

La ayuda al desarrollo española a Guinea Ecuatorial: rasgos macroeconómicos y retos de futuro

Development aid to spanish Equatorial Guinea: macroeconomic features and future challenges

José María Larrú
(Universidad CEU San Pablo)
larram@ceu.es

RESUMEN

El artículo estudia en profundidad la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) recibida por Guinea Ecuatorial y constituida principalmente por fondos españoles. Los principales hallazgos son que la ayuda ha sido un flujo poco predecible, relativamente estable, contra-cíclico y tiene un impacto estabilizador sobre su producto. La ayuda española podría estar actuando como cómplice del subdesarrollo social que el mal gobierno ecuatoguineano mantiene desde su independencia. Para mejorar la calidad de la ayuda, se propone fijar una fecha de finalización de la ayuda y orientarla bajo una condicionalidad basada en resultados.

Palabras clave: ayuda al desarrollo, enfermedad holandesa, evaluación, resultados, volatilidad.

ABSTRACT

The article deeply analyses the Official Development Aid flows to Equatorial Guinea mainly composed of Spanish funds. The main findings of the study are that ODA has been a hardly predictable, relatively stable, counter-cyclical flow and that it does have a stabilizing effect on its product. Spanish aid might somehow become accomplices of the social underdevelopment that the Guinean government maintains since its independence. The article concludes with some ideas on how to improve the quality of Spanish ODA, especially proposing a deadline for the aid and a result-based conditionality.

Key words: foreign aid, Dutch disease, evaluation, results, volatility.

1. INTRODUCCIÓN

El caso de estudio de Guinea Ecuatorial es extremadamente interesante. Sin poderle atribuir los efectos más perjudiciales de inestabilidad política que caracterizan a un «estado fallido», es claramente un estado débil y poco democrático. El país presenta muy bajos Índices de calidad institucional y alta corrupción. La riqueza petrolera comenzada a explotar por inversiones extranjeras desde 1996 ha supuesto un cambio estructural de extraordinario interés, pero no se observan los efectos tradicionales de enfermedad holandesa. Mientras que en 1989 la ratio entre la ayuda externa y el producto nacional alcanzó un 54%, en 1996 representó sólo el 22% y en la actualidad apenas llega al 0,5%, gracias al enorme crecimiento de la inversión exterior, sobre todo norteamericana que explota la riqueza petrolera del mar territorial de Guinea Ecuatorial, pero apenas deja beneficios observables a su población. Más bien en línea con los efectos políticos de la conocida como «maldición de los recursos naturales», la oligarquía dirigente del país utiliza esas rentas como si fueran de su propiedad y las captura para su propio beneficio sin apenas redistribución entre la ciudadanía. Los servicios públicos básicos siguen prestados y financiados por la antigua metrópoli, España, a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). De

esta manera, Guinea presenta varias peculiaridades que han sido poco exploradas en la literatura del desarrollo.

Por una parte, no se puede atribuir el mal gobierno del país a las rentas petroleras, pues éste ya existía antes de su explotación. La población no ha gozado de un gobierno realmente democrático y legítimo casi desde su independencia de España en 1968.

Por otra parte, el volumen del PIB y el PIB por habitante no dejan de crecer de forma exponencial desde 1996, cuando comienza la explotación petrolera a gran escala. Guinea Ecuatorial pone en evidencia las grandes limitaciones que tiene el PIB per capita como indicador de bienestar. Mientras éste se ha multiplicado en términos reales por más de 10 entre 1996 y 2005, la pobreza material y humana sigue siendo el rasgo caracterizador de la mayoría de los apenas medio millón de habitantes del país. La desigualdad entre la opulencia del clan dirigente y la ciudadanía ecuatoguineana es escandalosa (aunque nunca ha sido medida con fiabilidad).

En tercer lugar, la Inversión Directa Extranjera se ha constituido en el principal flujo financiador del producto de Guinea Ecuatorial, sustituyendo a la AOD. La relación entre estos flujos ha sido poco estudiada, por lo que el análisis empírico que se realiza en el trabajo es muy novedoso.

En cuarto lugar, Guinea Ecuatorial presenta a España oportunidades de liderazgo como donante internacional, pero también enormes retos sobre la calidad y eficacia de la AOD. Gran parte de la ayuda española se destina al mantenimiento de la educación y salud. El gobierno ecuatoguineano termina por no hacerse responsable de estos servicios públicos y captura las rentas petrolíferas para su propio enriquecimiento en vez de invertir las en el capital físico y humano que tanto necesita el país para erradicar la pobreza. Indirectamente y sin ser su intención expresa, la ayuda puede estar siendo cómplice de esta perversa y desigual distribución de la riqueza natural del país. La ayuda gobernada y quizá capturada por la elite dirigente puede estar actuando como freno a las reformas imprescindibles que necesita el país para un auténtico desarrollo endógeno. En especial, si las rentas petroleras se repartieran directamente a la ciudadanía y luego se recaudaran en forma de impuestos, se podría ir formando una clase media que sería más exigente con la transparencia y destino final eficiente de los fondos generados por los recursos naturales del país.

España debe encontrar alternativas a la forma actual de gestionar la AOD en Guinea Ecuatorial. Orientar esta búsqueda es el objetivo del presente artículo.

La estructura del trabajo es la siguiente. En la segunda sección se describe de forma sumaria la baja calidad institucional del país y su estructura económica. En la tercera sección se lleva a cabo un análisis empírico de la previsibilidad, estabilidad, prociclicidad e impacto estabilizador de la AOD y la IDE en el país para el periodo 1985-2006. La cuarta sección analiza en profundidad la AOD en Guinea Ecuatorial y el protagonismo ejercido por España, prestando especial atención a la volatilidad del flujo de ayuda y su estructura sectorial, con especial atención a la educación y la salud. La quinta sección contiene recomendaciones para que la AOD española logre aumentar su calidad y eficacia. La sexta sección resume las principales conclusiones del trabajo.

2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PAÍS

2.1. *Situación política*

La situación política de Guinea Ecuatorial difícilmente puede calificarse como de-

mocrática. Más bien es una dictadura enquistada en una sociedad desestructurada¹. El país fue reconocido independiente de España el 12 de octubre de 1968 bajo el mando de Francisco Macías Nguema que, tras asesinar a sus opositores, instauró una férrea dictadura, proclamándose presidente vitalicio en 1972. Fue derrocado el 3 de agosto de 1979 por su sobrino Teodoro Obiang Nguema bajo el paradójico lema de «golpe de la libertad». Obiang ha ganado las últimas cinco convocatorias electorales (la última se celebró el 29 de noviembre de 2009) que se celebran cada siete años. Las victorias han sido tan abultadas que el Parlamento está constituido en su 99% por representantes del partido único de la dictadura, el Partido Democrático de Guinea Ecuatorial (PDGE) y sólo uno por el opositor Convergencia para la Democracia Social (CPDS). Está documentado un intento de golpe de estado en marzo de 2004 por parte de mercenarios sudafricanos que fueron detenidos en Zimbabwe con arresto del hijo de Margaret Thatcher².

Desde la toma del poder por parte de Teodoro Obiang se suceden los asesinatos políticos y las desapariciones así como las parodias de juicios que destacan por la ausencia de garantías procesales. El poder judicial no es independiente³. Los informes de Amnistía Internacional⁴ y otros organismos independientes denuncian desde hace años una estremecedora realidad en cuanto a detenciones arbitrarias, torturas, apaleamientos y asesinatos, incluso a dirigentes opositores que ya no estaban en el país. La corrupción en el país es sistémica⁵. Transparencia Internacional clasifica al país en el puesto 171 de 179 y asegura que la corrupción es «rampante», especialmente en las inversiones relacionadas con el petróleo y la negociación de contratos mercantiles.

La organización *The Freedom House* califica a Guinea Ecuatorial como país no libre, otorgando la peor calificación (un 7 en una escala de cero –mejor puntuación– a 7) tanto a las libertades políticas como a los derechos civiles. La negación de visados y las torturas en prisiones son denuncias permanentes.

Indicadores de gobernanza

La fundación *Heritage*, que elabora el Índice de libertad económica, ha clasificado en 2010 a Guinea Ecuatorial en el puesto 151 de 179, dentro del grupo de regímenes «represivos» y con un valor de 48,6 sobre 100 lo que supone un empeoramiento de -2,7

¹ «Guinea Ecuatorial: la dictadura enquistada», *Cuadernos Bakeaz* 18, 1996.

² Véase Human Right Watch, «Guinea Ecuatorial: Preocupaciones de derechos humanos desacreditan las elecciones», 25 de noviembre, 2009.

³ Así lo afirman, entre otros, The Freedom House, «Country Report 2009. Equatorial Guinea», 2009; Ignacio Gorozpe, «Guinea Ecuatorial: crecimiento sin desarrollo», *Cuadernos Bakeaz* 75, 2006; Joan Roig, *op.cit.*, 1996.

⁴ Véanse Amnistía Internacional, «Guinea Ecuatorial. La oposición amenazada», 2008 ; Amnistía Internacional, «El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo, Informe Amnistía Internacional 2009», 2009; Amnistía Internacional, «Cinco ex miembros del Partido del Progreso. Guinea Ecuatorial», 2009.

⁵ Mbo Oda, «Los trámites administrativos y la corrupción estructural y sistemática en la administración de Guinea Ecuatorial», 2010, disponible en <http://www.guinea-ecuatorial.net/ms/main.asp?cd=ni7046>; Human Right Watch, *op.cit.*, 2009; United States Senate, «Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the Patriot Act. Case Study Involving Riggs Bank» Report prepared by the minority staff of the Permanent Subcommittee on Investigations, Released in conjunction with the Permanent Subcommittee on Investigations' Hearing on July 15, 2004; Juan Roig, *op.cit.*, 1996.

TABLA 1
 Los 10 componentes del Índice de Libertad Económica 2010

Valor de Guinea Ecuatorial	COMPONENTE	Promedio 171 países	Valor de Guinea Ecuatorial	COMPONENTE	Promedio 171 países
44.8	Libertad para hacer negocios	64.6	20.0	Libertad de inversión	49.0
58.9	Libertad de comercio	74.2	40.0	Libertad financiera	48.5
75.5	Libertad fiscal	75.4	20.0	Derechos de propiedad	43.8
83.9	Gasto público	65.0	17.0	Verse libres de corrupción	40.5
80.9	Libertad monetaria	70.6	44.8	Libertad mercado laboral	62.1

Fuente: <http://www.heritage.org/index/Country/EquatorialGuinea>

puntos respecto a 2009⁶. Los componentes de las 10 libertades que considera el Índice se detallan a continuación:

Como se aprecia en la tabla, sólo los componentes de gasto público, libertad monetaria y fiscal se encuentran por encima del promedio muestral. En 2010, 8 de los 10 indicadores empeoró su puntuación respecto año precedente (las dos excepciones fueron la libertad fiscal y la financiera que obtuvieron la misma calificación).

Todos los indicadores de gobernanza compilados por Kaufmann y colaboradores⁷ *et al.* (2009) muestran malos resultados. Todas las valoraciones se sitúan en el peor decil cuando se comparan con el resto de países, a excepción de la estabilidad política que se sitúa en el segundo peor cuartil. Como muestra el Gráfico 1, en 2008 cinco de los indicadores se situaron por debajo del -1,3⁸ tomando los peores valores la Voz y Rendición de Cuentas y el Control de la Corrupción (puesto 198 de los 202 países con datos, ordenados de mejor a peor).

