

Francisco Márquez de la Rubia

Arabia Saudí: nuevos tiempos,
viejos problemas

Arabia Saudí: nuevos tiempos, viejos problemas

Resumen:

El actual panorama geoestratégico en el sector de la energía pasa inevitablemente por la situación en Oriente Medio y por la estrategia saudí ante ese escenario. Los cambiantes acontecimientos de los últimos meses no parecen indicar cambios en las políticas seguidas hasta ahora por los saudíes que, sin embargo, parecen estar decididos a aplicar reformas económicas de gran calado. Todo ello está teniendo y está llamado a tener gran importancia en la escena geopolítica internacional.

Abstract:

The current climate in the geostrategic power sector inevitably bypassing the situation in the Middle East and the Saudi strategy in this case. The changing events over the past few months do not seem to be reflected in the policies followed so far by the Saudis. Furthermore it seems that instead they are determined to implement far-reaching, essential economic reforms. If lastly this is the case, it could have a great influence on the current and future international geopolitical scene.

Palabras clave:

Arabia Saudí; Oriente Medio; Energía; Petróleo; Estrategia energética; Fracking; Vision 2030; Finanzas.

Keywords:

Saudi Arabia; Middle East; Energy; Oil; Energy strategy; Fracking; Vission 2030; Finances.

Introducción

Después de décadas de prosperidad financiadas por unos precios del petróleo en constante ascenso, y muy especialmente por el elevadísimo nivel de precios alcanzado en los últimos diez años, los nuevos dirigentes saudíes parecen decididos a tomar decisiones que encaminen al país hacia un escenario económico diferente del actual. Parece evidente que se necesitan reformas que permitan un modelo económico más dinámico, que faciliten la inversión en distintos sectores productivos y que aseguren crecimiento, empleo y en definitiva el mantenimiento de los niveles de prosperidad alcanzados. Y todo ello pasa por alcanzar un modelo que sea menos dependiente en los ingresos procedentes del sector petrolífero. Será un proceso difícil que se enfrenta a los propios datos y a las políticas que definen la evolución de la economía saudí en los últimos años:

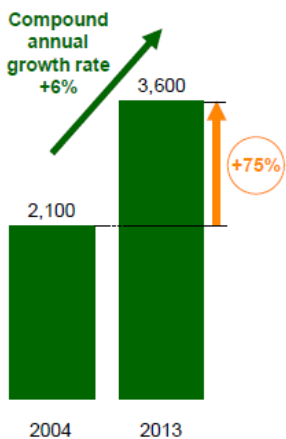
La escalada de los precios del petróleo en los últimos diez años convirtió a Arabia Saudí en la decimonovena economía mundial, duplicó su PIB anual¹, incrementó la capacidad adquisitiva de los hogares en un 75% y consiguió que se crearan 1,7 millones de nuevos puestos de trabajo. Se abordaron en esos años grandes inversiones en infraestructuras así como en servicios públicos, sanidad y educación. El Estado saudí habituó a la ciudadanía a una elevada dependencia del presupuesto público tanto en forma de subsidios, como de una casi inexistente fiscalidad personal, o de la generación de artificioso empleo en la Administración. Las reservas financieras estatales crecieron y se situaron al nivel del 100% del propio PIB saudí (2014)².

¹ <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=SAU>

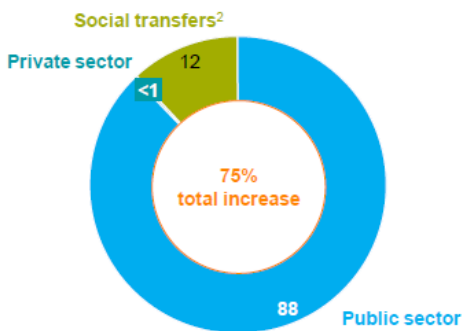
² <http://www.tradingeconomics.com/saudi-arabia/indicators>

Saudi real household income rose by 75 percent during the “second oil boom” decade, driven by higher public-sector employment and wages

Real Saudi household incomes¹
\$ per month, 2013 prices



Sources of Saudi household income growth
% of total 2004–13 growth



1 Households of Saudi nationals only; does not include foreign workers.
2 Pensions, student stipends, and unemployment benefits.

