

El nuevo contexto de la relación económica entre España y Arabia Saudí

Gonzalo Escribano | Director del Programa de Energía y Cambio Climático del Real Instituto Elcano | @g_escribano 

Tema

El deterioro de la situación económica de Arabia Saudí, así como los ajustes y reformas propuestos para hacerle frente, constituyen un nuevo contexto para la relación económica bilateral.

Resumen

Este documento aborda, primero, el estado y la evolución de la relación económica entre España y Arabia Saudí. A continuación, analiza la coyuntura económica saudí y las principales reformas aplicadas y previstas. Finalmente, las conclusiones exploran las vías con que cuenta España para trabajar en la relación económica bilateral en el nuevo contexto económico saudí.

Análisis

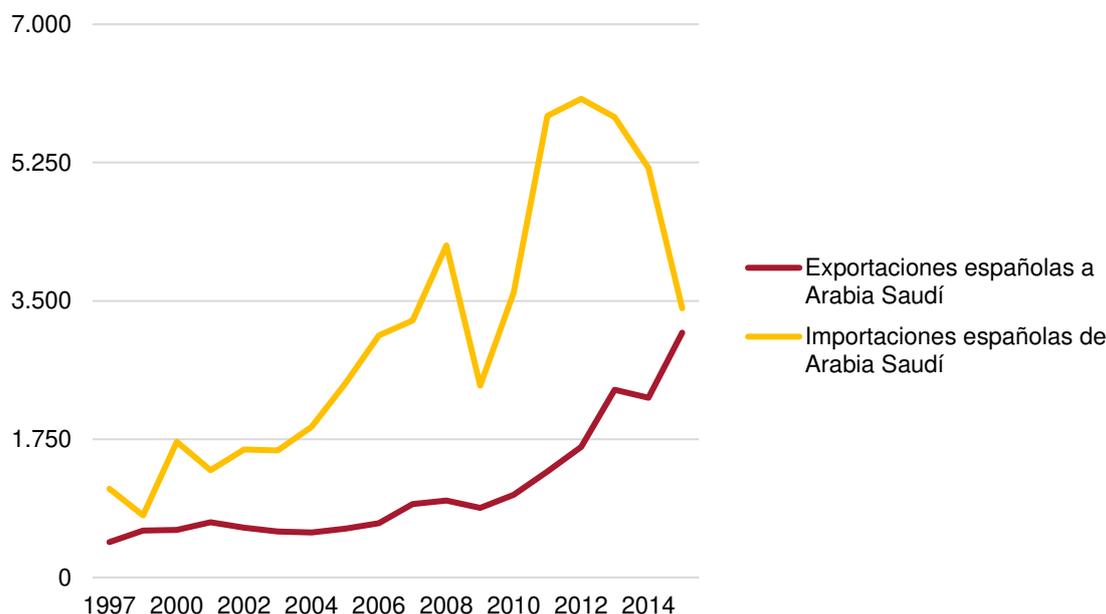
Introducción

Las relaciones económicas entre España y Arabia Saudí se han intensificado notablemente en la última década, pero el ajuste de la economía saudí exigido por la caída de los precios del petróleo puede ralentizar su dinamismo. Al mismo tiempo, las reformas previstas para liberalizar y abrir el mercado saudí a las inversiones y las empresas extranjeras ofrecen nuevas oportunidades que aconsejan un posicionamiento temprano y acompañamiento institucional. Todo ello exige un replanteamiento de la acción exterior económica española hacia Arabia Saudí, que se ha convertido en un socio económico de España de primera magnitud.

La relación económica bilateral

Algunas cifras bastan para destacar la relevancia de las relaciones económicas entre ambos países. La Figura 1 muestra el rápido aumento de las exportaciones españolas, que se han quintuplicado en la última década, pero que en 2016 empiezan a dar síntomas de fatiga. Al tiempo, muestra el fuerte descenso de las importaciones españolas, que se redujeron a casi la mitad entre 2012 y 2015, y que han seguido cayendo en 2016. El efecto conjunto de aumento de exportaciones y caída de importaciones ha llevado el comercio bilateral a una situación cercana al equilibrio, algo que se repite con un ligero superávit para Arabia Saudí hasta octubre de 2016, último dato disponible.

