

# **GUINEA ECUATORIAL: DE LA AYUDA AL PETRÓLEO**

**Gonzalo Escribano**

A principios de la década de 1990 se descubrió petróleo en aguas de Guinea Ecuatorial. El inicio de la producción coincidió en el tiempo con la disminución de la ayuda oficial al desarrollo que Guinea venía recibiendo. España, principal donante oficial, utilizó el recorte de la ayuda como instrumento para obligar al gobierno guineano a introducir reformas políticas. Esta táctica de presión se agudizó tras la expulsión del cónsul español en Bata en diciembre de 1993 y constituye un claro exponente del empleo de resortes económicos en la política exterior española.

Los resultados de la ayuda oficial al desarrollo en Guinea Ecuatorial habían sido decepcionantes, empujando a los donantes, tanto bilaterales como multilaterales, a replantearse la continuidad de estos flujos y a introducir elementos de condicionalidad cada vez más estrictos. A mediados de los años noventa, el severo recorte de la ayuda amenazaba con sumir al país en el colapso económico. Entonces, las prospecciones empezaron a obtener resultados y los recursos procedentes del petróleo hicieron pensar en la posibilidad de un crecimiento económico acelerado: Guinea podría por fin prescindir de la ayuda externa y de sus servidumbres. Pero, al igual que ocurrió con la ayuda exterior, los recursos obtenidos con el petróleo no han surtido los efectos esperados en los niveles de vida de la población ni han conseguido sanear el cuadro macroeconómico guineano.

El objetivo de las páginas que siguen es describir el viaje económico que ha llevado a Guinea Ecuatorial desde una economía basada en la ayuda a otra basada en el petróleo. Para ello, analizaremos la evolución socioeconómica guineana, la cuestión de la ayuda oficial al desarrollo y las implicaciones económicas de los descubrimientos petrolíferos.

## La economía<sup>1</sup>

Guinea Ecuatorial es una economía pequeña, con algo más de 450.000 habitantes en 1998 y una extensión de 28.000 km<sup>2</sup>. La baja renta per cápita (unos 400 \$) indica la escasa capacidad de absorción de su mercado interno. De hecho, su integración en la Unión Aduanera de los Estados de África Central (UDEAC, en 1983) y en la zona del franco CFA (1985) se justificó basándose en el argumento del tamaño insuficiente de la economía guineana.

En términos de desarrollo humano Guinea Ecuatorial es uno de los países más atrasados del Mundo. En el *ranking* del Informe sobre Desarrollo Humano de 1998 se sitúa en el puesto 135 de un total de 174, dentro del grupo de países de desarrollo humano bajo. Para quien conozca Guinea, esto sólo puede indicar los insoportables niveles de privación que deben padecer los países que se encuentran peor clasificados. La esperanza de vida es de 48 años, sólo el 25% de la población satisface la dieta diaria establecida por la OMS y la FAO, el 40% de los menores tienen problemas de peso y crecimiento, el 75% de la población no tiene acceso a los servicios de salud y un 60% de ella vive en la pobreza absoluta (ingresos inferiores a un dólar diario). La consecuencia es una elevada morbilidad por causas impensables en el mundo desarrollado, como las enfermedades respiratorias, las diarreas, la anemia y la parasitosis intestinal.

La renta per cápita alcanzó los 420 \$ en 1996, pero la desigualdad en su distribución es extrema: el 5% de la población controla el 80% de la renta nacional (unos 6.000 \$ per cápita), mientras que el 95% restante tiene una renta per cápita aproximada de 88 \$. Además, el diferencial en los niveles de vida entre zonas rurales y urbanas es muy elevado, motivando la emigración a las ciudades (Bata, en el continente; Malabo, en la isla de Bioko) y el consiguiente hacinamiento en sus barrios periféricos.

---

<sup>1</sup> El principal problema para analizar la economía guineana reside en la escasez de datos y en el retraso con que se obtienen, cuestión importante en el ámbito macroeconómico, dado el vertiginoso ritmo de los cambios que suponen los crecientes ingresos del petróleo. Los datos referentes al desarrollo humano proceden del PNUD: *Guinea Ecuatorial, Informe sobre desarrollo humano 1996*. Las cifras macroeconómicas se han obtenido del FMI (1998): *Equatorial Guinea: Statistical Appendix*.