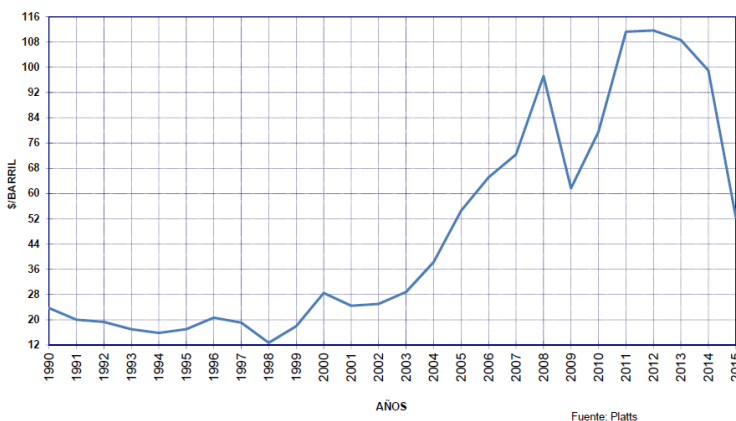
NOTE: Numbers may not sum due to rounding.

SOURCE: Central Department of Statistics and Information, Saudi Ministry of Economy and Planning; Saudi General Organization of Social Insurance; Saudi Ministry of Civil Service; McKinsey Global Institute analysis



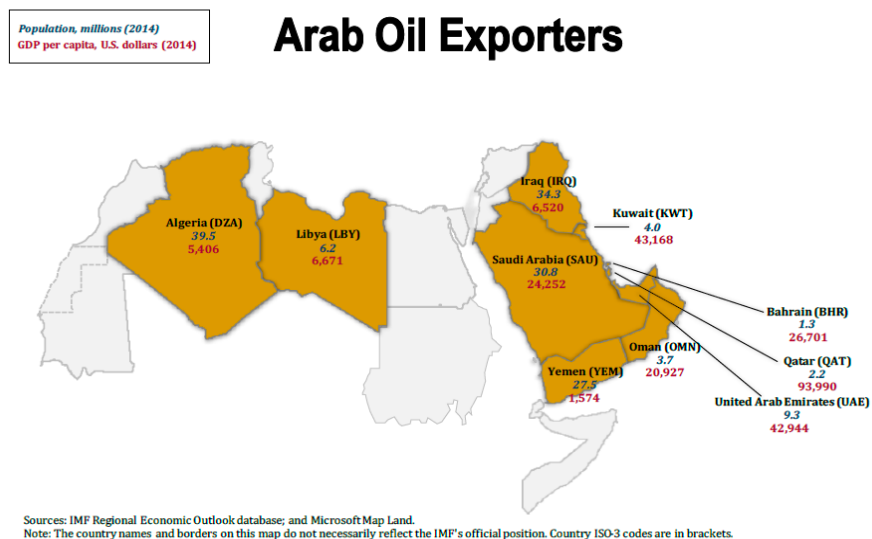
EVOLUCIÓN MEDIAS ANUALES DEL CRUDO BRENT DATED DESDE 1990

PRECIOS DE GASOLINAS Y GASÓLEOS



Tradicionalmente el Gobierno ha mantenido un fuerte control sobre las principales actividades económicas del país sin haber querido implicarse sobremanera hasta ahora en apoyar un mayor desarrollo del sector privado. El sector petrolero representa el 75%

de los ingresos presupuestados por el país³, el 40% de su PIB y el 90% de sus ingresos por exportaciones. Aproximadamente el 35% del PIB restante proviene del sector privado. Las reservas de petróleo en el 2015 alcanzaban 260 mil millones de barriles, (incluyendo 2,5 mil millones de barriles en la Zona Neutral saudí-kuwaití) que constituyen el 24% de las reservas probadas en el mundo⁴. Son las segundas más grandes del mundo, solo por detrás de las reservas de Venezuela. Es el primer exportador de petróleo y el líder en el cártel de la OPEP. Mantiene la más grande capacidad de producción de crudo mundial, estimada en alrededor de 11 millones de barriles por día⁵. Estamos ante una economía fuertemente dependiente del petróleo y del sector público.