Figura 1. Comercio bilateral (millones €)

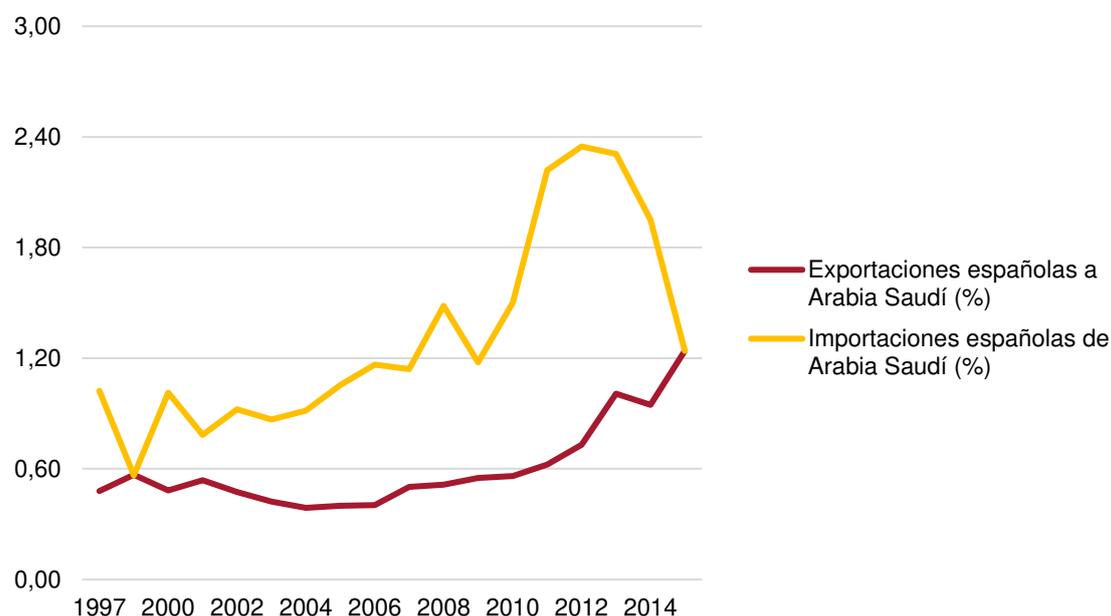


Fuente: DataComex.

Con unas exportaciones superiores a los 3.000 millones de euros en 2015, Arabia Saudí es un cliente muy importante para España, a la altura de mercados como Argelia y por encima de Brasil, Japón y Corea del Sur, convirtiéndose en el séptimo destino de las exportaciones españolas fuera de la UE. En ese mismo año, Arabia Saudí ocupó el puesto 17 entre los suministradores de España, inmediatamente después de México y por delante de Rusia. En 2015 las exportaciones españolas a Arabia Saudí crecieron un 36%, el crecimiento más fuerte con diferencia de todos los países que cuentan que con un Plan de Desarrollo Integral de Mercado (PDIM), considerados prioritarios para la exportación española. Debe añadirse que, en general, las exportaciones españolas están muy diversificadas por productos y abarcan más de 4.000 empresas exportadoras.

La Figura 2 recoge el porcentaje que supone Arabia Saudí para las exportaciones e importaciones de España: en la última década las exportaciones a Arabia Saudí han pasado del 0,5% a más del 1,2% de las exportaciones españolas; y las importaciones españolas son mucho más volátiles por la incidencia del petróleo, pero se mantienen por encima del 1% de las totales desde 2005, habiendo llegado en años recientes a superar el 2%. Así, Arabia Saudí es uno de los pocos países fuera de la UE del reducido grupo de socios que representan más del 1% de las importaciones y de las exportaciones españolas.

