



## **Universidad Nacional de Rosario**

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

### **Licenciatura en Relaciones Internacionales**

Tesina de grado

*La política exterior argentina ante la restricción externa de UE y  
EEUU a las exportaciones de biodiesel (2012-2019)*

Alumna: Victoria Costa C-2650/6

victoriacosta@outlook.com

Directora: Dra. Julieta Zelicovich

Rosario, Noviembre de 2019

**Mis más sinceros agradecimientos**

*A la facultad pública y en especial a esta querida casa de estudios.*

*A Julieta, por su paciencia y dedicación.*

*A Papá y Mamá, por acompañarme en mi elección.*

*A mis hermanos, por los años de estudio compartidos.*

*A Caro, por compartir la alegría de llegar a la meta.*

*A las que estuvieron siempre: Cata, Sofi y Danu.*

*A mis futuras colegas: Cami, Elo y Marian.*

*A quienes me enseñaron a trabajar y estudiar a la par:*

*Cechu, Pame, Ceci, Anto, Jaz, Melo, Belu, Cin y Romi.*

*A todos aquellos que me alentaron a más, en todas las etapas de este aprendizaje.*

**Resumen:** A partir del año 2007 las exportaciones del biodiesel argentino crecieron exponencialmente, logrando que el país se posicionase en el 2012 como el primer exportador de biodiesel a base de soja a nivel mundial. No obstante, el avance de las medidas de restricción al comercio, principalmente bajo la figura del dumping, ha evidenciado la situación de vulnerabilidad externa desde la que se erigió la posición argentina. Entendiendo que la política exterior es una política pública cuyo objetivo radica en traducir necesidades internas en posibilidades externas (Lafer, 2002), el presente trabajo tiene como objetivo general analizar el accionar de la política exterior, ante la situación de vulnerabilidad externa del sector exportador de biodiesel para el período 2012-2019.

**Palabras claves:** exportación de biodiesel - política exterior argentina - vulnerabilidad externa

## ÍNDICE

<b>Siglas y abreviaturas</b> .....	1
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	2
Estado de la cuestión.....	3
Marco conceptual.....	5
Diseño metodológico.....	8
Estructura de los capítulos.....	9
<b>CAPÍTULO I: CONSIDERACIONES ECONÓMICAS Y NORMATIVAS DEL MECADO MUNDIAL DEL BIODIESEL</b> .....	11
Introducción .....	11
1. Factores que impactan en la producción del biodiesel a nivel mundial.....	12
2. Actores destacados en el mercado mundial del biodiesel.....	13
a. La UE en el primer puesto.....	15
b. EEUU en segundo lugar.....	16
c. Indonesia, competidor de Argentina en biodiesel de aceite de palma.....	17
3. La producción de biodiesel en Argentina y su participación en el mercado mundial.....	17
a. Características de la industria argentina.....	17
b. La CARBIO, en tanto representante del sector exportador.....	19
c. Evolución de las exportaciones y sus destinos. ....	20
d. Las medidas internas del gobierno y la cuestión del diferencial de derechos respecto al valor agregado en la cadena de valor de la soja.....	23
4. Consideraciones normativas respecto del biodiesel a nivel mundial.....	24
a. Medidas relativas al comercio.....	25
5. Conclusiones.....	26
<b>CAPÍTULO II: LA POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER ANTE LA RESTRICCIÓN EUROPEA</b> .....	28
Introducción .....	28
1. La orientación de la política exterior argentina durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner y sus condicionantes externos.....	28
2. Vinculación con los principales actores externos del mercado de biodiesel en el período de análisis (2012-2015).....	30
a. La relación con la UE.....	30

b. Antecedente de la crisis .....	32
3. La primera crisis de las exportaciones: la restricción europea mediante el establecimiento de las medidas antidumping provisionales y definitivas.....	33
4. La dimensión externa de la política exterior argentina: las acciones de la Cancillería argentina en el plano externo.....	34
a. El desarrollo de la estrategia multilateral, la demanda en el marco del OSD.....	38
5. La dimensión interna de la política exterior: el accionar de la CARBIO en la crisis del biodiesel con la UE.....	39
6. Conclusiones .....	40
<b>CAPÍTULO III: LA POLÍTICA EXTERIOR DE MAURICIO MACRI ANTE LAS CRISIS DEL BODIESEL: HERENCIA DEL CASO EUROPEO Y NUEVA RESTRICCIÓN EN EEUU.....</b>	<b>42</b>
Introducción.....	42
1. La orientación externa de la política exterior argentina durante la gestión de Mauricio Macri y sus condicionantes externos.....	42
2. Vinculación con los principales actores externos del mercado de biodiesel en el período de análisis (2015-2019).....	45
a. La relación con la UE.....	45
b. La relación con EEUU.....	45
3. La crisis de las exportaciones: la cuestión heredada de la UE y la nueva situación con EEUU.....	47
a. El desenlace de la situación heredada en el OSD.....	47
b. Las nuevas medidas de la UE hacia el sector del biodiesel.....	50
c. Las medidas antidumping contra las importaciones de biodiesel argentino por parte de la administración Trump.....	51
4. La dimensión externa de la política exterior.....	53
a. Las acciones de la Cancillería hacia la cuestión europea.....	53
b. Las acciones de la Cancillería hacia las medidas de EEUU.....	54
5. La dimensión interna de la política exterior: la posición de la CARBIO en las acciones de política exterior.....	57
a. Participación en el caso europeo.....	57
b. Participación en el caso de EEUU.....	58
6. Conclusiones.....	58

<b>CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES FINALES .....</b>	<b>61</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>65</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>77</b>

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1. Producción Mundial de Biodiesel en Toneladas.....	13
Gráfico 2. Principales productores de Biodiesel año 2016.....	14
Gráfico 3. Principales consumidores de Biodiesel año 2016.....	14
Gráfico 4. Principales importadores mundiales de biodiesel.....	15
Gráfico 5. Principales exportadores mundiales de biodiesel.....	15
Gráfico 6: Producción y exportación de biodiesel.....	21
Gráfico 7. Evolución de las exportaciones e importaciones 2013-2015, en millones de US\$.....	32

## **ÍNDICE DE TABLAS**

Tabla 1: Capacidad instalada por provincia para la producción de biodiesel (2013).....	19
Tabla 2: Indicadores de la producción de Biodiesel Argentina.....	22
Tabla 3. Exportaciones argentinas de biodiesel (2018).....	23
Tabla 4: Derechos de exportación en la cadena de soja argentina en porcentaje (2014-2018).....	24

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

APPA	Asociación de Empresas de Energías Renovables
ADM	Archer Daniels Midland Co
AGD	Aceitera General Deheza
BCR	Bolsa de Comercio de Rosario
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CARBIO	Cámara Argentina de Biocombustibles
EBB	European Biodiesel Board
EEUU	Estados Unidos
EIA	Administración de Información de Energía de los EEUU
EPA	Agencia de protección ambiental
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)
G20	Grupo de los 20
MOI	Manufactura de Origen Industrial
MOA	Manufactura Origen Agropecuario
MREyC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
NFM	Nación Mas Favorecida
NBB	National Biodiesel Board (Junta Nacional de Biodiesel)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
PAC	Política Agraria Común
PP	Productos Primarios
SGP	Sistema General de Preferencias
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
USICT	United States International Trade Commission (Comisión de Comercio Internacional de EEUU)

## INTRODUCCIÓN

La producción y comercialización de los biocombustibles en general, y en particular del biodiesel<sup>1</sup>, ganó terreno en las últimas dos décadas del siglo XXI, erigiéndose como alternativa renovable a los combustibles tradicionales.

En Argentina la industria del biodiesel experimentó un crecimiento acelerado entre 2008 y 2012, fruto de la combinación de las condiciones internas y externas. A nivel interno las ventajas comparativas derivadas de la buena disponibilidad de materia prima e instalaciones de procesamiento de punta a gran escala permitieron el incremento exponencial de la producción. A nivel externo las cuestiones energéticas y medioambientales impulsaron las exportaciones, posicionando al país como primer exportador de biodiesel a base de soja a nivel mundial en 2012. Esta posición le permitió no solo agregar valor a sus exportaciones sino también aumentar el ingreso de divisas.

No obstante, y derivado de cuestiones estructurales y coyunturales, la situación se ha vuelto cada vez más compleja para el sector exportador argentino, dejando en evidencia la situación de vulnerabilidad sobre la que consolidó su crecimiento. En cuanto a las cuestiones estructurales que caracterizan a este mercado, se debe considerar que, por un lado, los principales productores –Estados Unidos (EEUU) y la Unión Europea (UE)-son también los primeros importadores de biodiesel a nivel mundial y que sobre todo en la UE la producción ha recibido un fuerte estímulo de políticas de promoción y defensa de este sector en particular. En el plano coyuntural, la crisis de 2008 que golpeó de lleno a estos países no ha hecho más que favorecer el avance de las medidas proteccionistas respecto de aquellos estados productores que no consumen en sus mismos niveles, pero que sí poseen sobre todo ventajas comparativas en la producción. En este contexto y apelando al marco normativo del sistema multilateral de comercio han buscado restringir el ingreso del biodiesel alegando, entre otras medidas, dumping<sup>2</sup>.