La estructura de la economía está dominada por la explotación de los recursos primarios. En 1996, el sector primario representaba el 78% del PIB, distribuido de la siguiente forma: un 21,5% del PIB para la agricultura (donde la agricultura de subsistencia suponía un 16% del PIB, por un 4% los cultivos destinados a la exportación); un 14% del PIB para la actividad maderera; y un 42% para el sector del petróleo (porcentaje que se elevó al 70% del PIB en 1997). En 1996, los sectores secundario y terciario sólo aportaron el 6% y el 15% del PIB, respectivamente.

Desde el punto de vista macroeconómico, Guinea Ecuatorial padece déficits fiscales y por cuenta corriente muy graves (49,3% y 103,5% del PIB, respectivamente, en 1996). El déficit fiscal se debe, básicamente, a debilidades institucionales. En la vertiente del gasto, el 60% del mismo se destina a gastos corrientes y su control es inexistente, generando un clima de corrupción muy extendido. Respecto a los ingresos, la administración tributaria carece de medios para recaudarlos, lo que implica un elevado nivel de evasión por parte de los segmentos de la población de ingresos más altos; además, las exoneraciones arancelarias se aplican de forma extensiva, introduciendo mayor opacidad en el sistema. El desequilibrio fiscal se transmite, en forma de desahorro público, al déficit por cuenta corriente de la Balanza de Pagos. El desequilibrio de la cuenta corriente es fruto de la insuficiencia del ahorro interno para financiar la inversión, lo que obliga a Guinea a depender de la ayuda exterior y a endeudarse en los mercados internacionales. En 1996, la deuda externa guineana era del 98,2% del PIB, habiendo alcanzado el 208% en 1994; las crecientes exportaciones de crudo han reducido considerablemente el servicio de la deuda externa: si en 1992 absorbió el 45% de los ingresos por exportaciones de bienes y servicios no factoriales, en 1996 sólo significaba un 7,5% de los mismos. En forma similar, el servicio de la deuda ha pasado de representar un 110% de los ingresos estatales en 1994 a un 33% en 1996.

Los desequilibrios macroeconómicos en materia de precios son menores, pero la relevancia del indicador utilizado (precios al consumo) es muy discutible en una economía de subsistencia y poco monetizada. Respecto a las oscilaciones del tipo de cambio, el franco CFA mantenía un tipo de cambio fijo con el franco francés hasta la devaluación de 1994, cuando perdió un 50% de su valor; a partir de ese momento, el franco CFA se ha mantenido “pegado” al franco francés.

La dependencia del tipo de cambio del franco francés es inconsistente con la distribución geográfica del comercio exterior guineano, así como con la estructura de su deuda externa y el origen de la ayuda oficial al desarrollo. Empezando por el comercio, la zona franco-franco CFA (básicamente Francia y Camerún) representaba alrededor del 5% de las exportaciones y el 29% de las importaciones en 1996 (15% y 48% en 1992, respectivamente); en ese año, España era el destino del 8,6% de las exportaciones y el origen del 18,6% de las importaciones guineanas (44,4% y 16,3% en 1992, respectivamente). Las fuertes oscilaciones en la distribución geográfica del comercio se deben a la actividad petrolera: EEUU, cuyo peso en la exportación guineana era nulo en 1992, absorbía en 1996 el 66% de la misma; en esos mismos años, las importaciones procedentes de EEUU pasaron del 13% al 23,4% del total. Respecto a la deuda externa bilateral, en 1996 España suponía el 40% de la misma, mientras que Francia sólo representaba el 7,5%. Una situación semejante se da en el capítulo de la ayuda oficial al desarrollo, como veremos a continuación.

#### **La ayuda**

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) constituye un elemento central de la economía guineana. En 1990 suponía la mitad del PNB (producto nacional bruto) guineano, pero durante la primera mitad de la década bajó hasta el 21,2% del PNB en 1995. Esta evolución se debe tanto al rápido aumento del PNB por la explotación de nuevos campos petrolíferos, como al descenso de la ayuda en términos absolutos. La AOD pasó, en precios y tipos de cambio de 1995, de 18 millones de \$ en 1980 a un máximo de 60 millones en 1990 y 1993, año a partir del cual desciende hasta los 32 millones de 1996. En términos de ayuda per cápita, Guinea recibió 78 \$ por persona en 1995, una cantidad muy elevada cuando se compara con la media de 25 \$ de que dispuso el conjunto de países menos adelantados.