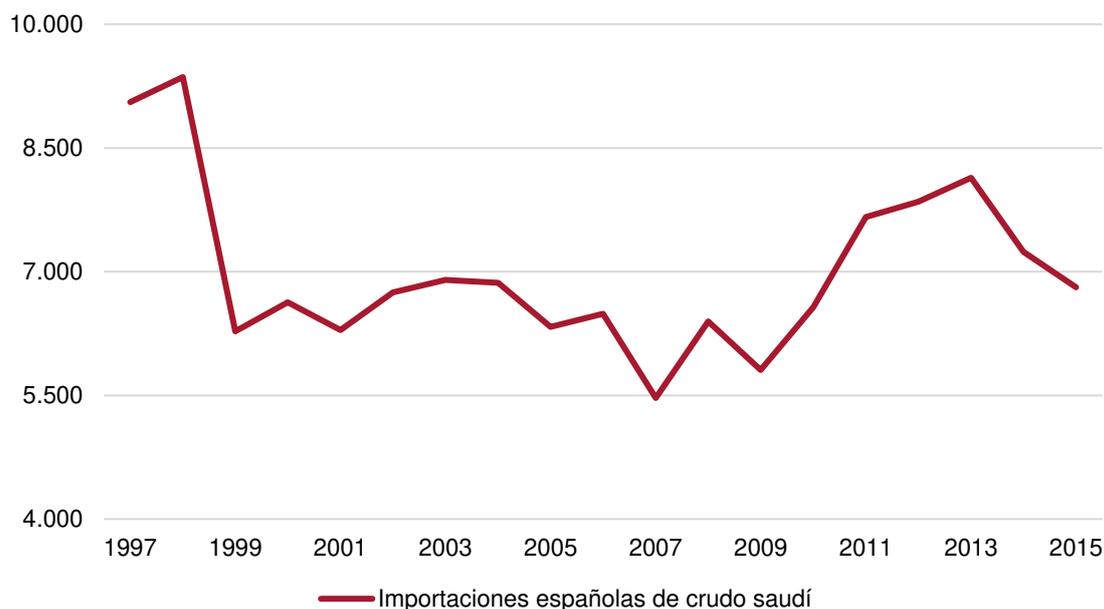
Figura 2. Comercio bilateral (% sobre el total)



Fuente: DataComex.

Al estar formadas casi íntegramente por petróleo, las importaciones españolas de Arabia Saudí tienen un carácter especialmente estratégico. La Figura 3 representa las importaciones de petróleo saudí en millones de toneladas para eliminar el componente de precio de las Figuras 1 y 2. En la última década, las importaciones españolas en volumen de crudo saudí han aumentado con fuerza. Su contribución a la seguridad energética española debe ser destacada, pues el incremento de las importaciones entre 2011 y 2013 se explica sobre todo por la sustitución por parte de Arabia Saudí de las importaciones perdidas primero por la crisis libia y a continuación por el embargo a Irán, dos de los principales suministradores de petróleo de España hasta esas fechas.

