

Las actuales perspectivas económicas de Angola: ¿la maldición o la bendición del petróleo?

Lucy Corkin *

Tema: La autora examina el *boom* económico que está experimentando Angola actualmente, en un contexto postelectoral, a pesar de la mala situación económica mundial. Aunque las impresionantes tasas de crecimiento del país se debieron en un principio a los elevados precios del petróleo, la economía se está viendo impulsada crecientemente por el sector no petrolero, fundamentalmente por la construcción y por un elevado gasto público bajo los auspicios del programa nacional de reconstrucción.

Resumen: A pesar de la crisis financiera mundial, la economía de Angola parece estar progresando aceleradamente, no obstante los importantes retos a los que se enfrenta el desarrollo. En este documento se examina el contexto político de Angola tras las primeras elecciones democráticas en 16 años y la consiguiente reorganización de las altas esferas de poder. También se examina el desarrollo de los sectores petrolero, de la construcción y financiero del país. Al igual que en muchos otros países africanos, parece que la limitada integración mundial ha jugado, por una vez, en favor de Angola. A pesar de los riesgos internos planteados por las enormes fluctuaciones de los precios del petróleo y los monumentales retos internos a que se enfrenta el país en materia de desarrollo y reconstrucción nacional, al menos en teoría las perspectivas de Angola son, de momento, halagüeñas. La clave para un crecimiento sostenible a largo plazo, especialmente en el actual contexto mundial, radicará en que se consiga una redistribución más equitativa de la considerable riqueza angoleña. Aunque los recién elegidos parlamentarios del país están emitiendo las señales adecuadas, dadas las actuales estructuras políticas de Angola son el presidente y su entorno quienes finalmente tendrán la última palabra.

Análisis: En muchos aspectos, Angola parece estar al borde de un verdadero despegue económico. La tasa de crecimiento anual se ha mantenido en una media del 15% desde el inicio del milenio. Según Carlos Alberto Lopes, viceministro de Planificación, el crédito puesto a disposición de la economía se ha multiplicado por 20 aproximadamente en los últimos años, una situación muy distinta a la de hace sólo cinco años, cuando Angola luchaba por asegurar la financiación de las instituciones financieras internacionales. Y lo que es más importante, los depósitos en los bancos angoleños han aumentado en un 1.300%, alcanzando los 7.700 millones de dólares a finales de 2007. Esto pone de manifiesto la creciente confianza en el kwanza angoleño y en el sistema bancario del país, y ha servido para impulsar el sistema financiero de Angola. Anteriormente, los angoleños con cuentas bancarias habían preferido mantener su dinero en el extranjero. Las reservas en divisas de Angola también se han duplicado prácticamente desde

* Firma

diciembre de 2007, hasta superar los 19.000 millones de dólares, lo que ha impulsado la confianza de los inversores.

También se han producido importantes avances en la esfera política. En septiembre de 2008, los 8,3 millones de votantes censados en Angola acudieron a las urnas para votar en las primeras elecciones legislativas celebradas desde hace 16 años. El partido en el poder obtuvo una aplastante victoria, con un 81% de los votos. A pesar de las sospechas de irregularidades, el resultado fue aceptado por la oposición, algo que no habría podido darse por sentado a la luz del contexto político del país. Aunque se produjeron incidentes aislados y esporádicos de intimidación, el proceso electoral estuvo marcado por una relativa ausencia de violencia, si se tiene en cuenta la historia de Angola. También se observó una mayor participación de las mujeres: al menos un 36% de los parlamentarios recién elegidos son mujeres, un importante avance en términos de consolidación democrática, ya que tradicionalmente las mujeres habían sido dejadas de lado en los foros políticos del país.

Sin embargo, los críticos señalan que el control absoluto de los recursos, tanto institucionales como financieros, por el presidente dos Santos ha permitido al partido en el poder, el *Movimento Popular para a Libertação de Angola* (MPLA), orquestar unas elecciones aparentemente democráticas que sólo han servido para arraigar aún más el control ejercido por ese partido. Aunque los observadores internacionales expresaron con satisfacción que las elecciones habían sido en general “libres y justas”, el MPLA disfrutó del monopolio de los medios de comunicación y de financiación de la campaña, y estructuralmente los partidos de la oposición, más pequeños y fragmentados, habían estado en una situación de clara desventaja. Los 22 partidos políticos que recibieron menos del 0,5% de los votos en las elecciones legislativas están obligados por ley a disolverse. Además, el presidente titular Eduardo dos Santos ha pedido una reforma constitucional para permitir que su sucesor sea elegido por los parlamentarios, en vez de mediante votación popular directa. Dado que el MPLA ocupa actualmente 191 de los 220 escaños legislativos, la reelección de dos Santos sería así más segura de lo que ya lo es en la actualidad.