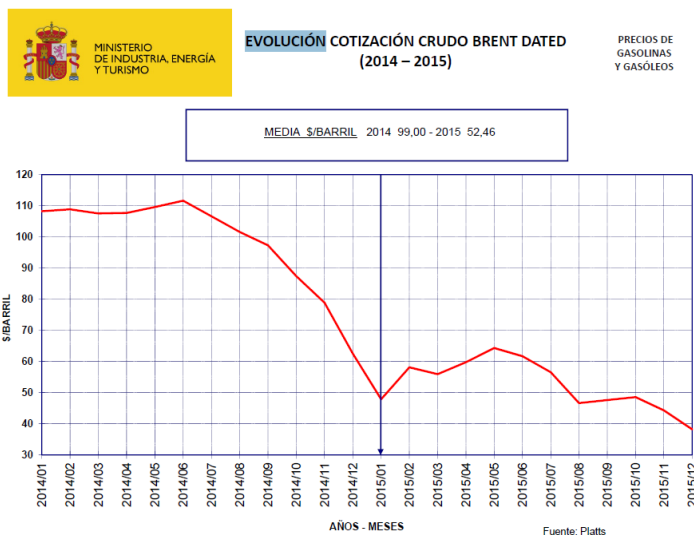
Sin embargo, los precios del petróleo han caído de forma extremadamente significativa desde mediados de 2014. Aun cuando pudiera parecer una situación insólita y poco perdurable, factores como la situación geoestratégica de Oriente Medio, la incorporación de la producción iraní al mercado mundial, la estabilización de la producción de petróleo *shale* (procedente del *fracking*), y las permanentes diferencias de criterio dentro de la OPEP, parecen avanzar un mantenimiento de la situación actual.

³ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15251.pdf>

⁴ http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/169.htm

⁵ http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/169.htm

En esta situación, que de forma clara, incide no solamente en el mercado energético sino que adquiere un gran calado geoestratégico, la arriesgada posición adoptada por las autoridades saudíes ha jugado un papel extremadamente relevante.



Estrategia petrolífera

Los saudíes se han presentado habitualmente en la escena internacional en estos últimos años como víctimas del colapso de los precios petrolíferos, pero en realidad han sido los principales impulsores de la caída de los precios al continuar aumentando la producción de crudo. Esto ha formado parte de una predeterminada línea estratégica que ha utilizado su propia capacidad productiva como herramienta principal (pero no única). La estrategia de los saudíes se ha orientado a expulsar del mercado a gran parte de los productores de *fracking* de Rusia y Estados Unidos, y para ello ha empleado su peso como máximo líder del cártel de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP). La OPEP produce el 30% del total mundial de crudo, es responsable del 50% de las exportaciones y posee bajo su dominio el 80% de las reservas existentes⁶. Pese a que los precios no detenían su caída, Arabia Saudita ha aumentado la producción en más de 850.000 barriles diarios desde finales 2014, produciendo una media de 10,192 millones de barriles diarios en la actualidad⁷.