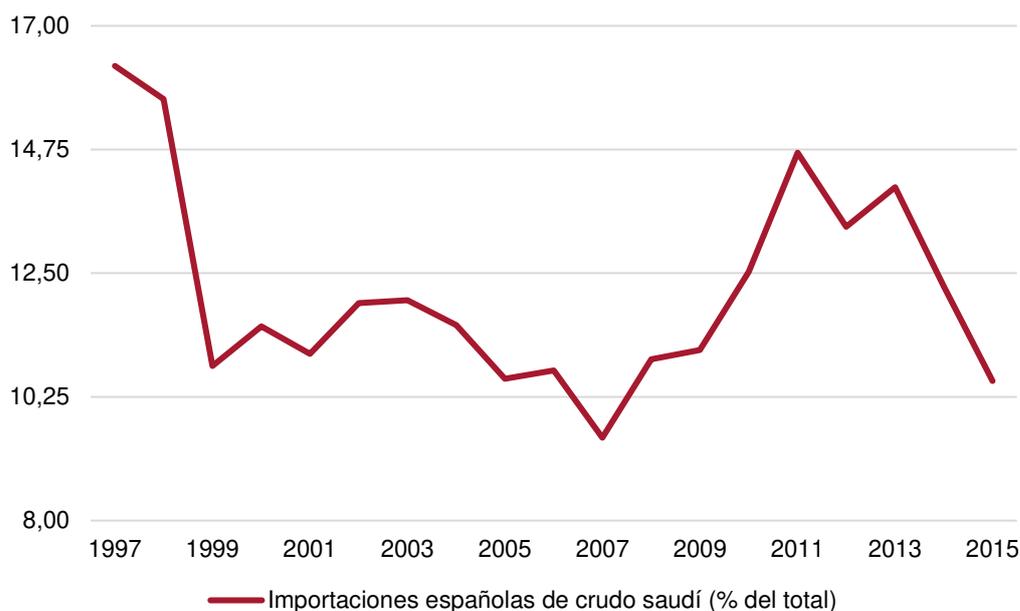
Figura 3. Importaciones españolas de petróleo saudí (miles de toneladas)



Fuente: CORES.

En 2014 y 2015 las cantidades de petróleo importadas desde Arabia Saudí caen, siendo sustituidas en gran medida por México, Nigeria y Angola. En todo caso, como muestra la Figura 4, en la última década Arabia Saudí ha suministrado entre el 10% y el 15% del petróleo importado por España. Esa condición de socio flexible capaz de amortiguar los choques de oferta geopolíticos, como ya ocurrió en el pasado, refuerza el carácter estratégico para España de la relación económica bilateral.

Figura 4. Importaciones españolas de petróleo saudí (% del total)



Fuente: CORES.

La relación bilateral también ha crecido en materia de inversiones, aunque el potencial parece mucho mayor. Especialmente ante un período de reformas en Arabia Saudí que supone oportunidades de negocio para las empresas españolas, pero también por las posibilidades que ofrece para las inversiones saudíes en España la nueva configuración y estrategia del *Public Investment Fund*, como se verá más adelante. Con datos de DataInVex, en 2015 Arabia Saudí ocupó la posición de undécimo inversor último en España (444 millones de euros) y tercero fuera de la UE, sólo por detrás de EEUU, México y China. En sentido contrario, aunque hayan aumentado en los últimos años, las inversiones directas en Arabia Saudí nunca han superado el 1% de la inversión española en el exterior.

Según el Informe Económico y Comercial sobre Arabia Saudí del ICEX, más importante que la inversión directa es la exportación de servicios, especialmente de ingeniería, pero la ausencia de datos impide realizar una evaluación. Dicho Informe también destaca el potencial de España entre los turistas saudíes, lamentando de nuevo la ausencia de datos y el cuello de botella que supone el proceso de concesión de visados, pese a que su número ha aumentado considerablemente en los últimos años.

Macro-proyectos bien conocidos realizados por consorcios con presencia española, como el AVE Medina-La Meca y el metro de Riad, han tenido claros efectos de arrastre sobre las exportaciones de material ferroviario. Por ello resulta fundamental asegurar el buen fin de ambos, así como la firma del contrato para que Navantia construya cinco corbetas a la marina saudí, lo que garantizaría carga de trabajo para varios años a los astilleros de San Fernando y una oportunidad adicional de exportación de servicios tras su venta.

Las cuentas y los planes del reino

Como se apuntaba en la introducción, la caída de los precios del petróleo y las medidas económicas de ajuste y reforma han alterado el contexto de las relaciones bilaterales. Arabia Saudí va a atravesar por un momento económico difícil, pero también puede argumentarse que se trata del mono-productor mejor preparado para aguantar el actual nivel de precios, no tanto por sus bajos costes de extracción como por el colchón fiscal y de reservas acumulado en los años de precios elevados del petróleo. Ello le puede permitir aplicar ajustes y reformas graduales y compensadas, acompasándolas a la estabilización en la recuperación de los precios que se prevé para los próximos años.