El descenso de la ayuda se produce tanto del lado multilateral como del bilateral. La mayor parte de la ayuda multilateral provenía del FMI y del Banco Mundial, en el marco del Programa de Ajuste Estructural de 1988. En la medida en que las autoridades guineanas no cumplieron las condiciones en materia fiscal, ambos organismos suspendieron su ayuda. España, como ya apuntamos anteriormente, ha venido

reduciendo su ayuda para presionar en favor de reformas políticas e institucionales, aunque el detonante del recorte de la ayuda española fue la expulsión del cónsul de Bata en 1993, que redujo a la mitad la ayuda española en 1994. La AOD francesa aumentó considerablemente desde la entrada de Guinea en la UDEAC y el Banco de los Estados de África Central (BEAC), organizaciones regionales promovidas por Francia, y a raíz de su solicitud de ingreso en la francofonía tras el viaje de Obiang a París en 1988. No obstante, la ayuda procedente de Francia también se ha reducido notablemente por la incapacidad guineana para cumplir las condiciones del FMI y por el abuso en el empleo de recursos del BEAC.

España es, con diferencia, el principal donante. En el período 1987-1991 proporcionó el 34% de la AOD total y un 60% de la bilateral. Tras el repliegue de Francia y de los donantes multilaterales, España aportaba en 1995 más de la mitad de la AOD total: 2.211 millones de pesetas, es decir, unas 5.000 pta. por cada ecuatoguineano, 10 veces más de lo que recibe per cápita cualquier otro país de habla hispana de la ayuda española. España, a diferencia de otros donantes, siempre ha destinado la mayor parte de su ayuda a las necesidades básicas: educación, salud y ayuda humanitaria; una parte importante de la ayuda se destina a la promoción de la cultura española mediante el centro cultural español de Malabo, los colegios españoles y los centros de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de Bata y Malabo. Dado el malestar de la Cooperación Española con la gestión de estos recursos por parte del gobierno guineano, a partir de 1994 gran parte de la ayuda se canaliza a través de ONG's. Además, España ha cancelado en dos ocasiones en la década de los noventa parte de la deuda externa bilateral (una cuarta parte cada vez).

Pese a las elevadas cantidades de ayuda recibida en términos absolutos y relativos, la ayuda extranjera no ha alcanzado sus objetivos, ni macroeconómicos ni de desarrollo humano, como se deduce de lo expuesto en el apartado anterior. Aunque ha evitado el colapso económico guineano en los años previos al petróleo, la ayuda se ha enfrentado a unas condiciones sociales, políticas y económicas muy adversas que han mermado su eficacia como instrumento del desarrollo y de la modernización. En un libro excelente e iconoclasta sobre la ayuda en Guinea Ecuatorial, sintomáticamente editado con la colaboración de la Cooperación Española, Fernando Abaga realiza una crítica demoledora a sus efectos en un contexto como el ecuatoguineano:

“Los recursos externos sustituyen al ahorro interno, los proyectos productivos sustituyen al sector privado y los expertos extranjeros sustituyen a los profesionales nacionales (...) y sólo sirve para financiar la ineficiencia, la fuga de capital y el consumo, y, como consecuencia, generar deuda externa”<sup>2</sup>

En economías pequeñas, una ayuda externa elevada enmascara las debilidades estructurales e institucionales, inhibiendo las medidas de política económica necesarias para afrontarlas. En cierto sentido, la ayuda externa en Guinea Ecuatorial ha generado una huida hacia delante por parte de las autoridades económicas. En lugar de introducir las reformas estructurales e institucionales necesarias para crear un clima favorable a la inversión y a la actividad privada nacionales, el gobierno fiaba la solución de los problemas económicos a los flujos crecientes de ayuda externa. Más aún, en la medida en que gran parte de la ayuda se canaliza a través del gobierno, ésta perpetúa el *status quo*: las élites que controlan el Estado instrumentalizan la ayuda en su propio beneficio, político y económico, y sólo una pequeña parte de ella se filtra a la población más necesitada.

Incluso los proyectos pilotados por las ONG's adolecen de serias deficiencias, al moverse en un contexto muy hostil, y presentan una tasa de ejecución muy baja. Los proyectos, elaborados en muchas ocasiones por técnicos que no conocen el país, pecan de voluntarismo y han de ser modificados sobre la marcha por sus ejecutores, con lo que los resultados distan mucho de lo previsto. Parte de los proyectos emprendidos en ámbitos como la educación o la sanidad se financian con préstamos, que aún siendo preferenciales no pueden ser reembolsados por actividades que son no rentables por definición. De este modo, parte de la ayuda destinada a estos fines acaba alimentando la espiral de la deuda externa. Pese a ello, la cooperación a través de las ONG's ha surtido efectos más positivos que la estrategia precedente, gracias al esfuerzo de los cooperantes, en su mayor parte españoles.