El papel del petróleo

Los inversores internacionales podrían alegar que la continuidad del régimen es importante para la estabilidad política de Angola. Esto resulta especialmente pertinente si se tienen en cuenta la relevancia cada vez mayor del país como exportador de petróleo y los trastornos que la violencia política ha ocasionado en otros productores de petróleo como Nigeria o los países de Oriente Medio.

Angola compite actualmente con Nigeria por hacerse con el puesto de mayor productor de petróleo de África, con unas reservas probadas de aproximadamente 8.000 millones de barriles. Actualmente es el productor de petróleo de África de crecimiento más rápido y su “crudo dulce” es muypreciado en los mercados mundiales por su bajo contenido en azufre. Los ingresos públicos se han beneficiado del enorme aumento de los precios del petróleo en los últimos años, impulsados por la creciente demanda de China y la India, aunque la extremada volatilidad de los precios experimentada recientemente ha hecho estragos en la planificación presupuestaria. Angola está adquiriendo una importancia cada vez mayor en la carrera mundial por la seguridad energética y es el segundo mayor proveedor de petróleo de China y el octavo mayor proveedor de EEUU. El país produce el 1,6% del petróleo mundial y el 3% del petróleo importado por EEUU. Aunque esta cifra es considerablemente inferior a la de Nigeria, actualmente el mayor productor mundial de

petróleo de África, Angola es el principal exportador de petróleo a China: satisface el 15% de las necesidades de importación de petróleo del gigante asiático.

El 1 de enero de 2008 Angola fue admitida como 12º miembro de pleno derecho de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), presagio de la asunción por parte de Angola de una posición clave en los mercados energéticos mundiales, y esa mayor influencia ha sido utilizada por el gobierno para enfrentar, en su propio beneficio, a los inversores extranjeros que compiten por hacerse con las concesiones de exploración petrolera. La pertenencia a la OPEP también permitirá a Angola contener la tendencia de las grandes petroleras a aumentar la producción en los bloques de aguas profundas para recuperar los amplios desembolsos de capital necesarios para esa exploración. Aunque en un principio Angola estableció una cuota de 1,9 millones de barriles, tras el reciente desplome de los precios del petróleo, la decisión de la OPEP de reducir la producción hizo que Angola acordase recortar su producción en 99.000 barriles para enero de 2009.

La pertenencia de Angola a la OPEP refleja la intención del país de aumentar su presencia regional y su creciente peso internacional, en particular porque en breve asumirá la Presidencia de esta organización. Todo ello se ha visto favorecido por el hecho de que China y EEUU consideren a Angola un socio geoestratégico cada vez más importante en términos de seguridad energética, en gran medida para alejar sus intereses petroleros de Oriente Medio y de otros petroestados africanos en situación de volatilidad política como Nigeria (Delta del Níger) y Sudán (Darfur). Además, dado que la mayor parte de la riqueza petrolera de Angola se encuentra en yacimientos marítimos, las inversiones se encuentran relativamente a salvo de la inestabilidad política.

Estrategias de diversificación

El rápido crecimiento de Angola se ha visto sin duda estimulado por el *boom* del petróleo. Sin embargo, el hecho de que las industrias extractivas supongan el 59,4% del PIB hace a la economía angoleña vulnerable a los ciclos de los productos básicos. Por ello, se han adoptado medidas para intentar combatir la excesiva dependencia tanto de la industria del petróleo como de un mero puñado de socios comerciales.

Los esfuerzos concertados por promover la diversificación económica han generado un fuerte crecimiento del sector no petrolero. La Agencia Nacional de Inversión Privada (ANIP), creada en 2003, se centra específicamente en el desarrollo de los sectores no petroleros. En su informe anual de 2005, la ANIP declaró que había aprobado 290 proyectos por valor de 2.600 millones de dólares. De ese total, el 85,4% estaba centrado en la construcción, lo que refleja el elevado crecimiento de este sector. El presidente Eduardo dos Santos ha encomendado recientemente al ex vice-primer ministro, Aguinaldo Jaime, la coordinación del comité de reestructuración de la ANIP. Aguinaldo Jaime es considerado una figura decisiva en la formulación de la política económica de Angola y está previsto que sea nombrado próximo presidente de la ANIP.