Un rápido repaso a los principales equilibrios macroeconómicos revela que las comparaciones con contra-choques petroleros precedentes no deben ser exageradas. Por ejemplo, la situación macroeconómica de partida está más saneada que tras el hundimiento de los precios de 1984-1988, y la política económica cuenta con un marco macro-prudencial mucho más avanzado. Entonces, el déficit público saudí llegó a niveles medios similares a los actuales, pero mientras en aquella época el país apenas tenía reservas para seis meses de importaciones ahora cuenta con divisas para casi 30 meses y una deuda de apenas el 6% del PIB.

En 2015 el déficit público saudí llegó a niveles récord del 15% del PIB, según estimación del *Economist Intelligence Unit*, y se situará en el 12% en 2016 para luego reducirse al entorno del 6% a partir de 2017 asentado sobre la recuperación de los precios del crudo. El déficit por cuenta corriente, según la misma fuente, alcanzó el 8,3% en 2015 para reducirse al 5,6% en 2016, y se estima que volverá al equilibrio o a modestos superávits a partir de 2017 con la recuperación prevista en los precios del petróleo. El crecimiento económico también se ha resentido seriamente: todavía en 2014 y 2015 la economía crecía al 3,5%, pero en 2016 el crecimiento ha caído a un modesto 1% y para 2016 se prevén tasas sólo ligeramente superiores. De hecho, se estima que a partir de 2016 el PIB per cápita caerá por primera vez en décadas.

El gobierno saudí ha usado sus enormes reservas de divisas para financiar sus déficit fiscal y por cuenta corriente, con el consiguiente descenso de aquéllas. Pero también ha recurrido al endeudamiento, tanto doméstico como en los mercados internacionales. En octubre de 2016 emitió con gran éxito sus primeros bonos internacionales por un valor superior a los 17.500 millones de dólares, la mayor emisión realizada por un país emergente. Exhibía así su capacidad para financiarse en los mercados, incluso sin que se produzca una recuperación sustancial del precio del petróleo. En cualquier caso, lo previsible es que algunos macro-proyectos sufran retrasos y recortes, como la construcción de las cuatro ciudades económicas planeadas, de las cuales probablemente sólo las del Rey Abdullah y la de Jazan sean inauguradas a medio plazo.

El principal problema económico del país, bien conocido en España, es la necesidad de proceder a un ajuste fiscal en medio de una ralentización del crecimiento económico y estimular la economía mediante reformas estructurales; y sin política monetaria, al estar el riyal pegado al dólar estadounidense, lo que puede obligarle a subir tipos en la parte baja de su ciclo económico. Aparte del ajuste fiscal, el futuro económico saudí pasa por la aplicación del Plan de Transformación Nacional y de la denominada Visión 2030, impulsados por el influyente príncipe Mohammed bin Salman al-Saud, ministro de Defensa y presidente del recién creado Consejo para el Desarrollo Económico. Ambos pretenden transformar la economía saudí, diversificándola, desarrollando el sector privado y abriéndolo a los inversores extranjeros.

Aunque hay mucho escepticismo acerca del resultado de dichos planes, sí parece claro el compromiso del Rey Salman bin Abdel-Aziz al-Saud con las reformas, por lo que es previsible que se produzca cierta apertura. Por ejemplo, el *Economist Intelligence Unit* considera que algunas empresas para-estatales pueden ser privatizadas a corto plazo mediante ofertas públicas en la bolsa saudí, aunque el Estado seguirá siendo el principal actor económico. Se espera que esas privatizaciones dinamicen la actividad bursátil y financiera. La introducción efectiva de medidas que garanticen la competencia para mejorar el entorno de los negocios y fomentar el desarrollo del sector privado se contempla más a medio plazo. Respecto a la política de inversiones extranjeras, en 2016 se eliminaron las restricciones a la participación de las empresas extranjeras en el sector minorista, y a corto plazo se esperan medidas en la misma línea en los demás sectores no petroleros.