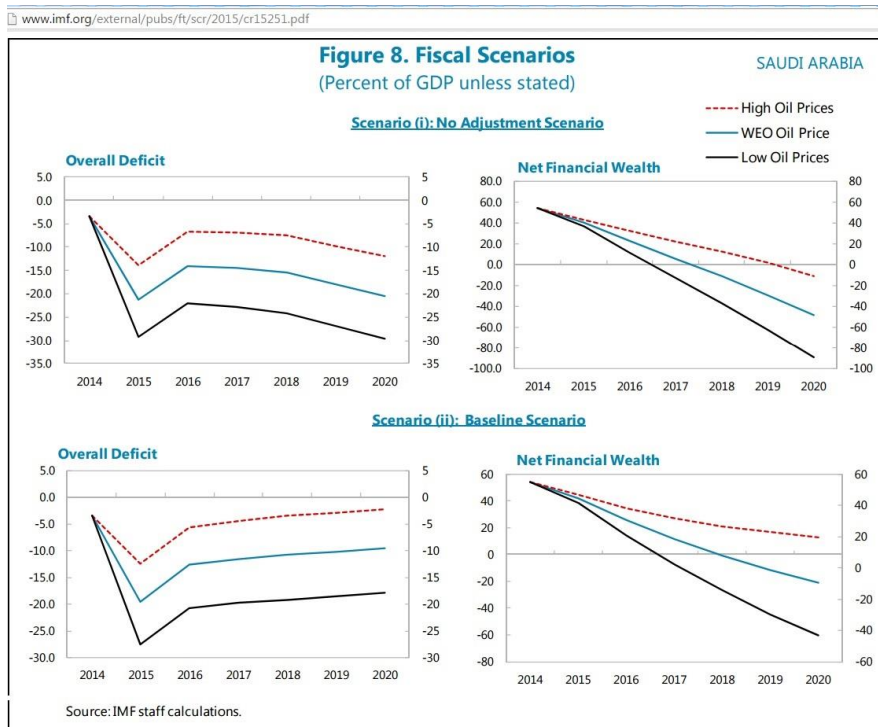
⁶ http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm

⁷ http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/169.htm

Este incremento de la producción ha desatado una verdadera guerra de precios que es también una guerra financiera. El objetivo claro de impedir que la producción de *fracking* ganara en cuota de mercado, y expulsar a un gran número de productores, puede haberse conseguido al menos de manera parcial: se perseguía dejar en estado de shock al resto de los productores pero ha conseguido también colocar en serios aprietos al propio cártel petrolero (incluida la misma Arabia). Los históricamente bajos precios del crudo han venido a condicionar y a poner en serio riesgo de forma real la llamada revolución del *fracking*. Los costes de extracción de esta última técnica siguen estando muy por encima de los de la extracción convencional, y solo hacen viable el *fracking* en un entorno de mercado con precios elevados y estables. La estrategia de mantener el precio artificialmente bajo, tenía como objetivo inicial que se consumieran los excedentes en el mercado y se aspiraba a poder incidir con su poder productor de forma efectiva a posteriori en ese mercado. De manera colateral se perjudicaba a su eterno rival, Irán, que con dificultades económicas resultantes de los años de embargo internacional, necesitaba los mayores ingresos petrolíferos que sus capacidades productoras le podrían permitir.

Arabia Saudí ha utilizado de manera consciente ese arma de doble filo, convencida de sus propias capacidades de mantener su solvencia financiera (en base a su importante nivel de reservas en divisas) en el medio plazo y poder aguantar temporalmente en un escenario de precios bajos, apostó así por priorizar intereses geoestratégicos a los puramente económicos. Ha sido y continúa siendo una apuesta arriesgada que ha influido en muchos y diferentes planos del orden internacional.

Pero podría parecer a tenor de los últimos acontecimientos que Arabia entiende que ha concluido esta estrategia y que el sector del *fracking* se ha mostrado más resiliente de lo que se podría esperar. La continuación de esta política y proseguir con el barrido de empresas y corporaciones petroleras tendría peligrosas implicaciones financieras para sus finanzas (con un déficit público record en 2015 del 16% de su PIB), y por tanto para su propia estabilidad interna, y podría afectar incluso a la sostenibilidad de la operación militar en el vecino (y conflictivo) Yemen. De igual manera la continuidad del actual escenario de precios podría afectar a las finanzas internacionales y por tanto al propio reino saudí. Esto abre un nuevo capítulo en esta guerra *sotto voce*.