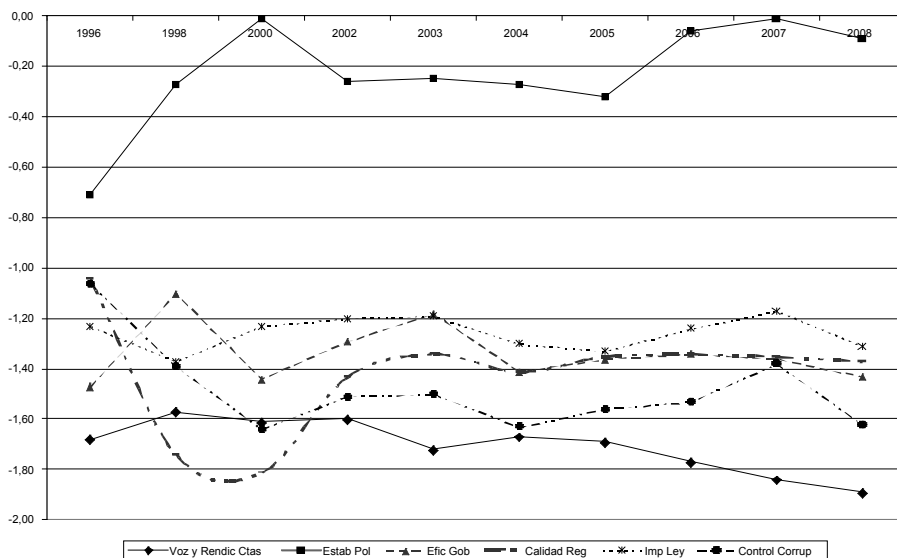
Dentro del ranking de riesgo país elaborado por *Institutional Investor* ocupa el puesto 113 de 178 con un valor de 29,7. En el Índice de libertad económica (elaborado por *The Heritage Foundation*) también ha ido empeorando desde el puesto 133 que ocupó en 2006, al 140 de un total de 179 en 2009. También se sitúa en los puestos de cola en el ranking del informe *Doing Business* del Banco Mundial, donde ocupó el puesto 170 de 183 en 2009. Dentro de los indicadores recogidos por este informe destaca la situación dentro

⁶ The Heritage Foundation, «The 2010 Index of Economic Freedom», disponible en <http://www.heritage.org/index/>

⁷ Daniel Kaufmann, Art Kraay y Massimo Mastruzzi, «Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008», *World Bank Policy Research Working Paper No. 4978*, 2009. http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

⁸ Los indicadores de gobernanza tienen un rango de [-2,5;+2,5] siendo -2,5 el mínimo. Los valores exactos para 2008, con los errores estándar entre paréntesis, fueron los siguientes: Voz y Rendición de cuentas -1,89 (0,16); Estabilidad Política -0,09 (0,25); Eficacia del Gobierno -1,43 (0,22); Calidad Regulatoria -1,37 (0,18); Imperio de la Ley -1,31 (0,17); Control de la Corrupción -1,62 (0,21).

GRÁFICO 1
Indicadores de gobernanza en Guinea Ecuatorial: 1996-2008.



Fuente: Kaufmann et al. op.cit., (2009).

del cuartil más bajo en indicadores como «días necesarios para empezar un negocio» (136 frente a los 49,6 de promedio en África Sub-Sahariana y los 21,1 de los países de renta alta a los que pertenece Guinea Ecuatorial), «número de procedimientos para comenzar» (20 frente a los 10 en África Sub-Sahariana y los 6,9 en los países de renta alta). La tendencia de los últimos años ha ido empeorando en indicadores como «registro de propiedades», «facilidad para obtención de crédito», «protección de inversores». Ocupa el último puesto del ranking de los 183 países en el proceso para cerrar un negocio.

Un dato adicional de esta falta de transparencia institucional ha sido la incapacidad de Guinea Ecuatorial de cumplir las condiciones de validación exigidas por la Iniciativa de Transparencia de la Industrias Extractivas (*Extractive Industries Transparency Initiative, EITI*). El 29 de abril de 2010 el presidente del consejo de EITI, Peter Eigen comunicaba oficialmente la no concesión de una prórroga del plazo de validación que había sido solicitada un mes antes por el presidente Obiang⁹.

En resumen, Guinea Ecuatorial es uno de los peores países del mundo en cuanto a seguridad jurídica e institucional para hacer negocios, llegando a calificarse de «estado criminal»¹⁰, caracterizándose por una alta corrupción y una ausencia de rendición de cuentas y participación de la sociedad civil en las decisiones que les afectan. En Guinea Ecuatorial

⁹ Véase EITI, «Carta de Peter Eigen a Teodoro Obiang», 19 abril, 2010, disponible en http://eitransparency.org/files/2010_04_29_carta_se_presidente_obiang_guinea_ecuatorial_0.pdf

¹⁰ Geoffrey Wood, «Business and Politics in a Criminal State: The Case of Equatorial Guinea», *African Affairs* 103(413), 2004, págs. 547-567.

se cumplen casi a la perfección la estructura de incentivos de un dictador para mantenerse en el poder expuesta por Paul Collier¹¹, con manipulación electoral y uso de la ayuda extranjera para egocéntrico usufructo.

2.2 Situación económica y social

Existe una gran escasez y fiabilidad de datos estadísticos sobre Guinea Ecuatorial. Por ejemplo las estimaciones de población varían desde 659.197 habitantes en 2008¹² según el Banco Mundial frente al censo oficial de 2001 que ofreció 1.014.999 habitantes.

El *Informe sobre Desarrollo Humano 2009* sitúa a Guinea Ecuatorial en el puesto 118 de 182, con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,719 (para 2007) lo que le sitúa en la zona alta de desarrollo humano medio. Con una esperanza de vida al nacer (EVN) de 49,9 años, una tasa de alfabetismo de adultos del 87%, una tasa combinada de matriculación de 62% y una renta por habitante en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) de 30.627¹³, Guinea Ecuatorial es el país con mayor diferencia en el indicador de desarrollo, si comparamos el puesto que ocupa por IDH frente a 90 puestos más arriba si tomáramos en consideración únicamente el producto por habitante. De hecho los valores de renta por habitante de los países inmediatamente superior e inferior en el ranking de desarrollo humano ofrecen unos niveles de PIBpc tremendamente inferiores: el superior es Moldavia con un PIBpc de 2.551 dólares y el inferior es Uzbekistán con 2.425 dólares.

El Índice de Pobreza Humana, con un valor de 31,9, sitúa al país en el puesto 98 de 135. El 34,5% de la población no superaría la EVN de 40 años, el 13% de la población es analfabeta, el 57% de la población carece de acceso a agua potable y el 19% de los niños menores de cinco años presenta desnutrición. No se disponen de encuestas periódicas que ofrezcan datos sobre la población en extrema pobreza (menos de 1.25\$ al día), ni sobre los niveles de desigualdad de ingreso (Índice de Gini u otros¹⁴).

El Índice de desarrollo de género sitúa al país en el puesto 102 (valor de 0,700) destacando la gran diferencia entre la renta por habitante de los varones (45.418 dólares PPA) y de las mujeres (16.161 dólares PPA). Sólo el 6% de los escaños en el parlamento son ocupados por mujeres y el 14% de los puestos en ministerios.

La evolución económica del producto real por habitante está marcada por la explotación petrolífera por parte de compañías norteamericanas desde 1996. En la actualidad, la producción de crudo se estima en 359.200 barriles al día, todo él *off-shore*, que convierten a Guinea Ecuatorial en el cuarto productor surafricano -tras Nigeria, Angola y Sudán- y el 35º del mundo¹⁵. Es el 45º productor de gas natural con un volumen de 6.670 millones de metros cúbicos en 2009. El petróleo y el gas natural suponen en torno al 95% de los ingresos del gobierno y casi el 99% de las exportaciones del país¹⁶. Al convertirse en una

¹¹ Paul Collier, «The Dictator's Handbook», *Foreign Policy*, April 15, 2009.

¹² World Bank, *World Development Indicators 2009*, CD-ROM, Washington.

¹³ El de España es 31.560 dólares PPA ocupando el puesto 15 en el ranking de IDH y el 27 en el de PIB *per cápita*. Guinea Ecuatorial se sitúa así entre España e Italia en el ranking mundial de PIBpc.

¹⁴ Ni la base de datos del Banco Mundial (Povcalnet) ni la de UNU-WIDER (WIID2c) ofrecen alguna observación sobre desigualdad en Guinea Ecuatorial.

¹⁵ Central Intelligence Agency, *The World Factbook*, 2009, disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2173rank.html>.

¹⁶ World Bank, «Business Environment Snapshot for Equatorial Guinea», Washington, 2009.

economía extravertida y dependiente del petróleo, sus ingresos quedan ligados al volátil precio del crudo. Este hecho explica el mal comportamiento de 2009 con una caída del PIB del -1,8%¹⁷.

Guinea Ecuatorial podría convertirse así en un país afectado por la enfermedad holandesa¹⁸. Este efecto consiste en la pérdida de competitividad de un país debido a la apreciación de su tipo de cambio tras un impulso circunstancial a los sectores no comercializables de un país producido por la llegada masiva de divisas (ayuda, remesas o inversión extranjera) o por la exportación de un recurso natural muy abundante. Sin embargo autores como Toto¹⁹ no apoyan esta hipótesis para Guinea Ecuatorial ya que, dado el pequeño tamaño del sector manufacturero (2% del PIB según Toto pág.16) y del primario (los bienes comercializables tradicionales han sido el cacao, la madera y el café) no se vería negativamente afectado por el mal holandés dado que la entrada de divisas por las ventas de petróleo y la consiguiente apreciación del tipo de cambio no terminan entrando en el sistema financiero (son capturadas por la élite política en el poder) y no tensionan al alza los precios²⁰. Al contrario, para Toto la abundancia de petróleo ha generado incentivos para una reasignación de recursos y factores productivos (especialmente tras la salida de mano de obra nigeriana que trabajaba en el cacao), facilitando una transformación económica que el gobierno por sí mismo habría sido reticente a hacer. El impulso a los servicios básicos (educación, salud, agua y saneamiento), la productividad agrícola o el turismo, son sectores a los que se podrían asignar recursos públicos obtenidos por las rentas petroleras. De esta forma, se elevarían los indicadores sociales tan bajos que hay en Guinea Ecuatorial, como que el 66% de la población carezca de acceso a agua potable, una tasa de mortalidad infantil del 123,6 por mil o una tasa de mortalidad materna de 680 por cada 100.000 nacimientos²¹.

En este contexto, la recomendación de Frankel²² de redistribuir entre la población de forma igualitaria los beneficios de las rentas petroleras para eludir la maldición de los recursos naturales parece muy pertinente. Devarajan *et al.*²³ apoyan esta misma línea de actuación y el vecino Gabón es ejemplo de que países similares en rentas petroleras puedan gestionarlas de forma muy diversa²⁴. Distribuir las ganancias entre la población y luego recaudar impuestos crea un sistema económico más eficiente y una rendición de cuentas mu-

¹⁷ Central Intelligency Agency, *op.cit.*, 2009.