De hecho, la mayor confianza en la economía de Angola se atribuye fundamentalmente a que el crecimiento del sector no petrolero ha superado al del sector petrolero (un 18,6% frente a un 11,5%, respectivamente), según el ministro de Economía, Manuel Nunes Júnior. Aun teniendo en cuenta la crisis económica mundial, las previsiones para 2009 son de un crecimiento del 5,9% para el sector petrolero y de un crecimiento del 15,8% para el sector no petrolero, así como de una creación de empleo de 320.000 nuevos puestos de trabajo. El gobierno angoleño ha prometido además invertir un 5% de los ingresos derivados del petróleo en un fondo nacional de desarrollo.

Podría decirse que Angola es uno de los países del África subsahariana más celosos de su soberanía, algo que tiene importantes consecuencias económicas, ya que la elite política del país controla también en gran medida las fuerzas económicas. A pesar de la marcada influencia cultural de importantes socios comerciales como Portugal y Brasil, el Ejecutivo angoleño procura no dejar que ningún socio comercial extranjero domine la escena política o económica del país. A pesar de las preocupaciones que ello suscita en el exterior, en especial en el contexto del fortalecimiento de las relaciones entre Angola y China, Angola se resistirá firmemente a mantener una relación clientelar con cualquier otro país, o a ser percibido como tal.

Los mayores ingresos derivados de los elevados precios del petróleo hacen que el gobierno angoleño pueda permitirse el lujo de elegir a sus socios inversores para el desarrollo de su industria extractiva. Sonangol, petrolera estatal y concesionaria exclusiva de los contratos de exploración petrolera, establece acuerdos de producción una vez que la exploración del bloque petrolero concedido ha demostrado ser comercialmente viable. Además de una política de “angolización”, Sonangol sigue además una política de diversificación de los inversores para mitigar los riesgos derivados de depender de un puñado de grandes petroleras o socios comerciales influyentes.

En consecuencia, a pesar de los considerables acuerdos crediticios de China Exim Bank, las empresas estatales chinas no reciben ningún trato preferente en las licitaciones, contrariamente a lo que muchos temían. También fracasó, en marzo de 2007, una propuesta de *joint venture* entre Sonangol y la gran petrolera estatal china Sinopec para explotar una refinería de petróleo en Lobito por valor de 3.000 millones de dólares, al parecer por falta de acuerdo sobre los lugares a los que se exportarían los productos del petróleo. El elevado precio del petróleo ha otorgado así al gobierno angoleño, por conducto de Sonangol, una mayor influencia en la negociación de contratos de exploración petrolera.

De hecho, Angola ha adoptado recientemente medidas para reducir aún más el papel de China en su economía, a pesar de los amplios créditos concedidos por ésta. Mientras que en octubre de 2004 Sinopec resultó favorecida con respecto a ONGC en la adquisición del 50% del bloque 18, ONGC está lista para reemplazar a Sinopec como socio en la adquisición conjunta con Sonangol de participaciones en los bloques 17, 18 y 15. Angola ha suscitado recientemente el interés de otras entidades financieras, especialmente del Banco Mundial, que extenderá créditos por valor de 1.000 millones de dólares a partir de 2009-2013 para contribuir a la diversificación económica del país africano. Esto apunta a un considerable deshielo de las relaciones entre Angola y las instituciones financieras internacionales. En 2004, las negociaciones con el FMI fracasaron por las condicionalidades de los créditos, lo que llevó a Angola a volver la vista a China en busca de financiación. Parece que el Banco Mundial ha adoptado un enfoque distinto para evitar una marginación por parte de otras entidades financieras emergentes. El Banco también se ha visto aplacado por la política de normalización de la deuda del gobierno angoleño para intentar dejar de utilizar el petróleo como garantía de pago colateral en los créditos comerciales. También existe un acuerdo para que el gobierno angoleño atienda el servicio de la deuda contraída con el Club de París. El grueso de los 2.300 millones de dólares ya había sido pagado para diciembre de 2007, pero siguen debiéndose más de 800 millones de dólares en intereses. Se han elaborado planes para conseguir cancelar la totalidad de la deuda para 2010. Se espera también

que la regularización de la deuda permita al gobierno obtener crédito de un abanico más amplio de países prestamistas, para no depender tanto de China.

Aguinaldo Jaime, en el marco de su nuevo mandato de coordinación de la ANIP, ha subrayado el deseo de Angola de atraer financiación de la UE, y esa petición no ha sido desoída. Sólo España ha proporcionado este año 600 millones de dólares en ayuda a la construcción. Además, este año el banco Export Development Canada ha firmado con el Banco de Poupança e Crédito de Angola un acuerdo por valor de 1.000 millones de dólares para la financiación de proyectos de infraestructura pública y de 16 millones de dólares para proyectos de empresas privadas. El Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES) de Brasil ya ha desembolsado 1.500 millones de dólares para financiar la adquisición de equipo de construcción brasileño en Angola en los cinco primeros meses del año y también está ofreciendo 250 millones de dólares para financiar proyectos en el país.