En general, el gobierno ecuatoguineano es incapaz de gestionar eficazmente los recursos de que dispone, y la ayuda externa no es una excepción. Cuando los donantes,

---

<sup>2</sup> Fernando Abaga Edjang (1997): *La ayuda externa en el desarrollo de Guinea Ecuatorial*. La Cararata: Madrid.

a principios de los años noventa, empezaron a condicionar la continuidad de la ayuda a progresos en los derechos humanos, en el proceso de democratización o en la mejora de la política económica, el gobierno guineano recurrió al argumento de la soberanía nacional. Este argumento ha sido recogido por todos los países en desarrollo que violan los derechos humanos y las normas básicas de la economía, pero, curiosamente, también por sectores de la opinión pública de los países donantes. Por eso, hay que dejar bien claro que la ayuda externa incondicional en Guinea Ecuatorial ha reforzado la posición política y económica de la clase dirigente, dificultando la mejora en los parámetros más básicos del desarrollo humano, como son los derechos fundamentales. Los indudables beneficios que la cooperación ha generado para la población han tenido un coste muy elevado en términos de consolidación del régimen y en relación a las sumas proporcionadas.

### **El petróleo**

En 1991 Hispanoil descubrió por primera vez reservas de petróleo en aguas de Guinea Ecuatorial. La producción en el campo “offshore” Alba, a cargo de un operador estadounidense, se inició ese mismo año; la producción media alcanzó en 1996 los 22.000 barriles diarios (BD) de petróleo. En marzo de 1995 Mobil descubrió un nuevo yacimiento en el campo “offshore” Zafiro, situado 23 millas al sur del campo nigeriano Edop, explotado por esta misma compañía; la producción comenzó en agosto de 1996 a un ritmo de 7.000 BD y alcanzó en 1998 los 80.000 BD. Las previsiones para el año 2.000 en el campo Zafiro son de 120.000 BD y sus reservas se estiman en 300 millones de barriles. El petróleo, que en 1992 aportó el 7% del PIB, supuso en 1997 casi el 70% del mismo y cerca del 50% de los ingresos estatales.

El petróleo llegó en un momento crítico para el régimen guineano, sometido a la creciente condicionalidad de los flujos de AOD. Con los programas de ayuda del FMI y del Banco Mundial en suspenso y la ayuda española y francesa en claro retroceso, el descubrimiento de petróleo ha sido un balón de oxígeno para el régimen guineano. Sin embargo, es discutible la capacidad de las autoridades para gestionar adecuadamente, y no en beneficio exclusivo de la clase gobernante, las rentas del petróleo. La literatura económica identifica al menos dos problemas de las economías basadas en la

explotación de hidrocarburos: la denominada “enfermedad holandesa” y su carácter rentista.

La “enfermedad holandesa” recibe su nombre de la experiencia de este país con el petróleo del mar del Norte. Los ingentes ingresos del petróleo provocaron un fuerte superávit por cuenta corriente, con el consiguiente aumento de reservas que, a su vez, provocó un fenómeno inflacionista, acarreado una apreciación del tipo de cambio efectivo real y la pérdida de competitividad del sector de bienes comerciables, básicamente la industria y la agricultura. Hay que recordar que Guinea Ecuatorial, al estar integrada en el BEAC, no tiene autonomía en su política monetaria (y las parcelas bajo su control, como el respeto de los ratios prudenciales de los bancos, se incumplen sistemáticamente) ni de tipo de cambio, con lo que el grueso de la política económica recae sobre la política fiscal. Ahora bien, ya se han comentado las debilidades institucionales que aquejan al gasto y los ingresos públicos. De hecho, la memoria de la misión del FMI que visitó Malabo en octubre de 1997 advertía que, pese al entorno económico favorable, los resultados de las finanzas públicas habían sido decepcionantes: aceleración espectacular del gasto, acumulación de atrasos y endeudamiento excesivo. En consecuencia, los ingresos del petróleo no sólo no han significado el reequilibrio macroeconómico, sino que, por el momento, han exacerbado los desequilibrios fundamentales.