Los primeros signos de la vulnerabilidad derivada de la situación antes descrita se evidenciaron con fuerza en 2013, cuando la UE –primer importador del biodiesel

---

<sup>1</sup> La ASTM (American Society for Testing and Materials) define el Biodiesel como el éster monoalquílico de cadena larga de ácidos grasos derivados de recursos renovables, como por ejemplo aceites vegetales o grasas animales, para utilizarlos en motores Diesel. Se presenta en estado líquido y se obtiene a partir de recursos renovables como aceites vegetales de soja, colza/canola, girasol, palma y otros, como así también de grasas animales, a través de un proceso denominado Transesterificación (Biodiesel Argentina, s.f.).

<sup>2</sup> Según la OMC es la “exportación de productos a un precio inferior a su valor normal, es decir, a un precio inferior a aquel al que se venden en el mercado interno o en los de terceros países, o al costo de producción” (OMC, 2015).

argentino– cerró su mercado alegando dumping. La crisis que produjo esta medida pudo sortearse temporalmente redireccionando las exportaciones a EEUU. Sin embargo, el sector volvió a enfrentar en 2017 acusaciones de dumping por parte de este segundo país, y este mercado también se cerró a partir de dicho año dejando al sector en una crisis aún más aguda ante la imposibilidad de diversificar u absorber internamente la producción.

Es en este punto donde consideramos, desde la óptica de las relaciones internacionales, que la política exterior debe ser una herramienta de acción ante la situación de crisis. En este trabajo se planteó como objetivo general analizar el accionar de la política exterior argentina hacia el sector exportador de biodiesel ante la vulnerabilidad externa durante 2012-2019. En tanto objetivos secundarios se buscó, en primer lugar, identificar las condiciones de vulnerabilidad existentes del sector exportador de biodiesel en el período 2012-2019; en segundo lugar, describir las estrategias y acciones implementadas por el Estado ante la situación de vulnerabilidad del sector exportador de biodiesel; y finalmente analizar los resultados del accionar de la política exterior hacia el sector exportador de biodiesel.

Como principal hipótesis se sostiene que, frente a un contexto de concentración de destinos de exportación y progresiva restricción, la política exterior entre 2012 y 2019 no logró articular una estrategia que le permita revertir la situación de vulnerabilidad del sector exportador de biodiesel.

### **Estado de la cuestión**

La cuestión del biodiesel ha sido abordada en la literatura desde la perspectiva ambiental, energética y económica. En este trabajo también consideramos que puede ser estudiada desde el ámbito de las relaciones internacionales; puntualmente en lo que respecta a la política exterior. Es por ello que en este apartado se recuperan algunas publicaciones que han trabajado esta temática desde esa óptica.

Desde el Centro de Economía Internacional se ha problematizado el lugar de la política comercial en relación con el biodiesel en el artículo titulado “Desarrollo de los biocombustibles: ¿cuál es el lugar de la política comercial?” (Chaves, Galperín, y Pérez Llana, 2007). Así como también, se analizó el trasfondo de las medidas implementadas por la UE en la publicación “¿Qué hay detrás de las medidas comerciales europeas contra el biodiesel argentino?” (Doperto Miguez y Lottici, 2015).

El caso de la UE-Argentina por dumping también ha sido trabajado a nivel de tesis de maestría entre las que cabe destacar la investigación denominada “Argentina, España y la UE ante la OMC por el biodiesel: relaciones transnacionales en el sistema internacional interdependiente” (Mariani, 2016), cuyo objetivo apunta, como se enuncia en su titular a analizar las relaciones interdependientes desde la perspectiva de la interdependencia compleja, pero sin dejar de lado la influencia de las variables domésticas.

También Cristian Lorenzo, investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), ha trabajado la temática en distintas publicaciones que analizan: la configuración de la política exterior en biocombustibles, desde su cara interna y para América Latina, así como también los biocombustibles en la integración energética de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), y en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Por otro lado, nos encontramos con publicaciones que no son del enfoque de las relaciones internacionales, pero sirven de insumos base para esta investigación ya que han sido elaboradas por instituciones nacionales, tanto privadas como públicas, que se vinculan de manera directa al sector y apuntan a construir conocimiento para el mismo. Entre ellas podemos mencionar: la Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBIO), la Bolsa de Comercio de Rosario (BCR) y el Ministerio de Agroindustria, entre otras. En sus investigaciones se desarrolla la situación del sector desde la producción hasta la comercialización, buscando aportar soluciones estratégicas a sus problemáticas. Entre ellos cabe mencionar el “Informe biocombustibles, enero 2018” del Ministerio de Agroindustria, el informe semanal de la BCR “La industria del biodiesel en la Argentina” y el documento titulado “La producción de biodiesel en la Argentina, una decisión estratégica” elaborado por la CARBIO.

Por último, debemos tener en cuenta aquellos artículos cortos de carácter periodístico que no solo han seguido de cerca el devenir de los sucesos, sino también han planteado interrogantes que nos permiten repensar la temática, un claro ejemplo de este grupo de publicaciones es el artículo “Una política exterior para el biodiesel” (Zelicovich, 2017).

En función de lo antes dicho, y a partir de considerar que la política exterior en relación con el sector exportador de biodiesel ha sido un área poco explorada, esta tesina busca, en primer lugar, ser un aporte en lo que respecta al análisis del accionar y las

estrategias desarrolladas. En segundo lugar, se entiende que este análisis puede contribuir a partir de trabajar sobre el camino recorrido por la política exterior, a fortalecer el análisis de la posición argentina de cara a un futuro incierto.

### **Marco conceptual**

Esta investigación entiende al sistema internacional a partir de la interdependencia compleja de Keohane y Nye. Esta teoría, como sostiene Colacrai, representó a partir de la década del 70 “un aporte en lo que respecta a la comprensión de los “nuevos procesos” que eran resultado de las incidencias de factores económicos y ecológicos, la participación de nuevos y variados actores, así como del novedoso entramado de relaciones entre ellos” (Colacrai, 2001).

Los postulados de la teoría de la interdependencia compleja consideran en primer lugar, que existen otros canales alternativos al canal interestatal, como ser el transgubernamental, y transnacional, en función de los cuales el Estado deja de ser el actor preponderante en la política mundial. Así como tampoco es la unidad coherente y unificada que había descripto el realismo, sino que se encuentra atravesado por conflictos de intereses en su interior. En segundo lugar, las cuestiones militares y de seguridad dejan de ser predominantes, ya que ligados a los nuevos intereses aparecen nuevos temas, en donde la jerarquía de los mismos no está dada, sino que surge de las negociaciones. En este esquema y, en tercer lugar, la fuerza deja de ser el elemento más útil y eficaz de la política internacional, dado que se ha vuelto menos fungible y más costoso su uso en algunas cuestiones. En contrapartida, adquieren relevancia otros instrumentos de poder como la manipulación de la interdependencia.

Consideramos en este análisis que los lentes de la interdependencia compleja nos permiten abordar la cuestión del biodiesel, dado que desde la década del setenta se ha propuesto comprender las nuevas temáticas, que como en este caso, se vinculan por ejemplo al comercio. Así como también ha reivindicado la existencia de nuevos actores en la arena internacional, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se constituyen en espacios de resolución de conflictos e intereses, donde prima el espíritu de la negociación sobre el uso de la fuerza. Además, recuperamos las nociones de interdependencia asimétrica y vulnerabilidad trabajadas por esta teoría para entender cómo se dan las relaciones interdependientes en el mercado del biodiesel y la posición argentina en él.

La interdependencia no es considerada por estos autores como dependencia mutua equilibrada, sino más bien como la dependencia mutua con efectos de costos recíprocos y asimétricos. Las relaciones interdependientes se vuelven así fuentes de poder dado que “el poder es pensado aquí como la habilidad de un actor para conseguir que otros hagan lo que de otro modo no harían (y a un costo aceptable para el actor que promueve la acción). El poder también puede concebirse como el control sobre los resultados, cuando decimos que la interdependencia puede considerarse una fuente de poder, estamos pensando en el poder como el control de los recursos o como el potencial para afectar los resultados. Raramente se produce una relación de uno a uno entre el poder medido a través de cualquier tipo de recursos y el poder medido por los efectos de los resultados” (Keohane & Nye, 1988).

En este punto, los autores distinguen dos dimensiones que permiten entender el poder en la interdependencia. Por un lado “la sensibilidad que implica grados de respuesta dentro de una estructura política” (Keohane & Nye, 1988) y por otro lado la vulnerabilidad que es más importante que la sensibilidad, ya que son los costos que el país sigue experimentando en el mediano plazo luego de modificar el marco de sus políticas. Sostienen los autores que “la vulnerabilidad es particularmente importante para entender la estructura política de las relaciones interdependientes, ya que en cierto sentido permite focalizar qué actores establecen las reglas del juego” (Keohane & Nye, 1988).