¹⁸ Este aspecto se trata en profundidad en Matthias Baseadu y Wolfram Lacher, «A Paradox of Plenty? Rent Distribution and Political Stability in Oil States», *GIGA Working Papers* 21, 2006; Brendan McSherry, «The Political Economy of Oil in Equatorial Guinea», *African Study Quarterly* 8(3), 2006, págs. 23-45; Alicia Campos, «Guinea Ecuatorial: ¿«maldición de los recursos» o «extraversión» histórica del poder?», *Real Instituto Elcano, ARI* 19/2010.

¹⁹ Achille Toto, «Mineral-Rich Countries and Dutch Disease: Understanding the Macroeconomic Implications of Windfalls and the development Prospects. The Case of Equatorial Guinea», *World Bank Policy Research Working Paper* 4595, 2008.

²⁰ Tomando como base 1996=100, los precios en 2008 habían subido un 8,8% estimados a través del IPC. Cálculos propios a partir de los WDI 2009 del Banco Mundial.

²¹ Datos procedentes de World Bank, *op.cit.*, 2009.

²² Jeffrey Frankel, «The Natural Resource Curse: A Survey», *NBER WP* 15836, 2010.

²³ Shantayanan Devarajan, Tuan Le, Gaël Raballand, «Increasing Public Expenditure Efficiency in Oil-rich Economies. A Proposal», *World Bank Policy Research Working Paper* 5287, 2010.

²⁴ Véase Basedau y Lacher, *op.cit.*, 2008 para la comparación entre Gabón y Guinea Ecuatorial. Gabón gasta comparativamente mucho más en educación y salud. Tiene un menor nivel de corrupción, pero su nivel de renta petrolera por habitante es 3,4 veces menor, y el gasto público por habitante es casi el doble al de Guinea (1.189 dólares por habitante en Gabón frente a los 611 de Guinea).

cho más transparente. Un sistema fiscal transparente en los ingresos y eficiente en los gastos redistributivos hacia la población son dos reformas que el país necesita con urgencia.

El caso de Guinea Ecuatorial parece apoyar más la tesis de que la «maldición de los recursos naturales» queda condicionada a países con malas instituciones²⁵ y no es el simple hecho de la abundancia natural de recursos lo que provoca retardos en el crecimiento económico²⁶. La dirección causal puede ser doble. La corrupción y falta de transparencia de las cuentas públicas junto a otras instituciones ineficientes se nutren ahora de las abundantes rentas petroleras, pero antes lo hacían de la ayuda externa. La represión política y la falta de libertades ya existían en Guinea Ecuatorial antes de que los rendimientos del petróleo se convirtieran en la fuente financiera por excelencia sostenedora del régimen. No ha sido el recurso natural abundante quien ha provocado los males de violencia, inseguridad, impunidad y empobrecimiento, pues estas características se daban –con el mismo gobernante– antes de 1996, que es cuando aumenta la IDE petrolera. Pero sí que han contribuido sobremedida a financiar el gasto militar²⁷. Los inversores extranjeros se benefician del marco legal disfuncional para extraer petróleo y gas en su propio provecho, sin importarles que el mal gobierno del país se mantenga en el poder sin legitimidad democrática y que los beneficios de estos recursos naturales nunca lleguen a la mayoría de la población. Bajo este círculo vicioso, nunca se forma una clase media que exija más transparencia fiscal porque aporta mayor recaudación, reivindica bienes públicos básicos (en cantidad y calidad) y las elites se perpetúan en el poder gobernando de espaldas al interés general. Como veremos más adelante, la AOD puede ser cómplice de este mecanismo perverso.

Como muestra el gráfico 2, mientras en 1996 el PIB real por habitante apenas superó los 2.300 dólares, desde entonces inicia una escalada imparable hasta los 23.444 dólares en 2005.

Tal como recoge la Tabla 2, la tasa de crecimiento de todo el periodo 1960-2007 fue del 6,4%, siendo la década de mayor ritmo la de 1990-2000 (20,2%) seguida del periodo 2000-2007 (14,7%). En la década de los ochenta, la ausencia de reformas y la dependencia hacia la exportación del cacao y la madera, supusieron un decrecimiento del -3,1%²⁸. La llegada de la inversión extranjera para la explotación de los recursos naturales marca un cambio de tendencia en 1997. El crecimiento entre 1960-1996 fue del 1,7% mientras que entre 1997-2007 fue del 16,2%.

El desempeño económico muestra tasas de crecimiento superiores al 5% en 22 de los 48 años considerados y crecimientos negativos en 17 periodos interanuales. Los dos mayores crecimientos se produjeron en 1997 (118%) y 1996 (74%) tras la llegada de la inversión norteamericana para extraer petróleo y gas.

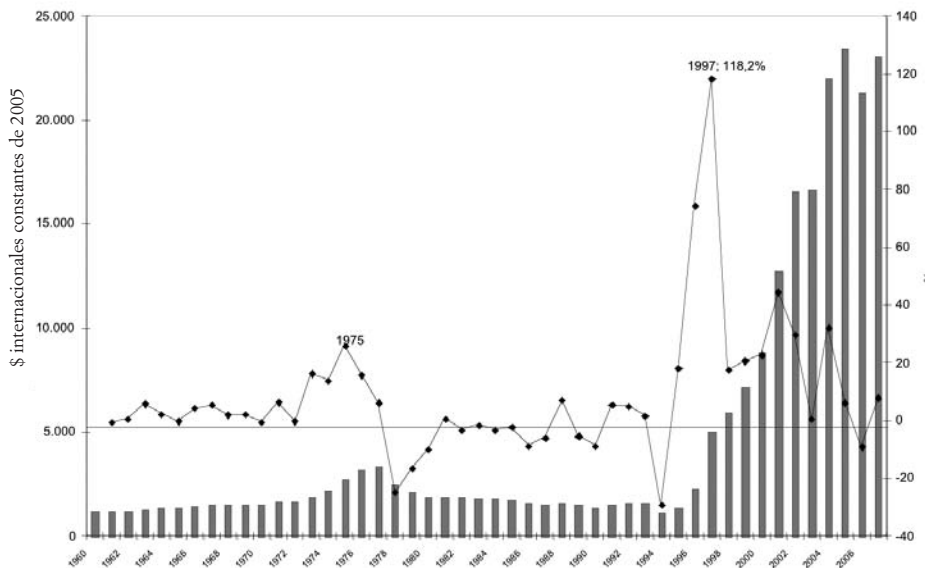
²⁵ Así lo han mostrado, entre otros, Halvor Mehlum, Karl O. Moene y Ragnar Torvik, «Institutions and the Resource Curse», *Economic Journal* 116, 2006, págs. 1-20.

²⁶ Esta es la postura de Jeffrey Sachs y Andrew Warner «The Curse of Natural Resources», *European Economic Review* 45, 2001, págs. 827-838.

²⁷ George Frynas, «The Oil Boom in Equatorial Guinea», *African Affairs* 103 (413), 2004, págs. 527-546; Economist Intelligence Unit, «Country Report Equatorial Guinea», Economist Intelligence Unit, February, 2005.

²⁸ Véase Javier Morillas, «Guinea Ecuatorial. Cambio estructural y reformas económicas», *Boletín Económico de ICE* 2695, 2001, págs. 25-29 para detalles del cambio estructural producido entre 1991-1996 y Javier Morillas, «La estructura económica de Guinea Ecuatorial. Análisis y configuración», *Boletín Económico de ICE* 2819, 2004, págs. 37-64, para una descripción de la estructura económica a finales de los noventa. Para una descripción más actual de este modelo de crecimiento sin desarrollo véase Joan Gorozpe, *op.cit.*, 2006.

GRÁFICO 2
Evolución del PIBpc real de Guinea Ecuatorial: 1960-2007



Fuente: Alan Heston, Robert Summers y Bettina Aten, Penn World Table Version 6.3, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, August, 2009. Las barras miden el nivel de PIBpc en escala del eje izquierdo mientras que la línea expresa la tasa de variación interanual en escala porcentual del eje derecho.

TABLA 2
Tasas de crecimiento acumulativo del PIB real por habitante

Periodo	Tasa
1960-70	2,2%
1970-80	2,2%
1980-90	-3,1%
1990-2000	20,2%
2000-07	14,7%
1960-1996	1,7%
1997-2007	16,2%
1960-2007	6,4%

Fuente: cálculos propios a partir de Heston *et al. op.cit.*, 2009.

El comercio internacional es favorable para el país, que tuvo un superávit en cuenta corriente de 1.420 millones de dólares en 2008. Los principales exportadores a Guinea son Estados Unidos (22%) España (18%) China (14%) y Francia (8%) que coinciden en ser los principales importadores de productos guineanos: China (17%), España (13%), Estados Unidos (12%) y Francia (11%).

La actual estructura sectorial aparece claramente dominada por la industria (93,7%) especialmente la extractiva (petróleo y gas suponen el 91%) frente a un 5% de servicios y un 4% del producto de origen agrícola.

El espectacular ritmo de crecimiento del producto por habitante no se transforma en desarrollo humano para la mayoría de la población. Las rentas del petróleo apenas dejan beneficios a la inmensa mayoría de la población por varias razones. En primer lugar porque el 98% de las rentas se quedan en manos de las compañías norteamericanas (ExxonMobil, Hess y Marathon) y francesas, así como en manos de la familia del dictador, concretamente en su hijo Teodoro Nguema Obiang, ministro de agricultura y minas, a quien se le ingresan directamente en cuenta los impuestos derivados de la extracción de recursos forestales²⁹. La dictadura acepta y provoca directamente prácticas corruptas mientras que los países desarrollados con intereses extractivos hacen la vista gorda o incluso incumplen su propia normativa legal. Es el caso de Estados Unidos que permite el acceso al hijo del dictador a su mansión de California con ingresos en efectivo superiores al millón de dólares, a pesar de existir una norma promovida por el gobierno Bush de no permitir el acceso al país a los sospechosos de corrupción³⁰. Los ingresos del hijo del dictador aparecen asociados a bancos americanos como Riggs Bank, Wachovia y Bank of America que han tenido que ser rescatados por la Reserva Federal de sus crisis financiera de 2009. Se estima que hay decenas de millones de dólares procedentes de estas prácticas corruptas tan sólo en Estados Unidos.

¿Cuál es la respuesta de los donantes de ayuda al desarrollo frente a esta situación? Es lo que tratamos de analizar en la siguiente sección.

3. LA AOD HACIA GUINEA ECUATORIAL

La ausencia de datos, especialmente de variables sociales y de componentes de gasto público, puede explicar que la mayor parte de los trabajos académicos en sección cruzada y datos en panel sobre la relación ayuda y crecimiento, sobre la fungibilidad de la ayuda o la volatilidad no incluyan en su muestra a Guinea Ecuatorial. Por esta limitación, he optado por enfocar esta sección del artículo hacia el grupo de estudios más recientes sobre eficacia de la ayuda que se centran en el análisis de los flujos de ayuda comparándolos con el PIB, y otras fuentes externas de financiación como la Inversión Directa Extranjera (IDE) o las remesas. En un primer apartado el análisis se focaliza en estas interrelaciones macroeconómicas, mientras que en un segundo apartado el análisis se centra en España como principal donante de AOD a Guinea Ecuatorial.

²⁹ Ian Urbina, «Taint of Corruption Is No Barrier to U.S. Visa», *The New York Times*, 17 de noviembre de 2009.