Construcción

Uno de los mayores obstáculos para el crecimiento de Angola es su obsoleta infraestructura, descuidada durante la guerra civil de 27 años que vivió el país y que desde entonces no ha conseguido mantenerse al nivel del crecimiento impulsado por el petróleo. Con el *boom* en pleno auge, sigue aumentando la presión a que se ve sometida la limitada infraestructura que quedó tras la guerra. El gobierno está tratando de abordar este problema; ha establecido la reconstrucción nacional como una de las prioridades nacionales y se ha creado un Programa de Inversiones Públicas (PIP) gestionado por el Ministerio de Finanzas.

Para agilizar los trámites burocráticos, el presidente dos Santos creó una Oficina de Reconstrucción Nacional (GRN, por sus siglas en portugués), dirigida por el general Hélder Vieira Dias “Kopelipa”, antiguo jefe del gabinete del presidente y de la Oficina Militar de la Presidencia. La Oficina gestiona líneas de crédito por valor de unos 2.900 millones de dólares del China International Fund Ltd (CIF), una gestora de fondos con sede en Hong Kong que exporta petróleo angoleño a China, algo que no ha hecho sino complicar la cadena de mando, puesto que cada órgano gestiona distintas líneas de crédito concedidas para la reconstrucción nacional.

El problema se ve agravado además por el hecho de que, debido a la falta de capacidad local y la escasez de suministro, la mayoría de los materiales de construcción, y con frecuencia también los conocimientos técnicos, tienen que importarse.

El puerto de Luanda está cada vez más congestionado y carece de la capacidad necesaria para hacer frente a los crecientes volúmenes de importación. Ello retrasa la entrega de materiales, pero además también obstaculiza el acceso al puerto, impidiendo que lleguen otros artículos, como alimentos, lo que hace aumentar aún más sus precios. Está previsto crear un nuevo puerto a 20 kilómetros al norte de Luanda, en Barro do Dande, pero se tardará en ponerlo en marcha.

A mediados de 2007 se aprobó la utilización como puertos de varias otras áreas, entre ellas Lobito, Namibe y la base de Sonils, pero el problema sigue siendo acuciante. El valor del total de proyectos eléctricos que se llevarán a cabo en Angola hasta 2012 se calcula en más de 2.500 millones de dólares. Esto incluye la rehabilitación de la red existente y la construcción de nuevas plantas eléctricas provinciales. El gobierno también tiene previsto construir unos 5.000 kilómetros de carreteras al año. Asimismo, están

previstos una importante modernización del aeropuerto de Luanda (por valor de 2.000 millones de dólares) y el desarrollo de la Bahía de Luanda (por valor de 2.500 millones de dólares). El gobierno también pretende emplear 50.000 millones de dólares en un millón de viviendas para la población angoleña en los próximos cuatro años.

Sin embargo, el grueso de las obras de infraestructura contratadas en el marco del PIP ha sufrido enormes retrasos, entre ellas las comenzadas por empresas chinas. China Exim Bank concedió al Ministerio de Finanzas de Angola un préstamo blando de 4.000 millones de dólares para la financiación de proyectos de reconstrucción, anunciado por primera vez en 2004. El crédito, pagadero en 17 años con un período de gracia de cinco años, se concedió a un tipo de interés favorable de Libor +1,5%. En mayo de 2006 se negociaron otros 500 millones de dólares para “actuaciones complementarias”. A finales de septiembre de 2007 se habían desembolsado menos de 1.100 millones de dólares. Los principales obstáculos son la capacidad burocrática, un escaso entendimiento del entorno en que se opera por parte de las empresas chinas y los estrangulamientos en el suministro. Es poco probable que esta situación mejore a corto plazo, aunque probablemente las empresas chinas contratadas aprendan a ser menos ambiciosas al fijar las fechas objetivo de finalización de los proyectos. También existe el temor de que el gasto masivo en infraestructura previsto por el gobierno se malemplee si no se ve acompañado de programas de capacitación que mejoren la capacidad de Angola para absorber inversiones de semejante magnitud.