Así, los miembros de la OPEP y otros países productores ajenos al cártel necesitados (algunos de forma urgente) de conseguir elevar el precio del crudo, mantuvieron el 28 de septiembre pasado una reunión informal en Argelia donde acordaron recortar la producción hasta un rango estimado de entre 32,5 y 33 millones de barriles diarios en noviembre, frente a los 33,24 millones de barriles de agosto. La próxima reunión oficial de la OPEP se celebrará el próximo día 30 de noviembre en Viena. Un anuncio oficial de reducciones acordadas para estabilizar el mercado de petróleo supondría el primer recorte de la producción de crudo en ocho años.

El precio del Brent aún se encuentra muy lejos de sus máximos anuales de 52,84 dólares (registrados en junio de 2016)⁸, pero se ha revalorizado un 32% respecto a comienzos de año y cotiza un 81%⁹ por encima de sus mínimos anuales de enero, cuando se situaba ligeramente por encima de los 27 dólares. Por su parte, la cotización del barril de petróleo Texas, (de referencia para EEUU.) subió inmediatamente después del mencionado anuncio de acuerdo hasta los 47,47 dólares lo que representa una revalorización del

8

<http://www.minetur.gob.es/energia/petroleo/Precios/Informes/InformesAnuales/InformesAnuales/informe-anual-precios-carburantes-2015.pdf>

⁹ Datos OPEP de octubre 2016.

5,6% como respuesta a esa reducción de la producción acordada¹⁰. Sin embargo, esta tendencia alcista no ha mantenido su continuidad : el mercado confía a duras penas en el cumplimiento de los acuerdos de ciertos países (un ejemplo claro es Argelia) a la vista de ciertos elementos como: el complicado escenario internacional, la escasa credibilidad acumulada de los países miembros por los reiterados incumplimientos pasados y la certeza de que el resto de actores no OPEP aprovechará la ocasión para aumentar sus propias producciones (lo que contribuirá a alejar aún más en el tiempo la posibilidad de un reequilibrio global del sector en producción y precios). No parece por tanto que el escenario de precios vaya a ser modificado en gran medida en el corto plazo.

El nuevo ministro de Energía Saudí Khalid al-Falih (que reemplazó de manera sorpresiva en mayo al anterior ministro Ali Al-Naimi, empeñado en buscar un acuerdo con los países no OPEP para contener la producción) ha confirmado que la estrategia saudí no pasa por recortes bruscos de la producción sino por intervenciones suaves en el mercado. De nuevo razones de estrategia nacional no exclusivamente económica parecen aconsejar una decisión así. Por otro lado, el recorte en la producción que ofrece Arabia (500.000 bar/d) no es tan altruista o generoso como pudiera parecer: la producción saudí cae en invierno como consecuencia de sus menores necesidades energéticas fruto de temperaturas más suaves en la península arábiga.

Otros miembros de la OPEP siguen reclamando un tratamiento excepcional en virtud de sus particulares situaciones internas (Libia, Nigeria o Venezuela) para que se les permita mantener o incrementar su producción. Irán reclama volver a sus niveles de producción previos a las sanciones internacionales¹¹. Todo ello contribuye a dificultar que se alcancen acuerdos, a que estos sean respetados por todos los miembros y refuerza la estrategia saudí de mantener este bajo nivel de precios puesto que contribuye a no beneficiar vía un incremento de precios a sus grandes adversarios en el área geoestratégica como son Irak y, sobre todo, Irán. Por otra parte, se prevé en los próximos meses un incremento en la producción de *fracking* (después de meses de estancamiento) a tenor de los datos de actividad perforadora publicados en EE.UU., y que señalan un significativo aumento¹². Esto reforzaría la estrategia saudí de mantener precios bajos en el crudo para evitar mayores pérdidas en su propio mercado de clientes.

¹⁰ http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/data_graphs/MI082016.pdf

¹¹ Irak ha anunciado unilateralmente su intención de incrementar su producción a partir de enero de 2017.

¹² <https://www.eia.gov/petroleum/drilling/pdf/summary.pdf>

Sin embargo, persisten para los saudíes los riesgos financieros internos de mantener esta estrategia petrolífera.