³⁰ Ian Urbina, *op.cit.*, 2009.

3.1. Características macroeconómicas de la ayuda recibida por Guinea Ecuatorial.

En esta sección se analizan cuatro características globales de la AOD recibida por Guinea Ecuatorial: su previsibilidad, su estabilidad, su carácter pro-cíclico o contra-cíclico y los efectos estabilizadores sobre el PIB. Además, se contrasta si la ayuda y la inversión extranjera han sido significativas en relación con la evolución del PIB de Guinea Ecuatorial.

La previsibilidad es definida como la adaptación de los compromisos efectuados por los donantes respecto a los desembolsos posteriormente realizados³¹. El indicador de previsibilidad es la correlación entre compromisos y desembolsos retardados un periodo.

La estabilidad del flujo de AOD queda determinada por su coeficiente de variación (CV) (la razón entre la desviación estándar y el promedio) que a su vez es un indicador aproximado de la volatilidad de la ayuda.

El carácter pro-cíclico o contra-cíclico se aprecia mediante la correlación entre la ayuda (o la Inversión Directa Extranjera, IDE, en su caso) y el PIB³².

Siguiendo la metodología de Neagu y Schiff³³ el efecto estabilizador es la comparación entre el CV del PIB más la AOD y el CV del PIB. En caso de que el primero sea menor, se entiende que la AOD tiene un carácter estabilizador. La evidencia empírica soporta mayoritariamente esta característica en muchos países receptores³⁴.

Los datos de AOD proceden de la base de datos de la OCDE-CAD y están disponibles para el periodo 1973-2008 si consideramos todos los donantes y para 1987-2008 si consideramos los desembolsos españoles. Los del PIB y la IDE están tomados del Banco Mundial³⁵. El periodo con datos completos para los tres flujos es 1985-2006 que es bajo el que se trabaja en esta sección, a no ser que mencione lo contrario. Las series se han obtenido originalmente en dólares corrientes. Posteriormente se han transformado en dólares constantes de 2000 utilizando el deflactor del PIB norteamericano. Por último, se ha procedido a la eliminación de la tendencia mediante el filtro Hodrick-Prescott, utilizando un $\lambda = 100$ como es usual en la literatura³⁶.

Previsibilidad

Considerando las series de compromisos y desembolsos entre 1973-2008 (mayor periodo con datos disponibles) en dólares constantes de 2007, se ha calculado los coeficientes de correlación y de determinación (R²) tanto de las series anualizadas como tomando

³¹ Esta es la metodología seguida, entre otros, por Cristina Arellano, Ale. Bulí, Timothy Lane, y Leslie Lipschitz, «The Dynamic Implications of Foreign Aid and Its Variability», *Journal of Development Economics* 88, 2009, págs. 87-102; Oya Celasun and Jan Walliser, «Predictability of Aid: Do Fickle Donors Undermine Aid Effectiveness?», *Economic Policy* 23 (55), 2008, págs. 545-594.

³² La ausencia de datos para las remesas impidió hacer la comparación con este flujo privado tan importante en la financiación del desarrollo en otros países.

³³ Ileana Neagu y Maurice Schiff, «Remittance Stability, Cyclicity and Stabilizing Impact in Developing Countries», *World Bank Policy Research Working Paper* 5077, 2009.

³⁴ Véanse Ileana Neagu y Maurice Schiff, *op.cit.*, 2009 o Sylviane Guillaumont Jeanneney y Sampawende Jules Tapsoba «Aid and Income Stabilization», *CERDI Etudes et Documents* 16, 2009.

³⁵ World Bank, *op.cit.*, 2009.

³⁶ Véanse Ale. Bulí y Javier Hamann, «Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire», *World Development* 36(10), 2008, págs. 2048-2066; John Hudson y Paul Mosley «Aid Volatility, Policy and Development», *World Development* 36(10), 2008, págs. 2082-2102; David Fielding y George Mavrotas, «Aid Volatility and Donor-Recipient Characteristics in 'Difficult Partnership Countries'», *Economica* 75 (199), 2008, págs. 481-494.

los desembolsos con un periodo de retardo respecto a los compromisos. Los resultados muestran que los compromisos son poco orientadores de los desembolsos posteriores. La correlación para los pares de datos en el mismo año es 0,59 ($R^2=0,3484$) y para los compromisos retardados un periodo de 0,69 ($R^2=0,4700$).

Estabilidad

La AOD a Guinea Ecuatorial es un flujo mucho más estable que el PIB o la Inversión Directa Extranjera. El CV de la ayuda es 0,42 (0,17 considerando la serie filtrada de la tendencia), mientras que el del PIB es 1,74 (1,53 con datos filtrados) y el de la IDE es 1,58 (1,40). Los valores bajos de los CV confirman que la evolución de la ayuda es comparativamente mucho más estable que la evolución del PIB.

Prociclicidad

El resultado de la correlación entre el PIB y la AOD es de 0,01 (ayuda pro-cíclica al ser mayor que cero) si consideramos las series sin eliminar la tendencia mediante el filtro de Hodrick-Prescott. Por el contrario, cuando empleamos dicho filtro la correlación cambia de signo, siendo -0,46 es decir, contra-cíclica. Para resolver esta ambivalencia, empleamos una metodología alternativa (siguiendo a Frot y Santiso 2008) que consiste en calcular la correlación entre el PIB y la AOD de la serie de los promedios móviles cada cinco años. En este caso el coeficiente de correlación toma el valor de -0,39 confirmando el signo negativo el carácter contra-cíclico de la ayuda.

El carácter pro-cíclico de la IDE es muy marcado al ser su correlación con el PIB de 0,92 (datos sin filtrar) o de 0,99 utilizando las series filtradas.

Por último, merece la pena notar que la correlación entre AOD e IDE es negativa (-0,06 con datos sin filtrar y -0,50 con datos filtrados y -0,46 bajo las medias móviles cada cinco años).

En resumen, mientras que la AOD es un flujo mucho más estable que la IDE y tiene un carácter contra-cíclico, la relación entre ellas es inversa. Este dato invita a investigar con más detalle si se produce un efecto sustitución entre la ayuda y la inversión directa.

Impacto estabilizador

El CV del PIB+AOD es de 1,70 menor que el del PIB (1,74) por lo que la ayuda tiene un carácter estabilizador en Guinea Ecuatorial. Lo mismo ocurre con la IDE. El CV de PIB+IDE es 1,68³⁷. La tabla 3 resume los resultados hasta aquí descritos.

En conclusión, la AOD en Guinea Ecuatorial es un flujo poco predecible, pero es estable, contra-cíclico y tiene un impacto estabilizador sobre su producto. La IDE, por el contrario, es mucho más volátil y pro-cíclica, aunque comparte con la AOD el impacto estabilizador. El PIB de Guinea Ecuatorial está estrechamente ligado a la inversión extranjera, sobre todo desde 1997³⁸.

³⁷ Los resultados son robustos empleando las series de promedios cada cinco años: el CV de PIB+AOD es 1,47 y el de PIB+IDE 1,49 ambos menores que el del PIB: 1,51.

³⁸ Estimaciones propias dieron como resultado que por cada millón de dólares de IDE, el PIB creció un 0,1% entre 1985-2006 y un 0,5% en 1997-2006. Por otra parte, un análisis más profundo (que no se muestra por espacio) reveló que la ayuda no ejerció un impacto estadísticamente significativo si

TABLA 3
Indicadores de las características macroeconómicas de la AOD y la IDE

Variable	Estabilidad (a menor CV, más estable)	Impacto estabilizador [si CV (PIB+AOD) > CV PIB]	Prociclicidad (si coef correlación >0 => pro-ciclo)
SERIE SIN FILTRAR			
AOD	0,42		PIB-AOD -0,39
PIB	1,74		PIB-IDE 0,92
IDE	1,58		AOD-IDE -0,06
PIB+AOD		1,70	
PIB+IDE		1,68	
SERIE FILTRADA			
AOD	0,17		PIB-AOD -0,46
PIB	1,53		PIB-IDE 0,99
IDE	1,40		AOD-IDE -0,50

La cuestión que se plantea de inmediato es si la ayuda ha tenido algún impacto sobre otras variables económicas o sociales y, especialmente, sobre la pobreza. La falta de datos sobre pobreza en Guinea Ecuatorial no nos permite analizar directamente este efecto, pero en la siguiente sección realizamos un análisis detallado del origen de la ayuda por donantes y los sectores que han merecido una mayor atención por parte de la ayuda como forma indirecta de conocer los potenciales beneficios de este flujo.

4. LA AOD A GUINEA ECUATORIAL. EL PROTAGONISMO DE ESPAÑA.

De acuerdo con los datos ofrecidos por el Banco Mundial³⁹, a mediados de los ochenta, Guinea Ecuatorial recibía AOD por un importe superior al 22% de su PIB. Esta ratio creció hasta un 54% en 1989, descendiendo desde entonces hasta un 15% en 1996 cuando comenzaron las inversiones petrolíferas. A partir de ese acontecimiento, Guinea Ecuatorial se hace cada vez menos dependiente de la AOD. Sólo un año más tarde la ratio AOD/PIB pasa al 6% y evoluciona de forma monótona decreciente hasta el 0,5% del PIB en 2007. Una evolución similar se produce en términos de ayuda per capita. La serie toma un máximo en 1991 con 158 dólares y comienza a descender hasta los 24 dólares en 2001 recuperándose hasta los 42 dólares en 2006. En términos relativos a la formación bruta de capital, la ayuda representó un 262% en 1990, un 10% en 1996 y apenas del 0,7% en 2007.

Desde 1973 hasta 2008 (periodo con datos disponibles en la base de datos CAD de la

consideramos el periodo 1985-2006, pero sí lo ejerció en la primera mitad de dicho periodo. En estos años, un millón de dólares adicionales de AOD hicieron crecer el PIB en un 1,3%.

³⁹ World Bank, *op.cit.*, 2009.

OCDE), Guinea Ecuatorial ha recibido una suma de 1.505 millones de dólares (desembolsos netos de AOD medidos en dólares constantes con base 2007). La Tabla 4 presenta el desglose ordenado por donantes para este stock de ayuda.