Para reconducir las cuentas públicas, los planes existentes también pretenden continuar la reducción de los subsidios y ampliar la subida de las tarifas a las de la electricidad y

el agua, acercando los precios de los combustibles a los internacionales. Por el lado de los ingresos, y a medio plazo, Arabia Saudí quiere introducir el IVA (hoy inexistente), aunque a un tipo muy bajo (5%) y de manera coordinada con el resto de países del Consejo de Cooperación del Golfo. Debe recordarse que los ciudadanos y empresas saudíes tampoco pagan impuestos por sus ingresos, y sólo están obligados a cumplir con el *zakat* (un impuesto islámico sobre la riqueza del 2,5%). Las empresas extranjeras sí pagan impuestos, y los planes del gobierno contemplaban la introducción de un impuesto sobre la renta a los trabajadores extranjeros que finalmente ha sido descartada.

Los elementos menos coherentes de las reformas son precisamente las relacionadas con el mercado laboral. Para reducir la tasa de desempleo oficial del 11,6% alcanzada a finales de 2015 (aunque el paro juvenil se estima en el 40%) al 7% en 2030, el gobierno pretende reforzar las políticas de “sauditización” (el establecimiento de cuotas de empleados saudíes), introduciendo requerimientos más estrictos para la mano de obra extranjera. Pero la realidad de un sector privado operado en gran medida por expatriados limita el margen de maniobra del gobierno. El mercado laboral saudí es probablemente el más fragmentado del mundo. La primera dualidad se da entre los saudíes y los expatriados: con datos de 2014, el FMI estimaba la cifra oficial de empleados del país en unos 5 millones de saudíes y más de 6 millones de expatriados, pero esta última cifra es sin duda mucho más elevada.

La segunda dualidad se da entre empleo público y privado, estando el primero reservado para los saudíes (sobre todo los sunníes) mientras que el sector privado funciona básicamente con trabajadores extranjeros, salvo en algunos sectores donde los saudíes más cualificados copan los puestos mejor pagados. Por ello, la lucha contra el desempleo se declina en Arabia Saudí más en función de los resultados y distorsiones que introduce el programa de “sauditización” que por los niveles de crecimiento económico.

Tampoco parece que el gobierno esté dispuesto a acometer una reforma en profundidad del sector público, aquejado de una gran ineficiencia por el exceso de funcionarios y la inadecuación de muchos de ellos a los cargos que ocupan. En vez de reducir el número de funcionarios, lo previsible es que se limite el gasto corriente con políticas salariales más restrictivas que en el pasado. Otro aspecto poco consistente de la Visión 2030 es su objetivo de desarrollar el sector manufacturero doméstico y elevar el porcentaje de producción propia del 30% al 50% en 2030. Dado que la política comercial saudí está ligada a la del Consejo de Cooperación del Golfo y ha sido tradicionalmente liberal al depender en gran medida de las importaciones, parece difícil que estas aspiraciones se traduzcan en brotes proteccionistas.

Desde la perspectiva de las infraestructuras, ya se ha comentado que la situación económica ralentizará muchos de los proyectos previstos. La estrategia del gobierno para mantener la inversión en infraestructuras en el nuevo contexto económico del país es transitar hacia modelos de partenariado público-privado. No obstante, numerosos proyectos seguirán contando con el apoyo estatal, por ejemplo, en el sector del transporte, el eléctrico y el agua, destacando un ambicioso plan estatal de construcción de 500.000 viviendas.