Finalmente, y tal cual recupera Colacrai, los autores introducen la cuestión de la negociación política, como elemento adicional que complejiza el análisis y que debe ser tomada en cuenta, ya que “no hay una transferencia automática de los recursos de poder mensurables en poder efectivo sobre los resultados. La traducción se realiza por medio de un proceso de negociación política” (Colacrai, 2001).

Este este marco se inserta la política exterior como herramienta fundamental del Estado en sus relaciones internacionales. Por tanto, se entiende en esta investigación a la política exterior como una política pública cuyo objetivo radica en traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino (Lafer, 2002). En este sentido, el objetivo de “la política exterior radica en diseñar políticas e iniciativas en el plano externo que satisfagan los intereses domésticos, sean funcionales al desarrollo de sus sociedades y ayuden a consolidar la presencia internacional de un país” (Actis, 2012), ya que como sostiene Hill, “la política exterior de

un estado es la expresión internacional de una sociedad, pero también sirve para integrar al mundo a esta sociedad” (Hill, A Theoretical Introduction, 1978).

El concepto de política exterior es puesto en jaque en su concepción más tradicional, dado que si bien la acción exterior se entiende aquí como “los comportamientos de un cierto país que son dirigidos a su medio externo” (van Klaveren, 1992), es necesario en el mundo actual comprender la interacción entre el ámbito doméstico y sistémico como base para la acción externa de los estados, así como también es necesario tener presente las pujas por la materialización de las demandas societales que se dan al interior del estado por parte de aquellos actores no tradicionales que buscan influir sin formar parte de las estructuras decisorias.

Se trata entonces de realizar un análisis interméstico, donde se desarrolla una interacción permanente entre el plano sistémico-internacional y el doméstico. A nivel externo se recupera el accionar de cada estado de manera individual como también de forma agregada; habilitándonos a pensar estrategias de acción exterior en el marco tanto bilateral más tradicional, como también el plano multilateral de las organizaciones internacionales. El sistema global se caracteriza, como ya hemos descrito, por la situación de interdependencia compleja e incluye diferentes regímenes internacionales, esto es, conjuntos de principios, normas y procedimiento de adopción de decisiones que los miembros del sistema utilizan para regular sus comportamientos y resolver de manera comparativa sus problemas (Krasner, 1982). Además, debemos considerar en la noción de sistema global a los actores no estatales (van Klaveren, 1992).

En el plano externo también es importante considerar por otro lado, el concepto de permisividad internacional que se “refiere a la medida en que, dada la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, este país disponga de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países... esas condiciones podrían ser puramente internas, como el desarrollo de una apropiada capacidad económico-militar, o también externas, como el establecimiento de convenientes alianzas defensivas” (Jaguaribe, 1979). Si bien este concepto fue construido en el marco de la Guerra Fría actualmente no pierde vigencia ya que como sostiene Miranda “es factible entender la permisividad internacional como las posibilidades que brinda el contexto externo de un país periférico, principalmente mediano, para que éste desarrolle sus condiciones frente a otros actores, sobre todo cuando tales posibilidades las debe aprovechar ante las grandes potencias” (Miranda, 2013).

A nivel interno, la política exterior como política pública, es “el producto de una sociedad, una organización política, interpretando su situación y eligiendo los modos de acción y reacción en una manera particular no predeterminada” (Hill, 2002). Por ello no podemos descuidar la dimensión interna de la misma. A partir de ella, Van Klaveren, en tanto identifica como fuentes domesticas de la política exterior al sistema político, la estrategia de desarrollo, los factores históricos y culturales, los actores estatales y no estatales y los recursos que posee el Estado (van Klaveren, 1992). Para este análisis retomaremos principalmente las variables domesticas relativas al sistema político y la distinción entre actores estatales y no estatales, en función de considerar que ambas permiten enriquecer el análisis de la política exterior argentina ante la cuestión del biodiesel. Entendemos que las cuestiones de la vida política interna en un mismo régimen, el democrático en Argentina, pueden desempeñar un papel importante en la política exterior (van Klaveren, 1992). En este caso particular, vemos influencia en la lógica dominante adoptada en función del cambio de administración. En términos de Russel y Tokatlian nos referimos a la lógica de la autonomía y la equidiscencia pragmática (Russell & Tokatlian, 2013). En cuanto a la segunda, focalizamos en las acciones del estado y en la activa participación que tienen los actores no gubernamentales en las acciones de política exterior.

### **Diseño metodológico**

Esta investigación se enmarcó en la perspectiva cualitativa, dado que pretendió analizar descriptivamente las acciones del estado ante la situación de crisis del biodiesel. Para ello se efectuó un estudio longitudinal, en donde el recorte temporal elegido abarca los años más críticos del sector, que datan entre 2012 y 2019 y se corresponden con la tercera administración kirchnerista y la primera del macrismo. Las técnicas de recolección de información utilizadas fueron principalmente bibliográficas y documentales abarcando tanto fuentes primarias- discursos, publicaciones y documentos de organismos oficiales- como secundarias- revistas especializadas y publicaciones de difusión masiva.

En el marco de la interdependencia compleja, se trabajó con dos variables: por un lado, la vulnerabilidad externa del sector y por otro lado la política exterior argentina respecto del sector exportador de biodiesel. Respecto de la variable de vulnerabilidad externa del sector, las dimensiones analizadas fueron las de interdependencia asimétrica económica y política. La interdependencia económica asimétrica se observó con fuerza a través de la diversificación de mercados y la restricción externa; sus principales

indicadores fueron el número de destinos de exportación y las exportaciones por destino para el primer caso y el número y tipo de medidas restrictivas para el segundo. Por otro lado, la interdependencia política asimétrica, se observa a partir de la capacidad de los países desarrollados para imponer su voluntad en el mercado del biodiesel. Indicador de ello es por ejemplo la capacidad que tiene EEUU de imponer sanciones pese a que hay fallos en firme en el plano multilateral que lo contradicen y de la UE de establecer cuotas, aun cuando éstas están prohibidas o restringidas.

Finalmente, y en referencia a la segunda variable, se entendió a política exterior en su dimensión interna y externa. Por el plano externo, referimos a la permisividad internacional cuyos indicadores son los volúmenes de comercio internacional y cambios en las administraciones externas durante el período de análisis. En el plano interno, se consideró tanto las acciones de los actores gubernamentales como no gubernamentales. Respecto del sector gubernamental, tomamos principalmente el accionar del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREyC) ante otros estados y Organismos Internacionales, aunque en el caso de la administración Macri también se deben considerar las acciones del Ministerio de Producción y la Presidencia. Para el sector no gubernamental, se consideró el accionar de la CARBIO en tanto actor destacado que aglutina al sector privado exportador.

### **Estructura de los capítulos**

Esta investigación se desarrolla en cuatro capítulos. El primero de ellos aborda el marco económico y normativo del mercado del biodiesel. Para ello se desarrolló, por un lado, la situación de la producción y el mercado del biodiesel a nivel mundial, haciendo foco en la producción de biodiesel en Argentina y su participación en el mercado. Por otro lado, se trabajó en el marco del sistema multilateral de comercio con las medidas empleadas por los estados para la promoción y defensa del biodiesel. Este primer capítulo buscó establecer las bases para comprender la cuestión analizada en los siguientes apartados, que se encuentran divididos por el proceso de alternancia política, como hecho relevante para entender el devenir de la política exterior.

El segundo capítulo abarcó el inicio de la crisis del biodiesel durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner. En primer lugar, se establecieron los lineamientos de su política exterior y las restricciones que enfrentó, para luego caracterizar la relación con los actores relevantes del mercado. En este apartado puntualmente se hace mención a la

UE, dado que fue desde este bloque donde se erigió la restricción. En función de este recorrido, se avanzó sobre las acciones de la UE hacia el sector y la réplica de la Argentina, focalizada principalmente en la OMC, y fuertemente apoyada por los actores domésticos.

El tercer capítulo comprende la continuidad de la crisis en el marco de la política exterior de Mauricio Macri, que como veremos debió hacer frente al desenlace de la cuestión europea en la OMC, así como también a nuevos focos de restricción por parte del bloque y también de EEUU. Para ambas situaciones se trabajó nuevamente en primer término con los lineamientos de política exterior de la nueva administración, para luego dar lugar a la caracterización de la relación con los actores de peso, en este caso la UE y EEUU, para poder finalmente analizar la estrategia, sus acciones y los actores involucrados en ella.

El capítulo cuatro incluye las conclusiones finales. Para orientar al lector en la evolución de las controversias analizadas, se incluye en el anexo una cronología completa del período 2012-2019 relativa a la cuestión del biodiesel.