En segundo lugar, en las economías rentistas las élites gobernantes controlan con gran facilidad los elevados ingresos procedentes del petróleo, produciéndose un fortalecimiento político del régimen. Dichos ingresos se filtran en muy escasa medida al conjunto de la población y, cuando esto ocurre, el régimen los distribuye a su antojo basándose en criterios políticos y no de eficacia económica o, menos aún, de equidad. En esta situación puede darse la triste paradoja de que para la mayor parte de la población guineana el descubrimiento de petróleo suponga un empeoramiento de sus condiciones de vida.

Para evitar estos riesgos, en septiembre de 1997 tuvo lugar en Bata una Conferencia Económica Nacional para debatir las opciones de política económica que se abrían ante la nueva situación. El debate se estableció sobre la base del documento gubernamental “Estrategia Económica de Mediano Plazo, 1997-2001”, cuyo elemento fundamental consistía en determinar cómo el empleo de los royalties podría impulsar el desarrollo económico ecuatoguineano. Las medidas recomendadas por los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial y PNUD), parcialmente recogidas en el

documento, han sido sistemáticamente incumplidas. No se ha constituido un fondo de reserva petrolífero para las futuras generaciones, las rentas petrolíferas no se han destinado a inversiones productivas ni a desarrollar los recursos humanos, no se ha diversificado la economía, no se han acumulado reservas internacionales ni se ha reducido la deuda externa. Por el contrario, se han hipotecado las rentas del petróleo, primero a corto y luego a largo plazo, se han renegociado los contratos con las compañías extranjeras para obtener anticipos y la gestión de los ingresos procedentes de los hidrocarburos sigue siendo opaca y carente de toda evaluación previa.

#### **De la ayuda al petróleo: un viaje hacia ninguna parte**

Los ingresos procedentes de la actividad petrolera y los flujos de ayuda guardan bastantes paralelismos. En primer término, tenemos la desconexión con el resto del sistema económico. Ambos se nutren de especialistas extranjeros y de bienes importados. En el caso del petróleo, y a modo de ejemplo, la inexistencia de infraestructuras ha obligado a utilizar en el campo Zafiro un navío que extrae, almacena y descarga el crudo, sin que estas operaciones tengan apenas ninguna incidencia en el sector no petrolero de la economía guineana. De este modo se pierde lo que en la literatura económica se denominan conexiones hacia delante y hacia detrás, es decir, la actividad extractiva no emplea apenas materiales nacionales ni genera ninguna actividad local basada en el petróleo; se trata de una actividad literalmente “off-shore”. La ayuda externa no tiene un funcionamiento tan autónomo, pero tampoco estimula la actividad doméstica en gran medida, si bien la ayuda que se canaliza mediante las ONG’s está más imbricada en la economía nacional.

Por otro lado, el origen de los recursos es independiente de la calidad en su gestión. Las autoridades económicas guineanas han sido incapaces de asignar eficazmente y de manera equitativa los recursos internos, la ayuda externa y las rentas del petróleo. Buena parte de los ingresos generados por estas tres fuentes han sido derrochados, cuando no malversados, y no se han traducido en mayores niveles de desarrollo económico ni humano. El carácter de la ayuda externa, salvo la otorgada vía ONG’s, y de las rentas petroleras determina una elevada centralización de las decisiones. En la medida en que es el Estado, y al más alto nivel, quien controla estas dos fuentes de ingresos, ambas contribuyen a reforzar el poder político y económico de

las clases dirigentes en detrimento de los estratos de población más desfavorecidos. En el caso de la ayuda, la condicionalidad puede mitigar este sesgo: la condicionalidad económica de los organismos internacionales y la condicionalidad política introducida por España pusieron al régimen contra las cuerdas. Pero entonces se descubrió el petróleo y la estrategia perdió gran parte de su poder de presión.

No se puede hacer un balance simplista de los efectos de la ayuda externa ni de los del petróleo. Como en tantas ocasiones, el elemento fundamental es el uso que se hace de ellos y en Guinea Ecuatorial la gestión de ambos es muy deficiente. El resultado del mal gobierno se aprecia en los niveles de vida del pueblo guineano, cuya suerte no mejoró de forma sustancial con la afluencia de la ayuda externa ni tiene visos de hacerlo gracias a las rentas proporcionadas por los hidrocarburos. Las reformas institucionales y económicas necesarias para mejorar la eficacia económica y humana de los recursos, independientemente de su procedencia, requieren una voluntad política que no se aprecia en el régimen actual. En un todo-terreno de la Cooperación Española o en un petrolero de la Mobil, mientras no haya un cambio de pilotos y de rumbo, el viaje de Guinea Ecuatorial no conduce a ninguna parte.