Otra reforma relevante es la transformación del actual *Public Investment Fund* en un fondo soberano de 2 billones de dólares, financiado en parte por la venta del 5% de Saudi Aramco, la compañía petrolera nacional, y otros activos. La mitad de los activos de ese nuevo fondo se invertirían en el exterior con el objetivo de reducir la dependencia de los ingresos del petróleo. Aunque la materialización de objetivos tan ambiciosos puede resultar difícil, la movilización siquiera de una fracción de los fondos anunciados supone una oportunidad de financiación muy interesante, por ejemplo, en un fondo específico que pretende dedicarse a inversiones en procesos intensivos en tecnología e innovación.

En general, la situación macroeconómica está lejos de presagiar catástrofe alguna: puede generar malestar social pero parece difícil que cause inestabilidad política. Al menos así ha sido con las medidas tomadas hasta la fecha, algunas de ellas importantes, como reducir subsidios y el salario de los funcionarios hasta en un 20% para los altos cargos, algo desconocido en el país. Los riesgos de inestabilidad política parecen proceder de otros vectores, como el malestar por la evolución de la guerra en Yemen, la agravación de las divisiones sectarias o el terrorismo del Daesh. Sin embargo, el Reino seguirá atento a cuestiones como el desempleo juvenil, la escasez de viviendas y el impacto social de los recortes del gasto corriente para evitar la extensión del descontento entre la población.

Trabajar la relación bilateral en un nuevo contexto

La situación económica saudí, junto con los ajustes y las reformas planeadas por el gobierno, suponen una nueva cartografía para sus relaciones económicas exteriores. Desde una perspectiva española es evidente que el deterioro de la economía saudí tendrá un impacto a corto plazo sobre la relación bilateral. El ajuste fiscal puede retrasar proyectos en curso y agudizar las exigencias saudíes, y el bajo crecimiento económico y las rebajas salariales afectar a las exportaciones españolas, tanto de bienes como de servicios. Hay que asumir que la situación ha cambiado, priorizando y anclando cuanto antes los principales contratos en vigor y negociación.

Pero igualmente importante es posicionarse ante las reformas propuestas por el gobierno saudí en su Plan de Transformación Nacional y en su Visión 2030. Las empresas españolas deberían explorar las oportunidades que dicha apertura puede proporcionar, especialmente sobre la base establecida por la intensificación de las relaciones comerciales durante la última década y la densificación del entramado institucional, para completar la relación con mayores inversiones españolas en Arabia Saudí. Por ejemplo, la Visión 2030 prioriza sectores como las energías renovables, la construcción de viviendas y la industria farmacéutica donde las empresas españolas son altamente competitivas, y contempla recurrir de manera creciente a los partenariados público-privados para una multitud de servicios públicos y construcción y operación de infraestructuras.

También es relevante para la economía española seguir la transformación del *Public Investment Fund* en fondo soberano. Independientemente de la factibilidad de la propuesta en sus cifras actuales, resulta evidente el interés que despierta entre la

comunidad empresarial internacional semejante cantidad de fondos y la consiguiente competencia por captar parte de ellos. A esto se añaden las oportunidades comerciales y de inversión tradicionales: servicios de ingeniería y consultoría, franquicias, el sector de la energía (aunque el nuevo contexto económico puede frenar los planes de desarrollo de las renovables), petroquímica, sector sanitario y farmacéutico, proyectos de transporte y logística, desalinización, telecomunicaciones y construcción de viviendas.

Desde el punto de vista institucional, en 2014 se celebró la primera Comisión Mixta del Acuerdo General de Cooperación entre España y Arabia Saudí, en vigor desde 2008, que pretende desarrollar la cooperación en materia de economía, comercio, inversión, agricultura, energía y medio ambiente, agua, vivienda, transportes, educación, deporte y turismo, y tecnología, investigación y el desarrollo. Dicho acuerdo proporciona un marco político-institucional que permite estructurar las relaciones económicas bilaterales. Además, CESCE sigue manteniendo la cobertura abierta al país sin ningún tipo de restricciones.