## **CAPÍTULO I: CONSIDERACIONES ECÓNOMICAS Y NORMATIVAS DEL MERCADO MUNDIAL DEL BIODIESEL**

### **Introducción**

En este primer capítulo se buscó caracterizar al mercado de biodiesel a nivel mundial en lo que respecta a sus consideraciones económicas y normativas, destacando la posición argentina. En función de este desarrollo se podrá observar cómo se da la relación de interdependencia entre los estados que conforman el mercado, y cómo ha evolucionado la permisividad internacional para la Argentina, dejando en evidencia la posición de vulnerabilidad sobre la que el país edificó su crecimiento en exportaciones de biodiesel.

Las consideraciones económicas nos permitirán establecer en primer lugar cuáles son los factores que impactan en la producción del biodiesel, y que se deben tener en cuenta para entender la exponencial evolución del sector entre la primera y segunda década del siglo XXI. En segundo lugar, la referencia respecto del posicionamiento de la UE y EEUU, nos permitirá avanzar sobre la comprensión de la situación que se da en este mercado, donde los principales productores son también grandes consumidores. También se hizo referencia al lugar de Indonesia, dado que, en tanto exportador de biodiesel, compite por cuotas de mercado, así como también comparte el problema de la restricción con Argentina. Las consideraciones normativas fueron tenidas en cuenta en este apartado dado que la producción de biodiesel se caracteriza, principalmente en la UE, pero también en menor medida en EEUU, por recibir fuerte influencia de las políticas públicas, provenientes de diferentes áreas que tienen como objetivo la promoción y defensa del sector.

Es a partir del avance de estas políticas de defensa, que se hace evidente la disminución de la permisividad argentina y su condición de vulnerabilidad. Para comprender la situación, se desarrollarán las características de la producción, el desarrollo del sector, en particular de la provincia de Santa Fe y de la Argentina en general, el mercado doméstico y la evolución de las exportaciones. Consideramos que estos elementos permitirán poner de relieve aquellas fortalezas y debilidades del sector como base para entender la política exterior que se pretende desarrollar en los siguientes apartados. Finalmente es importante destacar la caracterización de la CARBIO que

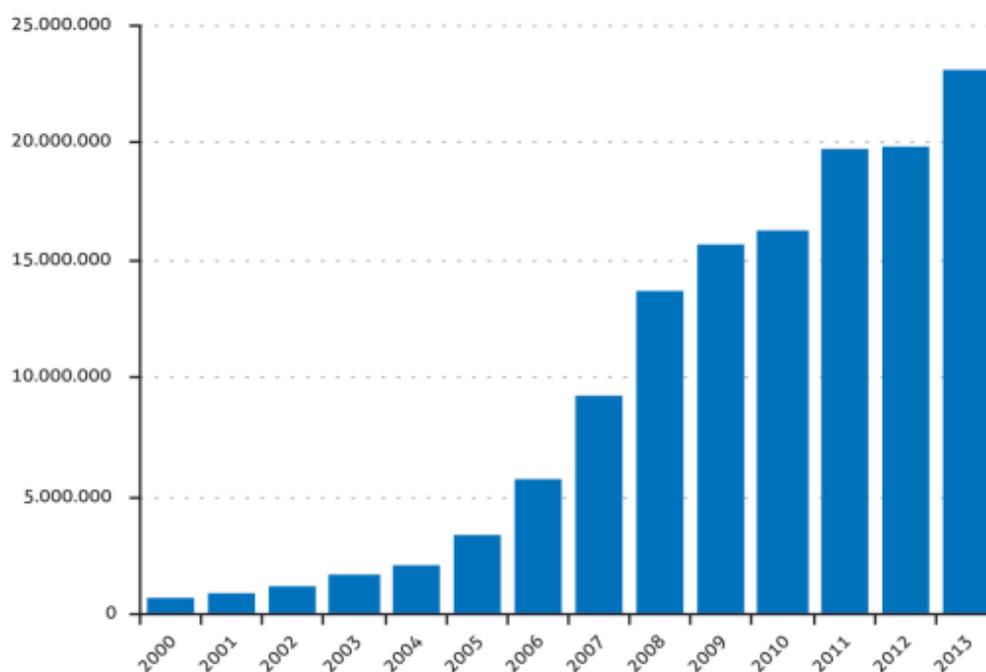
realizamos en este apartado dado que será un sector destacado en el desarrollo de este análisis.

### **1. Factores que impactan en la producción del biodiesel a nivel mundial**

En primer lugar y para comprender la evolución de este mercado es importante tener presente tres factores que impactan sobre la oferta y la demanda a nivel mundial. El primer factor por considerar es el precio y la disponibilidad de combustibles fósiles. Entendiendo que el paradigma energético mundial actual utiliza este tipo de energías como principales fuentes de abastecimiento, y el biodiesel se piensa en este marco como un complemento y no un sustituto de éstas, el alza de los precios del petróleo, así como también su menor disponibilidad, generan el aumento del interés mundial respecto de los biocombustibles. En segundo lugar, es necesario contemplar el precio de las materias primas que se utilizan en la producción, dado que éstas representan el 90% de los costos (Doperto Miguez y Lottici, 2015). En el caso del biodiesel de primera generación los principales insumos son los aceites vegetales extraídos de la soja, colza/canola, girasol, palma y las grasas animales. Finalmente, pero no por ello menos importante, se incluyen las políticas públicas orientadas a fomentar el uso del biodiesel. Se suelen combinar para este sector los subsidios internos, las modificaciones de aranceles y otras barreras a la importación que se aplican tanto al producto final, como a las materias primas. Según la FAO, más que las fuerzas del mercado son las políticas públicas las que impulsarán la producción a futuro (OCDE- FAO, 2017).

Como se observa en el gráfico a continuación entre la primera y segunda década del Siglo XXI, la producción mundial de biodiesel se expandió de manera considerable logrando alcanzar para el año 2013 un volumen total estimado en 23 millones de toneladas (Doperto Miguez y Lottici, 2015). Este crecimiento fue impulsado principalmente, por la menor disponibilidad y el alza de los precios de los combustibles fósiles, traccionados por la mayor demanda de las potencias emergentes, China e India. Por otro lado, se vincula con las cuotas desarrolladas por las políticas medioambientales. En cuanto a las materias primas, no es solo el precio sino la buena disponibilidad lo que ha permitido el desarrollo de esta industria a nivel global y en determinados países.

Gráfico 1. Producción Mundial de Biodiesel en Toneladas



Fuente: Centro Economía Internacional en base a REN21, Renewable Energy Policy Network for the 21<sup>st</sup> century (2014)

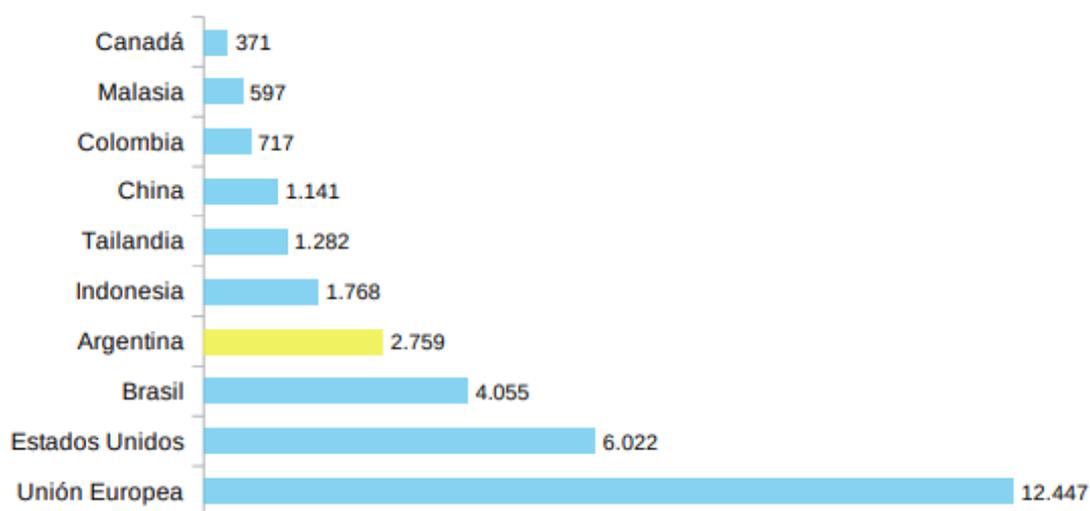
## **2. Actores destacados en el mercado mundial del biodiesel**

El mercado del biodiesel se caracteriza por estar controlado por la UE y EEUU, ambos actores de peso en la economía global. En 2016, los países de la UE constituían el segundo porcentaje más elevado de las exportaciones (15,6%) e importaciones (14,8%) mundiales de mercancías. EEUU por su parte era el mayor importador (17,6%) y sus exportaciones representaban el 11,8% (UE, 2019). En 2016, cuando se estimaba que el PBI mundial rondaba en USD 76.103 billones, EEUU aportó USD 18.707 billones y la UE 16.551 billones (Banco Mundial, 2019).