Reformas y crecimiento necesario

La posibilidad de la continuación en el tiempo de esa estrategia geopolítica pasa por una creíble garantía de solvencia del Reino, y en última instancia por la atenuación, al menos, de la dependencia en términos fiscales, de los ingresos del petróleo.

El Gobierno saudí ha aprobado un ambicioso proyecto de reformas para superar esa dependencia del petróleo y diversificar su economía. Se denomina Visión Saudí 2030¹³, y para ello se ha apoyado en las conclusiones de un profundo informe global elaborado por la prestigiosa consultora *McKinsey Global Institute*¹⁴. El verdadero impulsor del plan es el hijo del actual rey, el vicepríncipe heredero, Mohamed Bin Salmán, figura preeminente desde el ascenso al poder de su padre el rey Salman.

Este proyecto Visión 2030 supone el proyecto de consolidación fiscal más ambicioso de la historia saudí con el explícito objetivo de equilibrar sus cuentas públicas puestas en cuestión por el desplome del precio del crudo. El plan incluye una reducción importante y rápida de los subsidios y la creación de nuevas tasas que persiguen trasladar en cierta medida a la población las crecientes dificultades de la nueva situación económica. Entre las novedades destaca la posible creación de un impuesto sobre el valor añadido (IVA), inexistente hasta ahora, una tasa sobre el lujo y otra que gravaría los refrescos azucarados.

Las medidas ambicionan aumentar en 100.000 millones de dólares (unos 88.000 millones de euros) anuales los ingresos públicos de ahora a 2020. Esta cantidad triplica los ingresos actuales si se descuentan las partidas relacionadas con los ingresos procedentes del crudo y sería suficiente para que las cuentas públicas volvieran a equilibrarse. Algo se ha ido consiguiendo en los últimos ejercicios fiscales: los ingresos no petroleros del Estado saudí aumentaron un 35% el año pasado pese a que la economía saudí crece a su ritmo más bajo de los seis últimos años. Entre las medidas que el Ejecutivo ya ha puesto en marcha destaca la subida de los impuestos que grava los carburantes. La Visión Saudí 2030 incluye además (y como verdadero cambio

¹³ <http://vision2030.gov.sa/en>

¹⁴ <http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/moving-saudi-arabias-economy-beyond-oil>

revolucionario) la venta de hasta un 5% del gigante petrolero Saudi Aramco¹⁵ y la creación del mayor fondo soberano del mundo, estimado en dos billones de dólares. Su objetivo es que los beneficios obtenidos de las inversiones realizadas por ese fondo sustituyan al petróleo como principal fuente de ingresos para 2020.

Conclusiones

La estrategia saudí de producción elevada para mantener precios bajos y competir con la producción de *fracking*, ha tenido un éxito limitado pero no parece tener alternativa por el momento. Esto introduce tensiones adicionales en el escenario internacional y muy especialmente en Oriente Medio. El viraje económico de la Visión 2030 que las autoridades saudíes proponen supone un verdadero giro radical respecto a la política implementada en las ocho últimas décadas, desde que se descubrieron los primeros yacimientos petroleros. Si los saudíes conseguirán poner en marcha (de manera total o parcial) el ambicioso conjunto de medidas que se incluyen en el Plan (otros intentos de reformas económicas anteriores no llegaron a implementarse) y si las mismas tendrán los efectos y el éxito esperado, son grandes interrogantes que al menos en este momento inicial plantean numerosas dudas. Se anticipa un camino duro y difícil. El reino parece abocado a reformas de calado, más allá de las contenidas en el Plan para superar las barreras internas existentes, de carácter social e incluso institucional y no solamente de carácter económico. Este reto sin duda incrementará la dificultad del mantenimiento de la estrategia y por tanto de la continuidad de la situación actual en toda el área. Se avecinan tiempos de incertidumbres para los saudíes.

*Francisco Márquez de la Rubia
Teniente coronel de Infantería (DEM)
Analista del IEEE*

¹⁵ <http://www.saudiaramco.com/en/home.html>