La densificación de la relación económica bilateral avanzó un paso más con la entrada en vigor a finales de 2016 de un Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, que se espera pueda fomentar las inversiones cruzadas y superar las dificultades que éstas han encontrado hasta ahora. La visita oficial de Felipe VI ofrece un apoyo adicional al entramado institucional, empresarial y comercial sobre el que asentar una relación económica más diversificada y completa en un contexto también más exigente.

Finalmente, hay recordar que Arabia Saudí ocupa los últimos lugares de los rankings de democracia, respeto a los derechos humanos, igualdad de género, libertad de prensa e Internet, y muchos otros. Precisamente por no querer firmar un capítulo político que contenga esos elementos, el Consejo de Cooperación del Golfo no tiene un acuerdo de asociación con la UE y no se ha podido crear un área de libre comercio bi-regional. Es decir, esos elementos políticos ya están internalizados en el marco institucional europeo que regula la relación comercial bilateral y se expresa en un tratado de cooperación de 1988, el escalón más bajo de la pirámide de preferencias comerciales de la UE.

El acuerdo de asociación está en negociación desde 1990, el período negociador más largo para un acuerdo de asociación de la UE, y no tiene visos de progresar ni, desde luego, existe la posibilidad de que la UE ceda en la su voluntad de incluir consideraciones políticas comunes a otros acuerdos de asociación. Dadas las pobres perspectivas de avanzar hacia un área de libre comercio, en abril de 2016 el Comité Conjunto UE-CCG del acuerdo de cooperación decidió establecer un “diálogo informal más estructurado” sobre comercio e inversiones para explorar cuestiones de interés mutuo. Las preferencias españolas parecen alineadas con las europeas también en este aspecto.

Conclusiones

Las relaciones económicas entre España y Arabia Saudí han crecido mucho en importancia y diversificación durante la última década: las exportaciones españolas se

han quintuplicado en valor y doblado su porcentaje sobre las exportaciones totales; la exportación de servicios, especialmente de ingeniería, también muestra un fuerte dinamismo; las empresas españolas tienen una fuerte presencia en algunos de los macro-proyectos saudíes, como el AVE Medina-La Meca y el metro de Riad, e interés por firmar nuevos contratos como el de Navantia. En cambio, otros vectores de la relación económica bilateral no se han desarrollado en la misma medida y siguen albergando un potencial destacable, como las inversiones directas cruzadas, el turismo saudí en España y la exportación española de otros servicios de consultoría.

La caída de los precios del petróleo ha ralentizado el ritmo de crecimiento de las exportaciones españolas y el valor de las importaciones de petróleo, que también han caído en volumen por la reorientación de las importaciones españolas de crudo hacia otros suministradores. Evidentemente, el nuevo entorno de precios moderados del petróleo y el consiguiente deterioro de la economía saudí no sólo afecta a las exportaciones y españolas de bienes, sino también al contexto de los grandes contratos ya firmados y a los potenciales. En este aspecto parece importante minimizar los daños, priorizar entre proyectos y mostrar flexibilidad ante previsibles retrasos en los pagos o una retórica más exigente por parte saudí.

Por otro lado, las dificultades económicas saudíes no deben ser exageradas. El país tiene por delante unos años complicados, pero su situación macroeconómica y el marco institucional de la política económica es mucho mejor que en contra-choques petroleros precedentes: Arabia Saudí tiene la capacidad de financiarse recurriendo a sus ingentes reservas de divisas y al endeudamiento interno y externo. Finalmente, desde la perspectiva microeconómica, las reformas estructurales saudíes abren nuevas oportunidades económicas a las empresas españolas derivadas de la liberalización y la apertura a la inversión extranjera, compensando el efecto negativo de las restricciones en el gasto público exigidas por el ajuste fiscal. En definitiva, la acción económica exterior española debe trabajar la relación bilateral asumiendo la nueva realidad de la economía saudí, resolviendo cuanto antes las dificultades de los contratos pendientes y posicionándose adecuadamente de cara a las reformas en curso.