El número de donantes activos, tanto bilaterales como multilaterales, se ha mantenido relativamente estable desde finales de los ochenta, con valores en torno a los 20 donantes y con un máximo de 23 agentes operando a la vez de entre los 61 para los que existen datos. En promedio, actúan en el país entre 11 y 12 donantes bilaterales y otros tantos multi-

TABLA 4
AOD a Guinea Ecuatorial por donantes. 1973-2007

	Donante	Millones USD	%	% Acumulado		Donante	Millones USD	%	% Acumulado
	TODOS, Total	1505,04	100,00%		18	IFAD	9,1	0,60%	97,94%
	Países del CAD, Total	907,53	60,30%		19	Canadá	8,31	0,55%	98,50%
	Multilaterales, Total	525,37	34,91%		20	Suecia	5,3	0,35%	98,85%
	Países no miembros del CAD, Total	72,14	4,79%		21	Suiza	5,28	0,35%	99,20%
1	ESPAÑA	466,92	31,02%	31,02%	22	UNHCR	4,76	0,32%	99,52%
2	Francia	307,54	20,43%	51,46%	23	Países Bajos	2,99	0,20%	99,71%
3	Comisión Europea	147,81	9,82%	61,28%	24	Agencias Arabes	2,77	0,18%	99,90%
4	PNUD	81,66	5,43%	66,70%	25	Bélgica	2,73	0,18%	100%
5	Países Árabes	71,56	4,75%	71,46%	26	Luxemburgo	1,81	0,12%	100%
6	IDA (Banco Mundial)	67,38	4,48%	75,94%	27	Reino Unido	1,46	0,10%	100%
7	Fondo Africano de Desarrollo	56,83	3,78%	79,71%	28	Noruega	0,55	0,04%	100%
8	WFP	50,44	3,35%	83,06%	29	Corea del Sur	0,31	0,02%	100%
9	Italia	37,88	2,52%	85,58%	30	Turquía	0,23	0,02%	100%
10	UNTA	33,27	2,21%	87,79%	31	Portugal	0,22	0,01%	100%
11	Alemania	31,07	2,06%	89,86%	32	Austria	0,18	0,01%	100%
12	UNICEF	24,89	1,65%	91,51%	33	UNAIDS	0,12	0,01%	100%
13	Estados Unidos	23,22	1,54%	93,05%	34	Grecia	0,09	0,01%	100%
14	UNFPA	23,03	1,53%	94,58%	35	Finlandia	0,09	0,01%	100%
15	Fondo Global	16,35	1,09%	95,67%	36	Otros donantes	0,04	0,00%	100%
16	FMI Trust Fund	13,28	0,88%	96,55%	37	Irlanda	0,02	0,00%	100%
17	Japón	11,87	0,79%	97,34%	38	IMF (SAF,ESAF,PRGF)	-6,32	-0,42%	

Fuente: Datos de OCDE-CAD, 2009

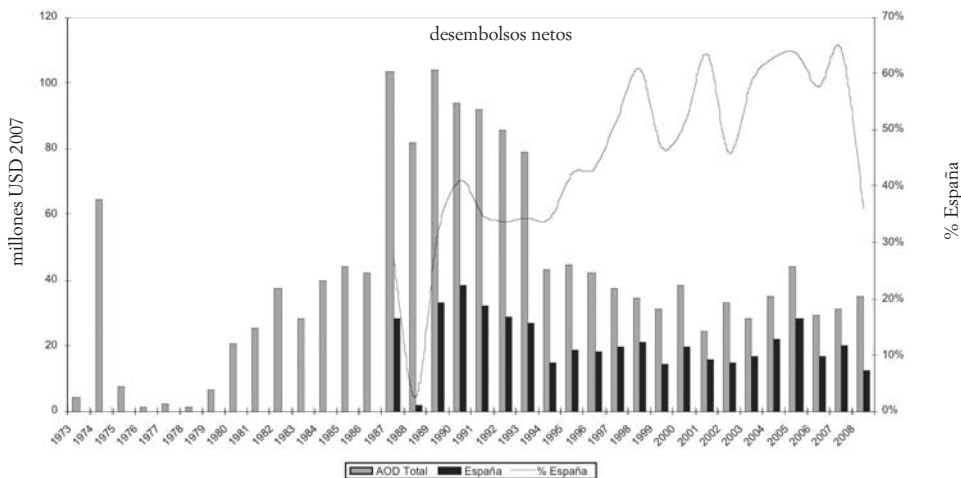
laterales, y 2 o 3 donantes no pertenecientes al CAD. Entre los no miembros del CAD destacan préstamos realizados por países árabes en el periodo 1985-91 (que ascendieron a 9,6 millones de dólares) y que están suponiendo devoluciones (AOD neta negativa) desde el año 2000 (la suma se eleva a 3,5 millones de dólares). Otro aspecto que merece la pena resaltar es el mantenimiento de unos 10 u 11 donantes multilaterales desde 1995 y la fuerte caída en los bilaterales en 2007 que sólo fueron cinco (Canadá, Francia, Japón, España y Estados Unidos). Desde el año 1987, que es cuando empiezan los datos para España, sólo Francia y Japón han mantenido aportaciones todos los años hasta 2008. En cualquier caso es un número muy inferior al promedio de los países receptores⁴⁰.

España ha sido el principal donante aportando casi 467 millones de dólares, lo que supone casi el 31% del total. Junto a Francia, han sido los dos donantes bilaterales más activos y ambos ya superan la mitad de la ayuda recibida por Guinea Ecuatorial. Entre los Organismos Multilaterales, la Comisión Europea y el PNUD han sido los dos que han realizado mayores aportaciones representando ambas un 15% de la AOD neta desembolsada. Es interesante advertir el hecho que dentro de los 10 donantes con mayor ayuda, siete son multilaterales.

Otro rasgo característico de la ayuda guineana es la concentración de donantes. Sólo hacen falta seis para alcanzar el 75% de la ayuda recibida. Aún así, entre 1973-2008 Guinea Ecuatorial ha recibido fondos de AOD de 38 donantes. En el último año con datos (2008), sólo estuvieron activos 23 donantes, 10 bilaterales, otros 10 multilaterales y 3 no miembros del CAD. En general España ha sido siempre el donante que ha realizado las mayores contribuciones.

El protagonismo de España puede deducirse de la información aportada en el gráfico 3.

GRÁFICO 3
AOD española en comparación con la total



Fuente: Fuente: Datos de OCDE-DAC. Las barras (volumen de AOD total y española) en escala del eje izquierdo y la línea (porcentaje de AOD española sobre el total) en el eje derecho

⁴⁰ Según Eric Frot y Javier Santiso, «Development Aid and Portfolio Funds: Trends, Volatility and

Desde 1995, la aportación española ha superado el 40% del total de AOD a Guinea, con muchos años llegando al 60% (el máximo se produce en 2007 con el 64,4%).

Respecto a la *estabilidad* de sus flujos anuales, España es uno de los donantes con menor volatilidad (medida a través del coeficiente de variación). Ocupa el puesto 29 de 34 con un CV de 0,38 (Tabla 5).

TABLA 5
Volatilidad de la AOD a Guinea Ecuatorial por donantes. 1973-2007

Donante	CV	Donante	CV
Agencias Árabes	8,99	Comisión Europea (EC)	0,77
Países Árabes	3,29	Francia	0,71
Banco Mundial (IDA)	1,78	ONUSIDA (UNAIDS)	0,71
Luxemburgo	1,64	PNUD (UNDP)	0,67
IFAD	1,6	UNICEF	0,65
Fondo Africano de Desarrollo (AfDF)	1,57	PMA (WFP)	0,63
Suiza	1,51	UNTA	0,51
Reino Unido	1,37	Global Fund	0,46
ACNUR (UNHCR)	1,35	UNFPA	0,41
Canadá	1,22	Noruega	0,39
Países Bajos	1,12	Grecia	0,39
Alemania	1,02	ESPAÑA	0,38
Italia	1,01	Austria	0,35
Japón	1	Portugal	0,18
Bélgica	0,84	Finlandia	0,16
Estados Unidos	0,82	Otros Donantes	0
Corea del Sur	0,79	FMI (SAFESAF,PRGF)	-11,33

Fuente: Datos de OCDE-DAC. El coeficiente de variación del FMI se debe al carácter neto de la AOD (es decir, hubo mayores retornos de Guinea que nuevos préstamos).

AOD bilateral

De acuerdo a la información aportada por MAEC (2008), España ejecutó en 2008 un total de 9.560.240 euros que representan un 0,29% del total de la ayuda bilateral española. Hubo 59 intervenciones distribuidas de la siguiente manera: 19 operaciones corrieron a cargo de la AECID; 6 fueron financiadas por otros ministerios; 8 por CC.AA. (cada operación por una Comunidad distinta); 23 por ayuntamientos y 1 por la univer-

Asset Allocation», *OECD Development Centre Working Paper 275, 2008*, el promedio de donantes por receptor en 2006 fue de 28, divididos en 19 bilaterales y 9 multilaterales.

TABLA 6
Ayuda española a Guinea Ecuatorial por tipo de instrumento

Tipo	2008		2007	
	Nº de operaciones	%	Nº de operaciones	%
Cooperación Técnica	33	55,9%	27	32,1%
Ayuda para programas	6	10,2%	16	19,0%
Proyectos de Inversión	4	6,8%	11	13,1%
Otros recursos	16	27,1%	28	33,3%
TOTAL	59	100%	84	100,0%

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, "Seguimiento PACI 2007. Contribuciones bilaterales y contribuciones multilaterales", Madrid, 2007; y "Seguimiento PACI 2008. Contribuciones bilaterales y contribuciones multilaterales", Madrid, 2008.

TABLA 7
Ayuda multilateral española a Guinea Ecuatorial en 2008

Entidad	Euros	%
Fondo Global contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria	130.838	30,6%
UNICEF	21.149	4,9%
PNUD	76.512	17,9%
FNUAP	68.833	16,1%
Presupuesto UE	97.543	22,8%
Fondo Europeo de Desarrollo	32.481	7,6%
TOTAL	427.356	100,0%

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, "Seguimiento PACI 2008. Contribuciones bilaterales y contribuciones multilaterales", Madrid, 2008.

sidad (UNED). Todas –excepto 3 que fueron becas, formación y sensibilización– fueron programas o proyectos.

La canalización de la ayuda se hizo a través de ONGD nacionales (37), entidades públicas españolas (12); empresas españolas, ONGD locales o redes (1 cada una) u otras entidades (2). El tipo de ayuda o instrumentos utilizados por la ayuda bilateral se ofrecen en la tabla 6.

AOD multilateral

En cuanto a la ayuda multilateral, la AOD a Guinea Ecuatorial en 2008 ascendió a 427.356 euros, representando un 0,03% de la ayuda multilateral española. De las 35 operaciones reportadas por el MAEC, sólo ocho se iniciaron en 2008 siendo el resto aportaciones ya comprometidas en 2006 (4) o en 2007 (las 23 restantes). Sus destinos se recogen en la tabla 7.

Por lo que respecta a las ONGD Españolas en Guinea Ecuatorial, el Directorio de la CONGDE (2009) ofrece estos datos para el ejercicio de 2007: había 15 ONGD ejecutando un total de 38 proyectos por un valor de 6.953.857 euros.

En la planificación de los PACI 2009 y 2010 se producen variaciones notables en la distribución de la ayuda española a Guinea Ecuatorial por agentes. AECID desciende su porcentaje de financiación desde el 89,7% de 2009 al 78,1% en 2010 en detrimento de las Comunidades Autónomas que ganan peso relativo (pasan del 4,2% al 11,1%) y de las Entidades Locales (del 2,9% al 4,6%) y de las Universidades (ganan un 1,7%).

También hay llamativas variaciones en la distribución sectorial. Frente al 51,3% de las contribuciones dirigidas a educación en 2009, para 2010 sólo están previstas un 23,8% perdiendo así 27,5 puntos porcentuales. Sin embargo, para salud y salud reproductiva se pasa de un 32,8% en 2009 al 64,2% en 2010 (un incremento del 31,4%). En 2010 no hay planificadas contribuciones para agua (fueron el 2,6% en 2009), ni para igualdad de las mujeres (0,3% en 2009). Descienden las contribuciones para infraestructura y servicios económicos y para sectores productivos, que pasan de representar el 3,1% al 0,9%. A qué responden estas variaciones y si hay una estrategia premeditada tras ella o son fruto de la simple discrecionalidad coyuntural, son hipótesis que merecen una investigación que supera los límites de este trabajo, pero merece la pena apuntar.

