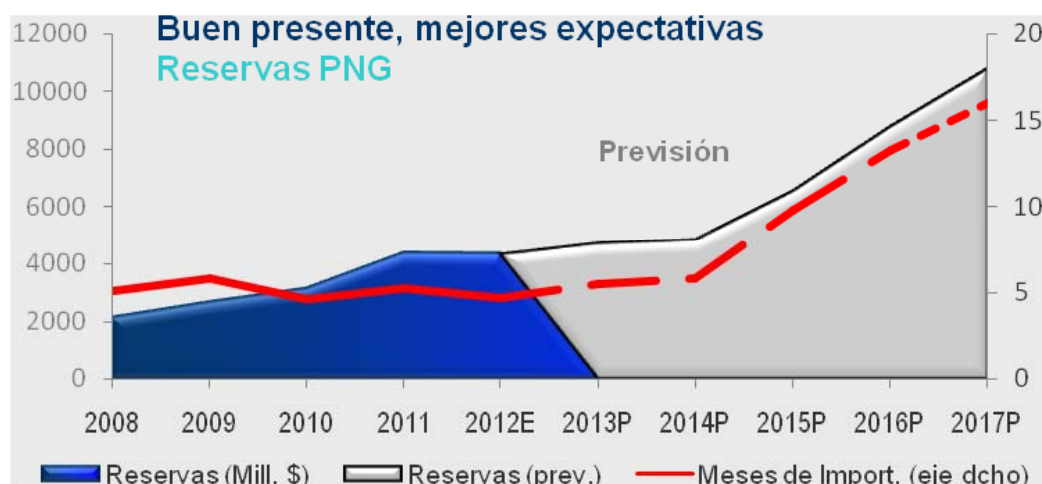


Fuente: OEC/CID at Harvard Univ.

En cuanto a la exportación de mercancías, las nuevas explotaciones de gas van a impulsar un cambio estructural de primera magnitud. **Se espera que las exportaciones casi se doblen entre 2012 y 2015**, destacando un aumento del 56% entre 2014 y 2015. Hoy en día, PNG exporta principalmente productos de la industria extractiva. En concreto, **el 78% de las exportaciones de 2012 han sido productos minerales e hidrocarburos**, y con la puesta en marcha de la planta de gas natural licuado se espera que para 2015 el porcentaje suba al 86%. Estos datos de nuevo muestran la vulnerabilidad del país ante cambios en el sector minero, y también reflejan cómo el negocio rentable está en la explotación de los recursos naturales por medio de multinacionales, que cuentan con la tecnología y la capacidad que faltan en PNG para acometer proyectos tan complejos.

La balanza de mercancías muestra un superávit estructural que se espera se amplíe generosamente gracias al próximo aumento de las exportaciones energéticas. La causa del descomunal déficit por cuenta corriente hay que buscarla en una balanza de servicios que ha triplicado su saldo negativo entre el 2008 y el 2010, llegando al -30% del PIB. Se importan servicios de transporte, financieros y profesionales de todo tipo a causa de la construcción del proyecto de gas natural. Su monto se moderará en 2014 al finalizar las obras, hasta el -10% del PIB. La balanza de rentas también es deficitaria, por un -15% del PIB, habiéndose de nuevo triplicado el déficit durante los últimos cinco años. En este caso, se prevé que el saldo deficitario siga al alza, espoleado por los beneficios repatriados de las multinacionales. La ayuda al desarrollo que recibe PNG, por último, hace una pequeña aportación positiva a la cuenta corriente, permitiendo que la cuenta de transferencias tenga un superávit igual al 1% del PIB.

La financiación del déficit por cuenta corriente recae principalmente en los grandes flujos financieros que entran a raíz de la construcción de las instalaciones de gas, flujos que se invertirán cuando terminen las obras. Se espera que la IDE caiga en picado, un 85% entre 2012 y 2015. Estas cifras relativas a la cuenta corriente no incluyen, naturalmente, ninguno de los vastos proyectos que están en fase de planificación. La puesta en marcha de alguno de ellos causaría un gran impacto en el sector exterior, impulsando un nuevo ciclo de fuerte déficit por cuenta corriente durante la construcción, y vuelta a grandes superávits una vez estén en funcionamiento.



Fuente: FMI

PNG ha aumentado sustancialmente su nivel de reservas a raíz de la entrada de capitales del último lustro. Así, en 2012 se sitúan en torno a los 4.200 mil.\$, equivalentes a un 27% del PIB, y se espera que crezcan rápidamente en los próximos cinco años hasta situarse cerca de los 20.000 mil.\$. El nivel de reservas actual está en torno a los 5 meses de importaciones de bienes y servicios (o 14 meses de importaciones no-minerales), por encima de los 3-4 meses que se suelen considerar adecuados para superar shocks externos, pero aún lejos de los 9 meses que se considerarían óptimos para países con concentración exportadora en el sector minero.

## DEUDA EXTERNA

- PNG está en una buena posición de deuda externa. En 2012, ha mejorado el resultado del “Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Externa” (DSA) elaborado por el FMI: el riesgo de incumplimiento de su deuda externa (“debt distress”) ha pasado a ser **BAJO**.
- Casi toda la deuda externa es privada y a largo plazo, originada por las relaciones financieras entre matrices de multinacionales y sus filiales locales

**PNG se encuentra en una posición fuerte con respecto a la deuda externa.** Todos los indicadores sobre sostenibilidad de la deuda están considerablemente por debajo de los umbrales de riesgo, habiendo existido además una tendencia a la mejora en los últimos años. **La deuda externa pública se ha reducido desde el 50% en 2001 al 9,5% del PIB en 2012**, un nivel muy bajo, apenas un tercio de las reservas del país. El 75% de esa deuda externa pública corresponde a préstamos de instituciones financieras internacionales, especialmente del Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo. El 25% restante son créditos bilaterales, donde destacan los del gobierno de Australia. La evolución positiva se debe a la buena situación económica, a la adecuada política aplicada respecto a la deuda y a la fuerte revalorización del kina (divisa nacional) desde el 2003, que ha permitido reducir el peso de las deudas externas denominadas en dólares.





Por otro lado, la deuda externa privada se ha disparado desde el 2008, cuando alcanzaba un 12% del PIB. Ahora, supone un 85% del PIB. El cambio se explica, de nuevo, por el gran proyecto de gas natural licuado. Las multinacionales participantes, principalmente Exxon Mobil, han instalado filiales en el país (Esso Highlands), y las relaciones financieras que tienen entre matrices y filiales computan como deuda externa privada. Son deudas a largo plazo, con vocación de permanencia, que en principio no entrañan un riesgo de desestabilización del sistema financiero del país a consecuencia de una repentina fuga de capitales.

El servicio de la deuda externa pública tampoco constituye un problema. En 2012, se estima que PNG ha debido hacer frente a 117 mil.\$, lo que sitúa el ratio del servicio de la deuda externa en un reducido 1,5% de los ingresos corrientes externos. La calificación de la deuda pública a largo plazo por Moody's es B1 estable, y por S&P es B+ estable. El Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Externa (DSA) elaborado por el FMI indica que el país puede soportar grandes shocks sin tener problemas de deuda. Los análisis del FMI sólo muestran problemas en un caso extremo muy poco probable, en el que los precios del gas, cobre y oro colapsaran y se mantuvieran bajos durante una década y, además, las autoridades aplicaran una mala política económica para afrontar la situación. En consecuencia, el **FMI ha bajado en 2012 el riesgo de incumplimiento de deuda, o "debt distress", de 'moderado' a 'bajo'**. Nunca ha acudido al Club de París.