Respecto del biodiesel y tal cual se puede observar en los gráficos 2 y 3, publicados por un informe de mercado de la Argentina, en el año 2016 la UE fue el primer productor y consumidor, seguido por EEUU (Embajada República Argentina, 2018). Los altos niveles de consumo de ambos hacen que requieran tanto de su producción interna como de las importaciones para abastecerse. Por otro lado, en este mercado nos encontramos con países cuya producción supera su consumo interno, y por ende apuntan a colocar el excedente externamente a partir de las exportaciones. Este es el caso de Brasil

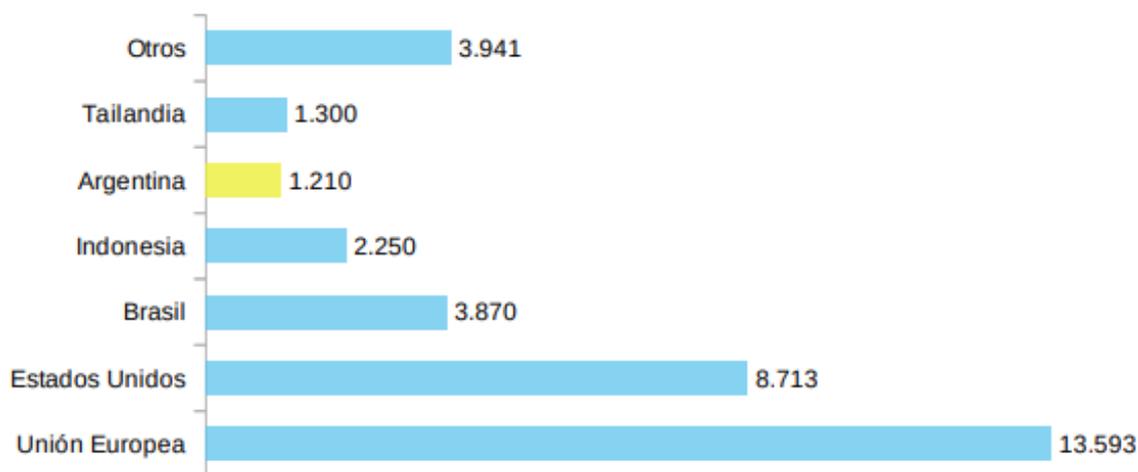
y Argentina. Finalmente, también es interesante destacar el lugar que ocupan países como Indonesia y Tailandia, cuya producción se da principalmente a base del aceite de palma y su consumo se fomenta a través de políticas públicas que apuntan a disminuir la dependencia de los combustibles fósiles.

Gráfico 2. Principales productores de biodiesel año 2016



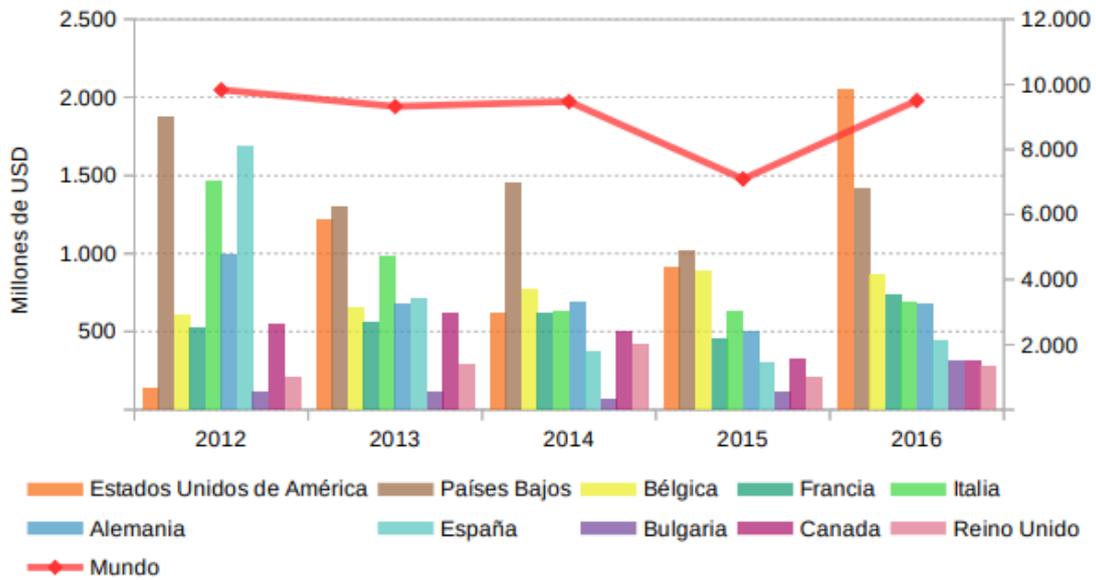
Fuente: Embajada República Argentina, 2018. Datos OCDE-FAO- Mill de Tn.

Gráfico 3. Principales consumidores de biodiesel año 2016



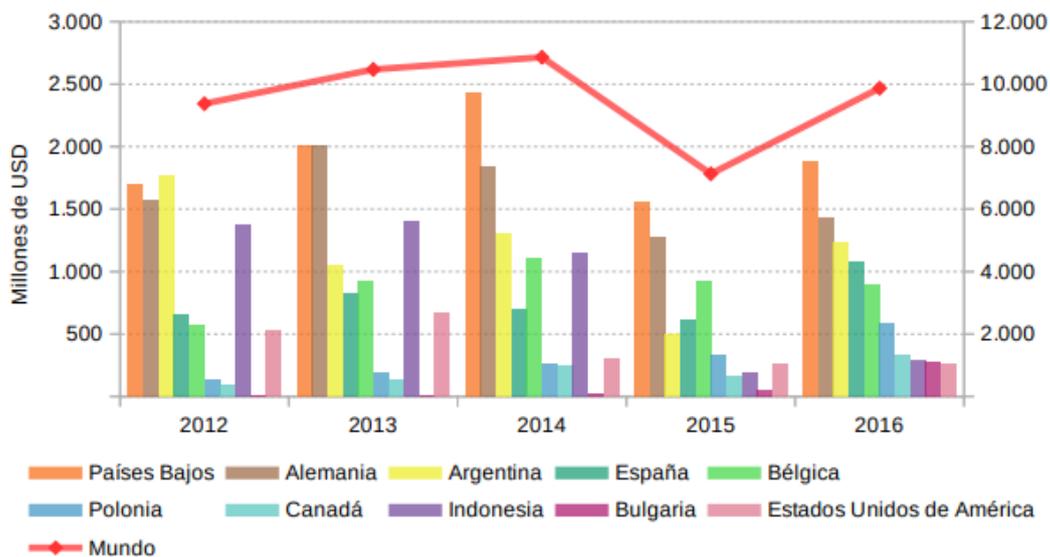
Fuente: Embajada República Argentina, 2018. Datos OCDE-FAO- Mill de Tn.

Gráfico 4. Principales importadores mundiales de biodiesel



Fuente Informe mercado de Cancillería Argentina. Datos Trademap

Gráfico 5. Principales exportadores mundiales de biodiesel



Fuente: Informe mercado de Cancillería Argentina. Datos Trademap

#### a. La UE en el primer puesto

Respecto del biodiesel y considerada como bloque, la UE es el mayor productor a nivel mundial, los principales productores son Alemania, Francia, España, Italia y la región de Benelux; y los principales consumidores son Francia, Alemania, Italia, España,

Polonia y el Reino Unido. A nivel externo y durante el año 2012, sus tres principales proveedores de biodiesel fueron Argentina con una participación del 43,8%, seguido por Indonesia con el 33,8% y EEUU con el 9,4% (Doporto Miguez y Lottici, 2015).

La producción al interior del bloque se caracteriza por ser principalmente a base de colza, así como también por poseer diferentes escalas. La misma está diversificada en propietarios productores con una capacidad anual estimada de 2,000 toneladas y empresas transnacionales que se estima producen 6,000 toneladas anuales (Foreing Agricultural Service, 2013). Según lo informado por la BCR, en 2013 cuando ya había alcanzado las 10.180.000 toneladas en el año, la producción de la UE había crecido un 5,5% respecto del año anterior y estaba utilizando solo el 43,3% de su capacidad, dado que su capacidad teórica en dicho año estaba estimada en 23.538.000 toneladas (Bolsa Comercio Rosario, 2015).

Doporto Miguez y Lottici sostienen que el envión inicial de la producción en la UE se dio entre 2005 y 2009 cuando la capacidad de la producción se incrementó en 480%. Posteriormente entre 2009 y 2010 la suba fue solo de 6,4%, atribuyendo las razones a: la crisis financiera que paralizó la demanda y los proyectos de inversión en el sector y la baja de los precios del petróleo, el incremento de los precios de los aceites vegetales y las crecientes importaciones de EEUU, Argentina e Indonesia (Doporto Miguez y Lottici, 2015). Ante el cierre del mercado europeo, muchos expertos se cuestionaron qué tanto se podría recuperar el mismo, si éste lograba alcanzar altos niveles de reconversión y uso de su capacidad ociosa disponible.

Pérez Llana, Chaves y Galperín, coinciden en que los tres objetivos que impulsa la producción del bloque son: la reducción de las emisiones de gases que causan el efecto invernadero, lograr alcanzar la seguridad del abastecimiento energético y disminuir la dependencia del combustible importado de las zonas geopolíticamente en conflicto (Chaves, Galperín, y Pérez Llana, 2007).