Análisis sectorial del stock de ayuda entre 1997-2008

Una vez mostrado el protagonismo que ocupa España desde la perspectiva cuantitativa de la ayuda a Guinea, es interesante analizar la distribución sectorial del stock de ayuda entre 1997-2008. Los principales rasgos españoles son los siguientes. Más del 80% de la ayuda española se ha destinado a servicios sociales, destacando la educación (46%) y salud (26%). Es donde se produce una mayor diferencia con la estructura porcentual del todos los donantes y con el resto. Una gran parte de esta ayuda es canalizada a través de ONGD (la FERRE en el caso de la educación y la FRS en sanidad)⁴¹. Excluyendo España, la ayuda a educación del resto de los donantes representa un 8% y a salud un 11%. Considerada la ayuda de todos los donantes (incluyendo la española), la educación representa un 28% y la salud un 19%. Ambos sectores son, con diferencia, los más importantes dentro del conjunto.

Una interpretación posible de estos datos es que España sustituye con su ayuda una responsabilidad propia del Estado guineano que es financiar los servicios públicos básicos. Esta interpretación se refuerza si tenemos en cuenta las crecientes rentas obtenidas por el Estado guineano derivadas de la exportación del petróleo. Si dichas rentas se destinaran a los servicios públicos generales y especialmente para la población menos favorecida, los recursos de la ayuda podrían dirigirse a otros destinos o bien, retirarse

⁴¹ Según fuentes consultadas de FRS, la Federación lleva trabajando en salud en Guinea Ecuatorial desde 1979 cuando el MAE la pidió colaborar en el Plan de Cooperación Técnica entre España y Guinea Ecuatorial. Desde entonces la colaboración ha sido ininterrumpida. En 2010 trabajaban 35 personas como expatriados y 149 locales, gestionándose 173 puestos de salud en 271 poblados. Entre 1980-2000 el apoyo se concentró en la Atención Primaria de Salud y Asistencia Hospitalaria. En 2001, se retiraron de la presencia de hospitales al recibir apoyo de la cooperación cubana. Entre 2001-04 se ha reforzado el desarrollo de Áreas de Salud Comunitaria en 9 distritos. El personal de FRS trabaja actualmente atendiendo un hospital público, un centro de salud público y otro privado y un laboratorio de análisis clínicos.

paulatinamente, cosa que no ha sucedido. Al contrario, los flujos de ayuda a educación y salud se mantienen con muy poca variación a lo largo de los once años. El promedio en educación es 8,9 millones de dólares con una desviación estándar de 1,3 millones. A salud se destinaron 4,9 millones de dólares con una desviación típica de 1,6 millones. Los CV de estos dos sectores son los más bajos de todos.

Otro rasgo estilizado de la asignación sectorial de la ayuda española es lo destinado a Gobernanza y Sociedad civil. En un país tan criticado por su débil democracia, transparencia y falta de respeto a los derechos humanos, civiles y políticos, la ayuda a este sector marcaría una política de desarrollo bienvenida por la sociedad civil guineana y por los más pobres. El promedio destinado a este sector fue 0,30 con una desviación típica de 0,26, lo que supone una alta volatilidad ($CV=0,84$). El acumulado del periodo ha sido 3,59 millones de dólares con un máximo de 0,78 en 2007. El Acta de XI Comisión Mixta para 2009-2011 señala como primera prioridad el «Aumento de las capacidades sociales e institucionales en el sector de gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional» (AECID pág. 5)⁴². El desglose de los programas y actividades previstos relacionan una serie de cursos y asistencias técnicas para diplomáticos, jueces y sociedad civil de los que es dudoso deducir que van a tener un impacto directo en los pobres. Además, al no tener plazos ni cuantías comprometidas, todo queda a la libre interpretación, semejándose más a una «lista de la compra» que a un verdadero marco de Asociación realmente orientado a resultados, tal como declara la retórica del Acta y del Plan Director 2009-2012.

El «cajón de sastre» del subsector «Otros servicios e infraestructuras sociales» recoge un 6% de la ayuda otorgada entre 1997-2008. El resto de subsectores de servicios sociales son agua y saneamiento que representa el 1,1% y población y salud reproductiva con un 0,9%.

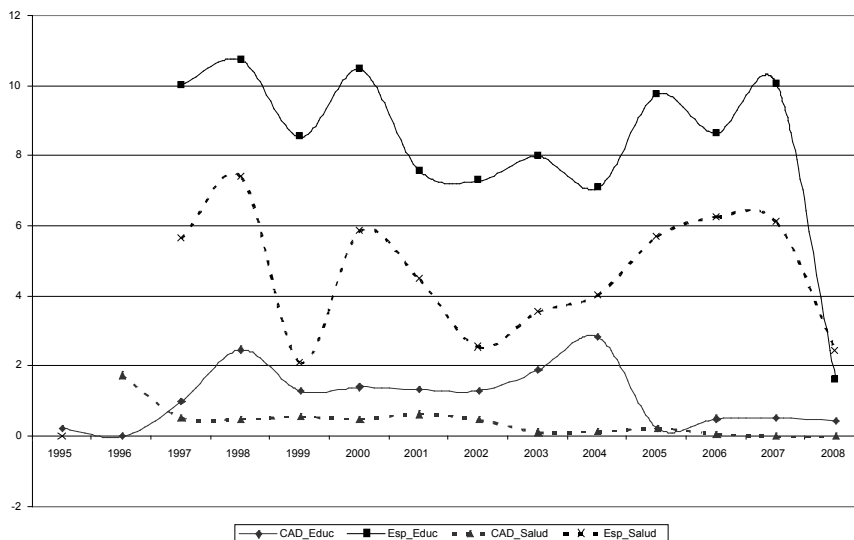
Tras educación y salud, el sector que más ayuda ha recibido ha sido el de alivio de deuda externa. Con un monto de 24,5 millones de dólares, representa el 11%. El resto de los donantes aportaron a este sector otros 29,9 millones de dólares (un 15% dentro de su estructura sectorial). Las operaciones ofrecidas por las estadísticas del CAD ofrecen tres años consecutivos de ayuda: 2003 (3,2 millones de dólares), 2004 (9,5 millones) y 2005 (11,7 millones). El Acta de la XI Comisión Mixta detalla que en 2003 se firmaron dos programas de conversión de deuda. Una de deuda por inversiones públicas (27,8 millones de euros) que está financiando la construcción de tres institutos y está previsto la construcción de un hospital con centro de estudios de enfermedades tropicales; la otra de deuda por inversiones privadas (16,3 millones de euros) sin destinos concretos («a disposición de los empresarios que decidan participar»). Según el Observatorio de Deuda y Globalización sobre la base de los datos del Ministerio de Economía y Hacienda, la deuda de Guinea Ecuatorial con España a 31 de diciembre de 2007, ascendió a 16,14 millones de euros, que representaban el 0,19% del total de deuda externa con España, toda ella procedente de «deuda CESCE».

El resto de sectores reciben cantidades comparativamente menores respecto a educación, salud o deuda. Baste señalar el 1,5% a medio ambiente (incluido dentro de Multisectorial), 1,4% a agricultura, 1% a industria o 0,4% a energía.

⁴² Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo, Acta XI Comisión Mixta Guinea Ecuatorial-España de Cooperación para el Desarrollo 2009/2011, Bata, 10 de julio de 2009.

⁴³ La primera evaluación realizada por la cooperación española en 1998 con la que se ponía en

GRÁFICO 4
Evolución de los compromisos de AOD a educación y salud



Fuente: Datos de OCDE-DAC, 2009.

4.1 La ayuda para la educación y la salud

Como puede apreciarse en el gráfico 4, la AOD hacia Guinea Ecuatorial en los sectores de educación (código CRS 110) y salud (código CRS 120) ha estado dominada por las aportaciones españolas, tal como se ha dicho más arriba. La ayuda multilateral ha realizado muy pocas aportaciones: una suma de 0,66 millones de dólares constantes en educación y 14,63 millones en salud, de los cuales prácticamente la totalidad se deben a una donación del Fondo Global contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria en 2006, que ascendió a 13,95 millones. Lo que se pretende en esta sección es conocer si estas aportaciones se han traducido en mejoras en los indicadores de educación y salud. La literatura sobre la eficacia de la ayuda incide en que los efectos de la ayuda pueden ser heterogéneos entre países y entre sectores. De ahí que el estudio de caso de un país como Guinea Ecuatorial tenga importantes consecuencias, especialmente para la Cooperación Española.

Ayuda para educación

Los datos aportados por UNESCO y el Banco Mundial sobre la educación en Guinea Ecuatorial son escasos. No disponemos de series temporales con observaciones anuales. Además, cada variable tiene un número diferente de observaciones, lo que dificulta el análisis cuantitativo. Aún así cabe hacer las siguientes consideraciones: Los datos de resultados educativos apenas se mueven en el tiempo y lo hacen de forma muy errática.

En Guinea Ecuatorial la educación primaria comienza a los 7 años y comprende 5 grados. La secundaria comienza a los doce y se extiende durante siete.

TABLA 8
Indicadores de ecuación en Guinea Ecuatorial

Indicador	1999	2003	2005
% completó primaria	65,7	47,8	58,2
% bruto matriculados en primaria	142,1		122
% bruto matriculación secundaria	33,03	31,93 (año 2002)	
% matriculación terciaria	2,7 (año 2000)		
Ratio profesor/alumnos en primaria	56,7	31,9	
Gasto público en educación (% PIB)	1,7 (año 1998)	0,6	

Fuente: World Bank, *op.cit.*, 2009

Donde tenemos más abundancia de datos es para el periodo 1999-2005 (Tabla 8).

En general se aprecia una reducción o a lo más un estancamiento en los indicadores educativos de matriculación. Menos sabemos sobre la calidad educativa que la matriculación genere (notas, absentismo de profesores y de alumnos, preparación para la vida laboral, etc.). Pero sí sabemos que la ayuda, tanto internacional como española, no ha dejado de llegar año a año. Entre 1999-2008 España destinó a educación secundaria un total 10,64 millones de dólares y 12,20 millones a terciaria. ¿Cuál ha sido el resultado de estas cantidades transferidas? La respuesta exige una evaluación en profundidad⁴³.

Por otra parte, la ausencia de resultados en las variables educativas también afecta al ligerísimo aumento del *gasto público educativo*. A educación se destina anualmente el 0,6% del PIB de Guinea Ecuatorial que creció entre 2000-2007 un 39%, lo que debería ser un flujo enorme de nuevos recursos anuales. Sin embargo los datos sobre el porcentaje del gasto público a educación fueron del 1,62% en 2001, el 3,97% en 2002 y el 4,01% en 2003 (no hay más observaciones). No disponemos del nivel total de gasto público, ni por tanto de la cuantía exacta del gasto público educativo, pero sí del gasto público en consumo. Este fue de 57,3 millones de dólares corrientes en 2000 y de 287,6 millones en 2007, es decir creció a una tasa del 26% multiplicándose por un factor de cinco. Este notable incremento ¿ha traído algún beneficio para la educación del país? Parece poco probable y de nuevo exige una evaluación en profundidad. Los estudios econométricos con paneles de países del efecto de la ayuda a educación sobre variables como las tasas de matriculación o de completitud de primaria, han mostrado resultados favorables al impacto de la ayuda⁴⁴. Por el contrario, hay mucha literatura que prueba que el gasto público en educación no logra mejoras en los resultados educativos (notas, asistencia a clase), ni en incrementar las tasas de matriculación

práctica la Metodología de Evaluación estuvo dedicada al sector del cacao en Guinea Ecuatorial. Fue de carácter final y conjunta con la UE (el informe está publicado en MAE 1998). Hasta la fecha no se ha realizado una evaluación comprensiva de la toda la ayuda española al país.