Siguen existiendo desigualdades y una gran pobreza, fuertemente arraigada, que requieren un conjunto más amplio de políticas, no exclusivamente centradas en el desarrollo de infraestructuras. En la década de 1990 la desigualdad en la distribución de los ingresos de Angola aumentó considerablemente, con un coeficiente de Gini estimado en 0,62, superior al de Nigeria. En la actualidad se calcula que más del 65% de los angoleños vive con 2 dólares al día. A pesar del aumento de los ingresos públicos derivado del petróleo, no ha aumentado la prestación de servicios, en apariencia por falta de capacidad y un exceso de burocracia.

La única prestación directa que la población pobre de Angola recibe del gobierno son subsidios, en particular el del combustible, que se situó en el 3% del PIB en 2006. A pesar de la presión del FMI para que se redirija ese gasto y se invierta en favor de los pobres, lo más probable es que las mayores rentas derivadas del petróleo permitan al gobierno mantener esos subsidios, algo potencialmente positivo dado que los angoleños más pobres dependen de productos del petróleo como el queroseno para cocinar. Además, gracias a los ingresos petroleros, el impuesto sobre la renta se mantiene bajo, en un 15%.

Capeando el temporal de los mercados financieros

Independientemente de estos problemas, se espera que Angola consiga capear bastante bien los efectos de la crisis financiera. Aunque las perspectivas de crecimiento se han revisado a la baja desde el 20% del año pasado, sigue estando previsto un crecimiento del 15% este año y del 11,8% para 2009.

Protegida de un contagio financiero directo por su relativa falta de integración financiera con los mercados internacionales y la existencia de controles sobre las cuentas patrimoniales, la preocupación más acuciante de Angola son las enormes fluctuaciones del precio del petróleo y la contracción prevista de la demanda mundial de petróleo, sobre todo porque el 90% de los ingresos públicos del país dependen de este producto y el

gasto público en infraestructura resultante es en la actualidad uno de los principales motores del crecimiento interno de Angola. La caída de los precios de mercado desde un máximo de 147 dólares hasta prácticamente un tercio de esa cifra hizo que el gobierno modificara el valor de referencia del petróleo en el presupuesto nacional de 2009, de 65 a 55 dólares/barril. Esto podría hacer peligrar los planes del gobierno de gastar 42.000 millones de dólares el año próximo en su programa de reconstrucción, como ha advertido el presidente dos Santos. Los analistas de mercado se mantienen optimistas, sin embargo. La debacle financiera de Occidente ofrece importantes lecciones para Angola en el desarrollo de sus propios mercados financieros y la caída de los precios del petróleo brinda un incentivo para centrarse en el sector no petrolero.

Conclusión: Transcurridos seis años desde el fin de una guerra civil que azotó a Angola durante decenios, el país se encuentra posiblemente en la mejor situación económica de su historia. El gobierno angoleño ha utilizado el potencial brindado por sus reservas de petróleo para aumentar su relevancia internacional mediante acciones como su ingreso en la OPEP. Además, el *boom* del petróleo de los últimos años ha fomentado unas elevadas tasas de crecimiento, especialmente en el sector no petrolero, que bien podría mantener a flote a Angola en los próximos años de vacas flacas tras la crisis crediticia mundial y la consiguiente falta de liquidez de los inversores.

Más preocupante resulta la situación sociopolítica del país. A pesar de gozar, en teoría, de unos buenos indicadores de crecimiento, la clasificación de Angola en los indicadores de desarrollo humano no es buena. Éstos muestran que la riqueza petrolera está concentrada en las manos de unos pocos miembros de la elite política y que la mayoría de la población está sumida en la más absoluta pobreza. Las recientes elecciones legislativas no han servido más que para afianzar aún más la posición del partido en el poder. Aunque esto puede favorecer la estabilidad política y permitir al gobierno actual formular planes de desarrollo a largo plazo, no es buen augurio en términos de responsabilidad política, especialmente porque el gobierno angoleño no depende de los impuestos para obtener sus ingresos. Años de gobierno autoritario unidos a una pésima prestación de servicios han alejado a los funcionarios públicos del resto de la sociedad. La aplastante victoria del MPLA en las urnas no refleja el cada vez mayor resentimiento por unos niveles de desigualdad cada vez mayores. Los recién elegidos parlamentarios han hecho numerosas declaraciones sobre la prioridad otorgada al desarrollo social y de las infraestructuras. Está por ver si se trata de algo más que de un mero gesto de cara a la galería. La prueba en sentido afirmativo sería que se adoptaran decisiones que permitieran una distribución más equitativa de la riqueza de Angola entre la población y, por consiguiente, un crecimiento económico más sostenible.

Lucy Corkin

Antigua directora de proyectos en el Centro de Estudios Chinos de la Universidad de Stellenbosch, Sudáfrica, y actualmente doctoranda en la School of Oriental and African Studies de Londres