#### **b. EEUU en segundo lugar**

El desarrollo de la industria del biodiesel en EEUU está motivado principalmente por alcanzar la suficiencia energética (Chaves, Galperín, y Pérez Llana, 2007). La producción de biodiesel en este país se da principalmente a base de aceite de soja: la Administración de Información de Energía de los EEUU (EIA, por sus siglas en inglés) estima que el 27% de la producción de aceite se destinó a biodiesel entre 2016 y 2017.

En el año 2016 “la industria registró oficialmente 97 fábricas relevadas con una capacidad de producción anual conjunta de 7,7 millones de toneladas/año”, entre pequeñas y grandes plantas. De esta capacidad, solo se utilizó un 67%, siendo la producción final de 5,2 millones de toneladas (Bolsa de Comercio de Rosario, 2017). Durante este año, Estados Unidos importó mayoritariamente de Argentina (61%), Canadá (16%) e Indonesia (14%) (Embajada República Argentina, 2018). Éste fue un período particular para las importaciones que se incrementaron en 96%, principalmente de Argentina. Las mismas alcanzaron 2.220.920 toneladas e incrementaron la oferta total en el mercado estadounidense en 8.080.293 toneladas, de los cuales 6.917.174 toneladas se destinó al consumo interno (Bolsa de Comercio de Rosario, 2017).

### **c. Indonesia, competidor de Argentina en biodiesel de aceite de palma**

Respecto del incremento en la participación de los países en desarrollo en el mercado mundial de biodiesel, es importante tener presente el desarrollo de la producción a base de aceite de palma en Indonesia. El aceite de palma se caracteriza por tener un mayor rendimiento respecto de los demás aceites vegetales y según la BCR, Indonesia lidera el mercado elaborando el 52,1% de la producción a nivel mundial (Bolsa de Comercio de Rosario, 2014). Esta ventaja comparativa le permitió posicionarse como quinto productor de biodiesel a nivel mundial con un total de 1.760.563 toneladas en el año 2013 (Doperto Miguez y Lottici, 2015).

No obstante, su posición en el mercado no dista del de la Argentina, dado que, en tanto neto exportador, se ha visto fuertemente impactado por las medidas antidumping provenientes de la UE en 2013 y de EEUU en 2017. Esta situación no solo ha perjudicado sus exportaciones, sino que ha generado un excedente en el mercado que afecta las posibilidades de diversificación de las exportaciones argentinas. La estrategia de Indonesia en el plano externo apuntó al reclamo en la OMC, y en el plano doméstico a ampliar su cupo interno en un 20% (Embajada República Argentina, 2018).

## **3. La producción de biodiesel en Argentina y su participación en el mercado mundial**

### **a. Características de la industria argentina**

En Argentina, la fabricación de biodiesel a gran escala es un fenómeno reciente. Impulsada por las fuertes inversiones de las grandes empresas del sector y el marco

regulatorio vigente desde 2006 a partir de la Ley de Biocombustibles 26.093/06<sup>3</sup>, “la capacidad instalada para la producción de biodiesel creció de poco más de 500.000 toneladas anuales en 2007 a más de 4.184.000 toneladas en 2013” (Provincia de Santa Fe, 2015). En cuanto a la producción efectiva informada por la Secretaría de la Energía llegó a rondar 2.871.345 de toneladas en 2017 (Bolsa de Comercio de Rosario, 2019).

Entre las fortalezas que posibilitaron impulsar la producción, es necesario destacar en primer lugar la buena disponibilidad de materias primas: el biodiesel se produce en Argentina a base de aceite de soja y la soja es el principal cultivo sembrado en el territorio. En el período 2011/12 el 57 % de la superficie cultivada del país era de soja (Di Paola, 2013). La producción de aceite de soja acompaña esta tendencia, para el año 2015 Argentina era el cuarto productor de aceite de soja a nivel mundial (15,7%). El Ministerio de Hacienda estimó que un 30% de la producción total de aceites se destinó en dicho año a la industria del biodiesel (Ministerio de Hacienda, 2017)

Otra de las características del sector que hace a su fortaleza está dada por la escala y la moderna tecnología de procesamiento. Según la BCR, en 2017 “la industria de biodiesel en Argentina contaba con 37 fábricas, con una capacidad de producción anual conjunta cercana a 4,4 Mt/año. De las cuales doce tenían una capacidad de producción iguales o superior a 100 mil t/año. Las cuatro principales plantas eran: Louis Dreyfus, en General Lagos, con una capacidad de producción anual total de éster metílico de 610.000 t/año; Renova (Timbúes); Patagonia Bioenergía (San Lorenzo); y Terminal 6 (Puerto General San Martín) con una capacidad de 480.000 t/año, respectivamente” (Bolsa de Comercio de Rosario, 2017). Entre las principales también se destacan: Unitec Bio, Cargill, Molinos Río de la Plata, Noble, Viluco SA, Vicentín, Explora, Diaser.

En tercer lugar, la industria también se caracteriza por poseer una adecuada localización respecto de las zonas productoras y los puertos. En este esquema la provincia de Santa Fe tiene un rol destacado ya que como se puede observar en la tabla a continuación, en el año 2013, cuando la totalidad de las fábricas productoras era recién de 27, el 83% de la producción se encontraba radicada en la provincia de Santa Fe.

---

<sup>3</sup> “La Ley de Biocombustibles (Ley 26.093/06), que establece un Régimen de promoción para la producción y uso sustentable de los biocombustibles, fija las condiciones para el inicio de la producción de biodiesel en el país. El Decreto reglamentario 109/2007 establece, entre otros temas, los requisitos y condiciones necesarios para la habilitación de las plantas de producción y mezcla de biocombustibles, y las especificaciones del biodiesel en cuanto a su calidad y los parámetros mínimos, valores y tolerancias (Ministerio de Hacienda, 2017)

Tabla 1: Capacidad instalada por provincia para la producción de biodiesel (2013)

<b>Provincia</b>	<b>Nº de Plantas</b>	<b>Capacidad productiva en Toneladas</b>	<b>% Sobre el Total</b>
Santa Fe	15	3.477.800	83%
Buenos Aires	6	220.000	5%
Santiago del Estero	1	200.000	5%
San Luis	1	96.000	2%
Neuquén	1	80.000	2%
Entre Ríos	2	60.800	1%
La Pampa	1	50.000	1%
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>4.184.600</b>	<b>100%</b>

Fuente: Bolsa de Cereales de Buenos Aires, 2013.

El motivo de la gran radicación de plantas de biodiesel en esta provincia está relacionado con la existencia y funcionamiento del complejo industrial oleaginoso del Gran Rosario. La amplia cantidad de fábricas que están localizadas en una superficie reducida a la vera del Río Paraná y la elevada capacidad teórica de crushing diaria que tienen muchas de las plantas, hacen de este complejo uno de los más grandes a nivel mundial.

En este esquema, el biodiesel tiene un impacto en particular para la provincia de Santa Fe y en su conjunto para el estado argentino. En 2012, cuando el PBI de la Argentina se estimaba en 468.301,00 millones de US\$, la producción de biodiesel se registró en 2.745,73 millones de US\$ representando un 0,586% del PBI total (Majul, 2015). En relación con el empleo, la CARBIO estima que genera 6.000 puestos de trabajo de forma directa e indirecta. Por otro lado, es importante destacar que este sector agrega un nuevo eslabón a la cadena productiva del complejo agroindustrial sojero y diversifica la oferta exportadora, al mismo tiempo que permite el ingreso de divisas. Estos datos no son menores si se tiene en cuenta la reprimarización de la economía argentina en muchos aspectos, así como también el déficit crónico de su balanza comercial.

**b. La CARBIO, en tanto representante del sector exportador**

A nivel nacional la CARBIO, es la entidad que nuclea a los grandes productores de biodiesel que son a su vez los principales exportadores, dado que el sector exportador

en Argentina está constituido por las empresas líderes del sector, relegando el mercado interno a quienes producen a menor escala.

Entre los integrantes de la Cámara se encuentran las principales empresas del sector: Aceitera General Deheza (AGD), Bunge, Cargill, Renova, Explora, Noble, Louis Dreyfus, Molinos Río de la Plata, Unitec y Vicentín. Tal cual sostienen en su página web, estas empresas se encuentran radicadas en el Gran Rosario y se estima que han invertido en conjunto en el país U\$S 1.000.000.000 (CARBIO, 2019). Estas fuertes inversiones en infraestructura, las posiciona también entre las empresas que poseen mayor capacidad de producción de toneladas anuales. Según estimaciones de la BCR en 2017 Louis Dreyfus encabezaba el ranking con 610.000 tn anuales, seguido por Renova 480.000 tn, no muy lejos se encuentra Cargill con una capacidad de 240.000 tn. Lo siguen Vicentín y Molinos con 120.000 tn cada uno. Los datos no son menores, si se tiene en cuenta que en Argentina 12 empresas aproximadamente dominan el mercado con una capacidad mayor a 100.000 tn/año (Bolsa de Comercio de Rosario, 2017).