⁴⁴ Por ejemplo, Katharina Michaelowa y Anke Weber, «Aid Effectiveness in Primary, Secondary, and Tertiary Education», Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2008, Education for All by 2015: will we make it?, 2007; Katharina Michaelowa y Anke Weber, «Aid Effectiveness in the Education Sector: A Dynamic Panel Analysis», en Sahal Lahiri *Theory and Practice of Foreign Aid*. Elsevier. Amsterdam, 2007, págs. 357-385.

(incluida la infantil que es el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio), ni las tasas de completitud de los cursos de primaria. Recientes estudios han mostrado que la ayuda per capita tiene un impacto levemente positivo sobre la matriculación en los tres niveles de educación, de primaria terciaria⁴⁵. Por su parte, Asiedu y Nandwa⁴⁶ obtienen resultados positivos de la ayuda sobre la tasa de crecimiento del país receptor para educación primaria en los países de renta baja y para educación terciaria en los países de renta media. Por el contrario, en los países de renta baja, ni ayuda para la educación secundaria ni terciaria muestran asociación estadísticamente significativa. En los países de renta media, el impacto estadístico de la ayuda canalizada para educación primaria y secundaria es negativo sobre la tasa de crecimiento económico. Probablemente este efecto sea debido al alto grado de matriculación en primaria y secundaria ya existente en éstos países, que hace que sus retornos sobre el PIB no sean tan significativos y a que la formación en esos niveles y países no esté debidamente orientada hacia el proceso de producción. ¿Será Guinea Ecuatorial una excepción o una confirmación a estos resultados? En ninguno de los trabajos mencionados aparece el país dentro de las muestras. La necesidad de una evaluación en profundidad sobre los impactos de la ayuda en educación en Guinea Ecuatorial es innegable, antes de continuar otorgando ayudas cuyos resultados concretos se desconocen⁴⁷. La coherencia con el cuarto principio de la OCDE de calidad de la ayuda establecido en la Declaración de París⁴⁸ y ratificada en Accra⁴⁹ que es precisamente una ayuda orientada hacia resultados, así lo exige.

Ayuda para salud

La literatura sobre eficacia sectorial de la ayuda per capita en resultados de salud muestra dos evidencias: que la ayuda es estadísticamente significativa para reducir la tasa de mortalidad infantil⁵⁰ y que suele impulsar el gasto público en los sectores sociales, incluida la sanidad⁵¹. Ninguno de estos estudios recoge a Guinea Ecuatorial en sus muestras. La razón más probable es, una vez más, la falta de datos. Con los escasos indicadores de salud ofrecidos

⁴⁵ Susanna Wolf, «Does Aid Improve Public Service Delivery?», *Review of World Economics* 143(4), 2007, págs. 650-672; Alex Dreher, Peter Nunnenkamp y Rainer Thiele «Does Aid for Education Educate Children? Evidence from Panel Data», *The World Bank Economic Review* 22, 2008, págs. 291-314; además de los ya citados de Michaelowa y Weber, 2007.

⁴⁶ Elizabeth Asiedu y Boaz Nandwa, «On the Impact of Foreign Aid in Education on Growth: How relevant Is the heterogeneity of Aid Flows and the Heterogeneity of Aid Recipients?», *Review of World Economics* 143(4), 2007, págs. 631-649.

⁴⁷ La referencia es a resultados entendidos como cambios en variables que van más allá de los productos conseguidos (construcción de escuelas, materiales educativos entregados, programas universitarios financiados, etc.) Los resultados son aquí entendidos como los cambios concretos en la vida de los beneficiarios –supuestamente pobres– a quienes ha sido dirigida la ayuda. Equivale a lo que el Glosario del CAD define bajo «impactos»: «efectos a largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no».

⁴⁸ OECD, «The Paris Declaration on Aid Effectiveness». 2nd High Level Forum on Aid Effectiveness. Development Co-operation Directorate. DCD-DAC. Feb 28-March, 2, 2005.

⁴⁹ OECD, «The Accra Agenda for Action». 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness. Development Co-operation Directorate. DCD-DAC. Sep, 2-4, 2008.

⁵⁰ Peter Bonne, «Politics and the Effectiveness of Foreign Aid», *European Economic Review* 40 (2), 1996, págs. 289-329; Susanna Wolf, *op.cit.*, 2007; Prachi Mishra y David Newhouse, «Health Aid and Infant Mortality», *IMF Working Paper* 07/100; 2007.

⁵¹ Karuna Gomanee, Oliver Morrissey, Paul Mosley y Arjan Verschoor «Aid, Government

por el Banco Mundial y los datos de ayuda para salud puede obtenerse algunas lecciones de interés. El periodo con continuidad de datos es 2002-2006. He calculado la ayuda per capita en salud para Guinea Ecuatorial, a partir de los datos de compromisos ofrecidos por el CRS del CAD para esos años. El gasto en salud por habitante creció un 24% en tasa acumulada (de 183 a 440 dólares) mientras que la ayuda a salud de los donantes del CAD y en términos per capita creció 30,4% y la ayuda española un 36,1%. Es decir, la ayuda per capita a salud crece más deprisa que el gasto nacional en salud por habitante.

En términos relativos al PIB, el gasto sanitario en Guinea Ecuatorial pasó del 4% en 2001 al 2,1% en 2006 (lo que supone un descenso acumulado del -15%). El gasto sanitario *privado* pasó del 0,7% PIB al 0,4% (baja un -13,1%) mientras que el porcentaje de gasto sanitario *público* pasó del 3,3% al 1,7% (descenso del -15,3%). Con una población que ha crecido al 2,9% (de 5,2 a 5,8 millones de habitantes) y un PIB generado por rentas del petróleo que creció un 45% en el periodo considerado, es fácil deducir que en Guinea Ecuatorial el crecimiento del producto no se traduce en un gasto social en materia de sanidad.

La ausencia de datos no nos permite calcular si la ayuda es fungible y desvía gasto público sanitario hacia otros sectores, pero la sospecha de que esto ocurre es alta.

Por lo que se refiere a los resultados en términos de salud, las tasas de mortalidad infantil han *crecido* de 120 a 123,6 para los menores de un año y de 200 a 206 para los menores de cinco años. Estos simples datos confirman que la sanidad en Guinea Ecuatorial no es atendida de forma adecuada por el gobierno y que la ayuda podría actuar como «suplente». Hace falta una evaluación en profundidad, especialmente por parte de la Cooperación Española, para reflexionar sobre estos hechos y poder seguir ayudando (o no) de una manera eficaz y realmente orientada hacia resultados, tal como indicamos para la ayuda en educación.

5. PROPUESTAS DE MEJORA

¿Cómo puede España asumir un liderazgo eficiente en la ayuda externa a Guinea Ecuatorial, en el marco de los nuevos desarrollos de la eficacia de la ayuda? El consenso europeo sobre desarrollo y eficacia de la ayuda, la división internacional del trabajo entre los donantes, el apoyo presupuestario, la coordinación de donantes, la cooperación delegada, la cooperación triangular, la Sur-Sur, los donantes emergentes como China, plantean retos a la acción tradicional de la ayuda. Por parte interna, la pobreza y desigualdad del país (lamentablemente desconocida a nivel cuantitativo) presenta retos irrenunciables, máxime cuando las rentas del petróleo permiten al líder de la nación prometer que Guinea Ecuatorial será un país desarrollado en 2020⁵².

En esta sección se ofrecen propuestas de reforma de la ayuda en línea con las directrices y compromisos establecidos por la comunidad internacional en las Declaraciones de París y Accra.

El primer paso es reconocer con lucidez los defectos del actual sistema de cooperación. Efectos indirectos como el aprovechamiento de fondos y bienes de ayuda por parte del

Expenditure, and Aggregate Welfare», *World Development* 33(3), 2005, págs. 355-370; Karuna Gomanee, Sourafel Girma y Oliver Morrissey, «Aid, public spending and human welfare: evidence from quantile regressions», *Journal of International Development*, 17(3), 2005, págs. 299-309.

⁵² Véase *European Pressphoto Agency*, «Obiang dice que Guinea Ecuatorial será un país desarrollado en el año 2020», 23 de noviembre, 2009.

régimen y el partido político dominante son claros. Toda la AOD que se canaliza a través de ministerios, parlamento o instancias «oficiales» supone alimentar el régimen de dictadura y que los beneficiarios no sean los pobres. Cursos, becas o asistencias técnicas –salvo excepciones– van a beneficiar a los nguemistas y el «clan de Mongomo», ya que toda la administración y aparato del Estado está capturado por el dictador y su partido. Otras vías de canalización de fondos, como las ONGD o las iglesias, no se libran del peligro de ser mantenedores del *status quo*. Si la educación y la sanidad ya la lleva la Cooperación Española, ¿para qué asumirla como un bien público propio del Estado? Los dilemas morales son muy explícitos en Guinea, pues parece que siempre nos movemos en elecciones de males menores (no dejar abandonada a la población pobre sin educación ni sanidad, pero eso alimenta el sistema político injusto y la falta de libertades propias del desarrollo humano). Si no se actúa «con diplomacia» pueden perderse proyectos empresariales o incluso perjudicar a los ya instalados, pero entonces se acepta el «chantaje» de que materiales de la ayuda sean capturados y vendidos de forma corrupta a los dos días de haber sido entregados, de que los becados sean los hijos de quienes menos lo necesitan porque ya son burócratas del clan nguemista y sus círculos violentos de poder. En definitiva, Guinea Ecuatorial, ejemplifica a la perfección la complejidad y dificultad de la promoción externa de un desarrollo humano que debe ser endógeno. ¿Cómo ayudar a un país cuyos dirigentes que no quieren ser ayudados a ampliar las libertades, oportunidades y capacidades de su población?

Pero de eso trata la AOD, de facilitar transiciones en entornos institucionales (y geográficos) ineficientes a etapas de mayores libertades (de prensa, de asociación, de sindicación, de huelga, de opinión y expresión pública, por resaltar evidentes vacíos en Guinea Ecuatorial) y cumplimiento de los Derechos Humanos.

Situándonos entonces en un marco más posibilista y asumiendo que no cooperar fuera peor que cooperar (supuesto que debe estar sujeto a falsación), señalamos algunas ideas fuerza para mejorar la situación actual.

Un primer escenario a considerar es la idea de fijar un tiempo límite a partir del cual la ayuda externa dejará de fluir, al menos bajo las cuantías e instrumentos actuales. El propio deseo del presidente Obiang de lograr ser un país desarrollado en 2020, puede ser un buen límite. Diez años más de ayuda y después «graduación». Este escenario permitiría un diálogo político a medio plazo donde los compromisos fijados por ambas partes y de mutuo acuerdo, tendrían una revisión a medio término (tras los cinco primeros años). La existencia de una fecha límite podría actuar como presión para ambas partes. España debería orientar su ayuda de forma selectiva y estratégica para ganar eficiencia, mientras que el gobierno ecuatoguineano podría incrementar su compromiso de impulsar el desarrollo humano de la población y redistribuir de forma efectiva las rentas del petróleo para la construcción y mejora de servicios básicos. Idealmente, el proceso debe seguir los principios de la Declaración de París. Las prioridades políticas deberían quedar fijadas en un documento de estrategia de reducción de la pobreza, en la que se señalen con detalle los resultados a conseguir en cada sector prioritario, los compromisos de inversión doméstica en cada sector y las necesidades de ayuda para completar el logro de los resultados pretendidos. La elaboración de un Memorando de Entendimiento entre el gobierno ecuatoguineano y el conjunto de donantes (parece razonable que España pueda jugar el papel de donante líder en este proceso), recogería de forma detallada las conditionalidades de cooperación para su seguimiento y evaluación. El sistema de indicadores y fuentes de verificación debe ser extremadamente preciso y «técnico» dadas las condiciones políticas del país y la falta de transparencia y rendición de cuentas actualmente imperante.

En el caso de incumplimiento de este marco de resultados (en sintonía con el espíritu y

la letra del III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012), no debería excluirse la retirada del país. No son pocos los donantes que han abandonado la cooperación *oficial* en países donde han estado largo tiempo trabajando en aras de una mayor eficiencia y concentración de prioridades geográficas (por ejemplo Suecia en Nicaragua y Honduras)⁵³. Las lecciones aprendidas de estas experiencias deben tenerse muy en cuenta, especialmente la incapacidad (o indiferencia) de otros donantes para asumir responsabilidades con la población beneficiada mantenida hasta la fecha por el donante que abandona. Es claro que las consecuencias de las condicionalidades deben sufrirlas los malos gobernantes, no la población empobrecida. Ahora bien, la condicionalidad «blanda» que parece deducirse como la preferida por la cooperación española⁵⁴ no debería contemplarse como la opción más viable en Guinea Ecuatorial, a no ser que se produjera un cambio radical en la orientación de libertades por parte de elite dirigente.

Esta vía de un posible liderazgo de España como donante-líder empalma de forma armónica dentro del marco de división internacional del trabajo que está llevando a cabo la UE. Pero la combinación de diplomacia y alto nivel de coherencia de políticas deberán ser las claves de bóveda de la cooperación española. Por su volumen, tradición histórica y experiencia, España podría ejercer ese papel con éxito. La coordinación con la ayuda norteamericana será esencial, al menos por dos razones. En primer lugar, porque es el país con mayor influencia e intereses económicos en la zona. En segundo lugar, por la experiencia que está adquiriendo a través de USAID como gestor del «Fondo Social» creado por el gobierno ecuatoguineano para financiar proyectos educativos, sanitarios y lograr cierta redistribución del capital petrolífero hacia la población.

La fórmula de ayuda programática coordinada entre donantes y sometida a una estrecha condicionalidad, podría dar sus frutos, pero es muy dudoso que el país cumpla actualmente con los estándares mínimos de implementación de éste instrumento. La vigilancia del destino de los fondos tendría que ser tan estrecha y minuciosa que es muy improbable que el gobierno local acceda a este instrumento. En cualquier caso, tanto España como el resto de los donantes debería condicionar su ayuda a resultados *ex-post*, en línea con la Declaración de París, la Agenda para Acción de Accra y con las propuestas internacionales del tipo *Aid Based-on-Results* o *Cash on Delivery*, que promueven que la ayuda se otorgue *tras* reformas y resultados de efectos (outcomes) logrados.

Es muy importante que los donantes actúen de forma concertada y armónica. Puede suceder que cada programa negociado bajo condicionalidad por resultados por un donante, sea aprovechado por otro donante para acceder a beneficios comerciales en el país. El caso de China como donante no miembro de la OCDE y por tanto sin la presión del seguimiento mutuo dentro del CAD, es el ejemplo que mejor puede evidenciar la necesidad de la acción colectiva armonizada en Guinea Ecuatorial.

Los instrumentos que parecen más necesarios para el éxito de la ayuda hasta 2020 son tres. En primer lugar, la planificación y el control presupuestario. Hay que reducir la volatilidad de la ayuda, especialmente en los sectores que necesitan un escenario temporal ma-

⁵³ Véanse Nils Schulz, «Nicaragua: Un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda», *FRIDE, Comentario noviembre 2007*; Miguel Puerto y Nils Schulz, «Los huérfanos del campeón: Honduras se despide de Suecia», *FRIDE, Informe de Proyecto, División del Trabajo-Implicaciones para la nueva arquitectura de la ayuda, septiembre, 2009*.

⁵⁴ Véase Juan Pablo Prado Lallande, «La Condicionalidad de la Ayuda y el Enfoque de derechos Humanos: Propuestas Prácticas para la Cooperación Española», *Fundación Carolina. Serie Avances de Investigación 34. Documentos para el Debate 1, 2010*.

yor para lograr resultados (educación, salud, agua y saneamiento, entre otros). El gobierno ecuatoguineano y todas las organizaciones de cooperación que actúan en el país deben lograr una coordinación alineada, fruto de la eliminación de la incertidumbre que genera un presupuesto anual. La elaboración próxima del Plan-país (o Acuerdo Marco de Asociación España-Guinea Ecuatorial) debería lograr este fruto de estabilidad y previsibilidad.

En segundo lugar, hay que incrementar la rendición de cuentas mutua. Por parte española, la comisión de cooperación del Congreso de los Diputados debe recibir y analizar de forma escrupulosa la cooperación en Guinea Ecuatorial. El seguimiento del plan país, junto con el informe anual de coherencia de políticas (establecido desde 2006 pero no ejecutado excepto en ese año), serán los documentos básicos de información parlamentaria. Por su parte, las ONGD actuantes en el país deben incrementar sus acciones de información y difusión sobre la cooperación en el país, especialmente en términos del seguimiento de resultados.

En tercer lugar, parece ineludible una evaluación de gran alcance de la cooperación en el país. Establecer una línea de base a partir del diagnóstico en profundidad de lo realizado hasta ahora con su juicio de aciertos y errores, así como la fijación de objetivos específicos sectoriales y fuentes de verificación bien construidas, debe permitir realizar una evaluación a medio término (en 2015) y final (en 2020), que permita tomar la decisión de continuar con la ayuda porque se ha acertado en la estrategia presentada aquí, hay que modificarla (en todo o en parte) o hay que abandonar la cooperación oficial.

Otra acción que parece ineludible es analizar el papel que hasta ahora han ejercido las ONGD en el país. La presencia de la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza en educación y la Federación de Religiosas de la Salud en sanidad ha sido continua desde hace mucho tiempo. Recientemente se han realizado evaluaciones de medio término sobre los convenios establecidos con AECID, tanto de estas organizaciones católicas como de Ayuda en Acción (que no ha logrado «adaptarse» y ahora está de salida del país). Es deseable que estas evaluaciones se concreten en Planes de Mejora operativos y estratégicos y que se lleven a cabo seguimientos de forma transparente. Es decir, que tengan consecuencias. La publicación de los informes de evaluación, resúmenes ejecutivos y planes de mejora, tal como realiza EuropeAid o la agencia sueca de desarrollo, es una práctica concreta que podría ponerse en marcha de forma inmediata. Esto permitiría su seguimiento e información por parte de organizaciones independientes tanto en España como en Guinea Ecuatorial. En ambos países, el desconocimiento de la población de las operaciones y evaluaciones de ayuda es grande y pueden servir de elemento de acicate para una mayor transparencia y eficiencia en los resultados. La hipótesis no contrastada empíricamente pero altamente probable que las entrevistas en profundidad realizadas para esta investigación han puesto de manifiesto, de que las ONGD en general, y las españolas en particular, por su trayectoria histórica, están siendo sustitutivas de acciones propias del Estado y si se produce fungibilidad hacia recursos en servicios públicos como salud y educación, es necesario que sea abordada. Un Estado que se ha enriquecido de forma tan exponencial gracias a las rentas extractivas tiene el deber de asumir los servicios públicos básicos, aunque la tradición, inercia o mentalidad post-colonial del país los haya dejado hasta ahora en manos españolas.

Guinea Ecuatorial puede ser un lugar apropiado para agentes e instrumentos innovadores. Universidades (con informes sólidos de la situación sociopolítica y económica del país difundidos tanto en España como en Guinea), sindicatos (que no existen como tales en Guinea), empresas y fundaciones de medios de comunicación social (radios, programas de TV, telefonía, internet) pueden hacer un enorme aporte al proceso de desarrollo. A menudo la inercia hace que sólo se piense en instrumentos clásicos como proyectos y programas

de salud, agua y saneamiento o educación y no se consideren claves otros como todos los relativos al fortalecimiento de la sociedad civil ecuatoguineana, simplemente facilitando el acceso al conocimiento de la situación real (no manipulada) de su país. Una cooperación que no trasluce la realidad social del país, se convierte en cómplice. Por eso es tan difícil -a la vez que urgente- actuar de una manera nueva en Guinea Ecuatorial. El próximo Acuerdo Marco de Cooperación Internacional debe afrontar el reto en profundidad.

6. CONCLUSIONES

El artículo ha mostrado que la ayuda en Guinea Ecuatorial ha sido un flujo poco predecible, pero estable, contra-cíclico y ha tenido un impacto estabilizador sobre su producto. La inversión extranjera, por el contrario, fue mucho más volátil y pro-cíclica, aunque comparte con la AOD el impacto estabilizador. El PIB de Guinea Ecuatorial está estrechamente ligado a la inversión extranjera, sobre todo desde 1997, y genera rentas petroleras que el gobierno aprovecha en beneficio propio. Por su parte, la ayuda no ejerce un impacto estadísticamente significativo si consideramos el periodo 1985-2006, pero sí lo ejerció en la primera mitad de dicho periodo. Al financiar los donantes la mayoría de los servicios públicos, el gobierno no tiene incentivos a hacerse cargo de ellos. La ayuda se convierte así en cómplice de un sistema político que perpetúa la desigualdad, la pobreza y la falta de libertades, alimentando prácticas de corrupción y falta de transparencia.

España ha sido siempre el principal donante por volumen de fondos. Debería reconocer que el actual sistema de ayuda externa prioriza los intereses nacionales (obtener licencias para que, por ejemplo, Repsol pueda extraer petróleo) y esto contradice la letra y el espíritu de las Declaraciones de París y Accra sobre la calidad de la ayuda. Las evaluaciones en curso sobre programas y convenios, así como una evaluación de país en profundidad, podrían dar lugar a un moderno Memorando de Entendimiento que mejorara la calidad de la ayuda española. Estudiar la conveniencia de fijar fechas y estrategias de salida, condicionar los desembolsos a resultados medidos bajo indicadores mutuamente acordados y consensuar proporciones de financiación de los servicios públicos en función de los desembolsos realizados por los presupuestos ecuatoguineanos, pueden ser ejes conductores del nuevo Memorando.

Las ONGD también deben revisar su estrategia en el país, medir sus resultados y transferir progresivamente los servicios públicos que actualmente prestan a manos ecuatoguineanas capaces y fortalecidas para acabar con la dependencia actualmente existente. Nuevos agentes e instrumentos innovadores deben hacer girar la cooperación española en Guinea Ecuatorial hacia un verdadero desarrollo humano endógeno y -nunca mejor dicho- independiente.