Las grandes inversiones que estas empresas han realizado en el sector con el objetivo puesto en el mercado externo hacen que el principal interés de la organización sea mantener el posicionamiento de la industria en este plano.

### **c. Evolución de las exportaciones y sus destinos.**

Si bien la Ley de biocombustibles del año 2006 impulsó el mercado interno a partir, entre otros puntos, del establecimiento de la obligación del corte al 7%<sup>4</sup> del biodiesel sobre combustibles líquidos para el año 2011, y esto estimuló el consumo interno en 780.000 toneladas, estas cifras no pueden compararse con la importancia del mercado externo en el caso argentino. Según la BCR “en el 2007 la exportación de biodiesel alcanzaba a alrededor de 150.000 toneladas, en 2012 alcanzó a alrededor de 1,58 millones de toneladas”, posicionando a la Argentina como primer exportador de biodiesel a nivel mundial.

---

4 El artículo 7 de la Ley de Biocombustibles 26.093/06 estableció que todo combustible líquido caracterizado como gasoil o diesel oil que se comercialice dentro del territorio nacional, deberá ser mezclado con la especie de biocombustible denominada "biodiesel", en un porcentaje del 5% como mínimo de este último, medido sobre la cantidad total del producto final. La autoridad de aplicación es quien establece dicho porcentaje. El corte se implementó en 2010 en un 5%, posteriormente se incrementó a 7% y desde 2014 está fijado en 10% (Ley N° 26.093 , 2006).

Gráfico 6: Producción y exportación de biodiesel.



Fuente: datos INDEC

Sin ser un actor de peso en las exportaciones mundiales de mercancías -según estimaciones de la UE las exportaciones de bienes del país fueron del 0,5%, mientras que la UE represento el 15,1% y EEUU 12,8% (Unión Europea, 2018)- Argentina logró en función de sus ventajas comparativas (CARBIO, 2015) y competitivas (Tressmer & Paz, 2015) escalar posiciones en el ránking mundial del biodiesel. Este avance como ya hemos mencionado favoreció el equilibrio de su balanza de pagos, dado que por las exportaciones de biodiesel se percibieron “2.088 millones de dólares estadounidenses por las ventas externas de biodiesel en el año 2011 y 1.848 millones en 2012. Estas cifras representan algo más del 2% del total de las exportaciones nacionales anuales” (Bolsa de Comercio de Rosario, 2014).

No obstante, el crecimiento de las exportaciones argentinas no se mantuvo ininterrumpido a lo largo del período; tal cual refleja la siguiente tabla las mismas se vieron impactadas por el cierre alternado de sus dos principales mercados: la UE en 2013 y EEUU en 2017.

Tabla 2: Indicadores de la producción de Biodiesel Argentina

Período	Producción	Ventas al corte	Otras ventas mdo. Interno	Exportaciones
2008	711.864	-	265	680.219
2009	1.179.103	-	426	1.142.283
2010	1.820.385	503.325	5.241	1.342.318
2011	2.429.964	739.486	9.256	1.649.352
2012	2.456.578	824.394	50.400	1.543.094
2013	1.997.809	884.358	618	1.149.259
2014	2.584.290	969.456	685	1.602.695
2015	1.810.659	1.012.958	1.403	788.226
2016	2.659.275	1.033.331	3.069	1.626.264
2017	2.871.435	1.173.295	238	1.650.119
2018 (*)	2.428.997	1.098.458	1.433	1.401.317

Elaborado por BCR- Datos Secretaria de Energía.

Hasta el año 2013, UE fue el principal destino de las exportaciones argentinas, totalizando el 89%: 1.387.667 tn sobre un total de exportaciones de 1.557.812 (Doporto Miguez y Lottici, 2015). Según estimaciones de Cancillería representaba el 10% de las exportaciones totales a la UE (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2012). Ante el cierre de este mercado, las exportaciones se redireccionaron a EEUU<sup>5</sup>. La BCR estima que, durante 2016, el 90,6% de las exportaciones de biodiesel se dirigieron a EEUU. Además de casi totalizar las exportaciones del sector, el biodiesel representó casi el 25% de las exportaciones totales hacia ese destino: según lo informado por el INDEC las exportaciones totales de Argentina en 2016 alcanzaron USD 4.428.041.572, de los cuales USD 1.138.019.384 correspondían al sector exportador de biodiesel (INDEC, 2016). De casi 1.349.000 toneladas, cerca de 1.209.000 toneladas se despacharon a EEUU. El 10% restante se remitió a Perú<sup>6</sup> (133.543 tn) y el 1% a Panamá (6.800 tn)” (Bolsa de Comercio de Rosario, 2017). En 2017, se esperaban exportaciones récords si el mercado europeo se reabría y las exportaciones a EEUU se mantenían. No obstante, estas proyecciones se vieron truncadas por el bloqueo de las exportaciones a este último destino.

En 2018 las exportaciones totales fueron 1.401.317 tn, “este tonelaje exportado significó un ingreso de divisas para Argentina de aproximadamente US\$ 978 millones de

<sup>5</sup> En 2015, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de EEUU aprobó una solicitud de la CARBIO que permitió ampliar las exportaciones.

<sup>6</sup> Perú también aplicó derechos antidumping y compensatorios y Argentina reclamó en la OMC en 2018.

dólares en el año 2018, un 20% menos que el monto exportado en 2017, que había sido de US\$ 1.224 millones” (Bolsa de Comercio de Rosario, 2019), por sobre un total de exportaciones anuales informadas por el INDEC de 58.620 millones de US\$. Los destinos fueron los Países Bajos, Malta, Bélgica, Canadá, Perú y Holanda.

Tabla 3. Exportaciones Argentinas de biodiesel (2018)

País de destino	Cantidad (toneladas)	Monto (US\$)
Países Bajos	759.810	523.875.893
Malta	438.909	309.064.923
Bélgica	90.000	63.195.000
Canadá	86.000	62.912.000
Perú	16.200	11.033.000
Holanda	10.000	7.230.000
Taiwán	314	265.992
Suecia	84	73.885
<b>Total general</b>	<b>1.401.317</b>	<b>977.650.693</b>

Elaborado por BCR- Datos Secretaría de Energía

**d. Las medidas internas del gobierno y la cuestión del diferencial de derechos respecto al valor agregado en la cadena de valor de la soja**

Desde el gobierno se han tomado una serie de medidas internas en relación con el sector durante el período de análisis, entre las que cabe destacar el porcentaje del cupo interno y los derechos de exportación.

Respecto del primero, y al inicio de la crisis de las exportaciones, el gobierno elevó el porcentaje al 10%<sup>7</sup>. Si bien no es una medida directamente relacionada con la cuestión externa sí ha sido bienvenida por el sector que aspira a que el mismo alcance el 20% (La Nación, 2018); no obstante, el porcentaje no se ha visto modificado al 2019. Este no es el caso de la alícuota de exportación que tributa el biodiesel, dado que como veremos en la tabla a continuación, la misma fue modificada en diferentes oportunidades.

Finalmente es importante destacar, que el gobierno aplica un tratamiento diferencial en materia de derechos de exportación de la cadena de valor de la soja, a favor de los productos derivados de mayor valor agregado. Es por ello que, si bien la alícuota se ha visto alterada en varias oportunidades, por lo general se ha mantenido por debajo del porcentaje de la soja y el aceite. A mediados de 2018 y dado que esta situación ha

<sup>7</sup> Resolución 1125/2013 de la Secretaría de Energía establecida en diciembre de 2013.

sido objeto de cuestionamiento en las investigaciones, el gobierno buscó acortar la distancia de la alícuota del biodiesel respecto de su principal insumo: el aceite.

Tabla 4: Derechos de exportación en la cadena de soja argentina en porcentaje (2014-2018)

Fecha	Poroto de soja	Harina de soja	Aceite de soja	Biodiesel
Al 31/12/2014	35%	32%	32%	Alícuota móvil. Diciembre de 2017 la misma se ubicaba en 0%
Al 31/12/2015	30%	27%	27%	
Al 31/12/2017	Reducción mensual del 5%	Reducción mensual del 5%	Reducción mensual del 5%	
Al 31/01/2018				15%
Al 31/07/2018	5%			
Al 31/08/2018	26%	23%	23%	
Al 4/09/2018 <sup>8</sup>	12% + 18%	12% + 18%	12% + 18%	12%+15%

Fuente Ciara/Tarifar/Aduana.

#### 4. Consideraciones normativas respecto del biodiesel a nivel mundial

Para alcanzar un desarrollo inducido del sector de biodiesel, se recurren a políticas de fomento provenientes de las áreas energéticas, agrícolas, comerciales y ambientales, entre las que se contemplan por ejemplo exigencias de uso, subsidios internos, modificaciones de los aranceles y requisitos de carácter ambiental que muchas veces se convierten en medidas para-arancelarias. La UE es el bloque que más utiliza este tipo de políticas, seguido en menor medida también por EEUU.

En el caso de la UE, se ha impulsado fuertemente el desarrollo del sector a partir de beneficios impositivos y obligaciones de mezcla con combustibles fósiles. Doporto Miguez y Lottici destacan dos medidas que se fijaron la interior del bloque para incentivar la demanda interna. La primera es la directiva sobre energías renovables de 2009/28/EC y apunta al objetivo de 10% de presencia de biocombustibles en transporte para 2020. La segunda es la directiva sobre la calidad de los biocombustibles de 2009/30/EC que busca la reducción de carbono en los biocombustibles. Estos autores sostienen que sin estas ayudas la producción de biocombustibles no sería rentable por sí sola dado que los costos de los mismos son mayores que los combustibles fósiles que desea reemplazar (Doporto Miguez y Lottici, 2015).

<sup>8</sup> Decreto 793/2018, se fijan a 12% las alícuotas de derechos de exportación sobre todas las posiciones arancelarias de la cadena, con un límite de \$4 por dólar exportado. Dicho monto se añade a una alícuota del 18% para todos los productos del complejo sojero.

También hay que contemplar que en el contexto de la Política Agraria Común (PAC) se destinan fondos para la producción de materias primas para biocombustibles. En este marco se estima que los subsidios a los biocombustibles en la UE representarían el 13% de los subsidios a todas las formas de energías renovables y que en el 80% estas ayudas se dirigen al biodiesel (Doporto Miguez y Lottici, 2015).

Por su parte EEUU en pos de reducir su dependencia energética ha estimulado la producción de los biocombustibles, sobre todo del etanol, pero también del biodiesel. Respecto de este último, en el marco de la política energética se contemplan créditos impositivos y reducciones tributarias para pequeños productores. Por otro lado, su política agraria contempla ayudas a la producción de cultivos para la energía, subsidios para investigación y desarrollo y préstamos para proyectos de energía renovables, entre otros.

#### **a. Medidas relativas al comercio**

En el caso de la política comercial y en el marco del sistema multilateral de comercio los estados deben compatibilizar la misma con las normas de la OMC. Galperín y Pérez Llana sostienen que desde el surgimiento del GATT se da una relación de doble influencia entre las políticas comerciales domésticas y las reglas del comercio internacional, que permite la utilización del concepto de “inter-méstico”. Por un lado, las políticas domésticas inciden sobre el desarrollo de la política exterior y sobre las instituciones multilaterales y paralelamente, las reglas internacionales limitan los márgenes de maniobra estatal, por lo que los gobiernos se ven presionados tanto por los actores domésticos –como las asociaciones de productores, consumidores, etc.– como por los organismos internacionales (Chaves, Galperín, y Pérez Llana, 2007).

En este esquema, la finalidad de los acuerdos de la OMC es construir un sistema multilateral de comercio no discriminatorio, libre, previsible, competitivo y ventajoso para los países menos adelantados. Para alcanzar este objetivo se busca liberalizar las corrientes comerciales y se contemplan también excepciones para que el comercio se dé sin dificultades. Entre estas excepciones se deben mencionar las medidas antidumping, los derechos “compensatorios” para compensar subvenciones y medidas de urgencia para limitar temporalmente las importaciones, destinadas a “salvaguardar” las ramas de producción nacionales (OMC, 2015). En el mercado del biodiesel vemos cómo los países recurren frecuentemente a la utilización de ciertos instrumentos tales como los aranceles

aduaneros, preferencias arancelarias, las normas técnicas y también las medidas comerciales correctivas, como ser los derechos antidumping.

Respecto de los aranceles y en el marco del principio de Nación Más Favorecida (NFM), el arancel establecido para el ingreso del biodiesel a la UE es de 6,5%, en tanto para la EEUU es de 4,5%. En cuanto a las preferencias arancelarias, ambos las contemplan, en el caso de la UE bajo el Sistema General de Preferencias (SGP) que permite el ingreso libre de arancel. En EEUU las preferencias rigen para aquellos países que tienen establecidos acuerdos de libre comercio.

Por otro lado, y respecto de las normas técnicas se destacan en la UE y en EEUU normativas referentes a la calidad que debe garantizar el biodiesel para ser usado de forma óptima en motores de vehículos. En el caso de la UE, también ha sido controversial el requisito respecto de que el biodiesel que ingresa a la UE debe superar el 35% de ahorro de Gases de Efecto Invernadero (Galperin & Perez Llana, 2009). Si bien las normas comerciales no contradicen el derecho de los países miembros de la OMC a establecer regulaciones de este tipo, los autores sostienen que estas medidas se diseñan muchas veces de forma arbitraria para restringir el comercio (Doperto Miguez y Lottici, 2015).

Finalmente, y bajo el paraguas de la normativa de la OMC, la UE ha complementado su política de defensa del sector con medidas antidumping. Las mismas no se han dirigido solamente a países en desarrollo como Argentina e Indonesia, sino que también se emplearon para frenar el aluvión de importaciones de EEUU en 2009, cuando los productores de la UE agrupados en la European Biodiesel Board (EBB), solicitaron a la comisión que investigara las importaciones de biodiesel de EEUU, argumentando que la técnica de “*splash and dash*”<sup>9</sup> había impactado en sus márgenes de beneficio, dejando a muchos productores locales fuera del negocio. Como resultado de estas investigaciones, el mercado se cerró durante cinco años para EEUU, beneficiando a priori a los exportadores argentinos que comenzaron a vender directamente y sin mediar por el mercado EEUU.

## 5. Conclusiones

En la introducción de este capítulo nos propusimos establecer por un lado cómo era la interdependencia económica en el mercado de biodiesel, y por otro lado, evidenciar

---

<sup>9</sup> Esta técnica consistía en la mezcla (*splashing*) de 0,1% de diesel estadounidense con 99,9% de biodiesel importado y el envío de la mezcla (*dashing*) resultante a la UE (Doperto Miguez y Lottici, 2015).

el impacto que las medidas de defensa han tenido sobre la permisividad internacional y la vulnerabilidad para con el sector argentino.

En función de las consideraciones económicas se destaca la importancia del petróleo, las políticas públicas y las materias primas en la evolución de este mercado, que como hemos visto se encuentra dominado por potencias económicas como son UE y EEUU. Su capacidad de producción y consumo, dan cuenta del poder que tienen para afectar los resultados en este intercambio. Por otro lado, y en función de las consideraciones normativas, se puede observar la fuerte influencia que tienen las políticas de promoción y defensa por parte de los actores de peso del sector, con especial arraigo en la UE.

Respecto de la posición argentina ha quedado de manifiesto que por un lado el sector tiene un impacto positivo para la provincia de Santa Fe en particular y también para el país en lo que respecta a la diversificación de sus exportaciones y el ingreso de divisas que se percibe por ellas. No obstante, su crecimiento se consolidó sobre una posición de vulnerabilidad, dado que sus exportaciones se encontraron alternadamente concentradas en los dos actores de peso, sin posibilidad de diversificar los destinos o absorber el consumo internamente. Es por ello que, ante la disminución de la permisividad de los mercados externos, bajo la figura del dumping, Argentina experimentó en primer lugar la sensibilidad ante estas medidas, agravada en vulnerabilidad, dado que, aun modificando sus políticas, el sector siguió experimentando costos. El excedente de Indonesia no hizo más que agravar esta situación.

En conclusión, las exportaciones mantuvieron su crecimiento mientras el contexto fue permisivo. Cuando el mismo se volvió más restrictivo quedó de manifiesto que actores establecen las reglas del juego en este mercado.

A partir de identificar las condiciones de vulnerabilidad existentes del sector exportador de biodiesel en el período 2012-2019, se pretende a continuación describir las estrategias y acciones implementadas por el Estado ante la situación de vulnerabilidad del sector exportador de biodiesel. Hemos caracterizado en este apartado el lugar de la CARBIO para complementar el análisis interméstico de la política exterior.

## **CAPÍTULO II: LA POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER ANTE LA RESTRICCIÓN EUROPEA**

### **Introducción**

En el capítulo uno, se buscó dejar en claro principalmente dos cuestiones. Por un lado, el aporte que el sector exportador de biodiesel representa para la economía argentina en términos de inversiones, competitividad, equilibrio para la balanza comercial y empleo. No obstante, y tal cual se ha desarrollado, su potencial se ha visto limitado en función de la posición de vulnerabilidad sobre la que cimentó su crecimiento.

En el período 2012-2015, que coincide con el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, el sector evidenció los primeros signos de esta vulnerabilidad a partir del cierre del mercado europeo. Dada la magnitud del impacto de estas medidas, en este apartado nos proponemos analizar cuáles han sido las acciones del gobierno en pos de ampliar las posibilidades en función de las necesidades de este sector.

Con miras a tal objetivo, se establecerá en primer lugar los lineamientos de política exterior y sus condicionantes externos para dar cuenta de la variable de permisividad en el período. En segundo lugar, nos abocamos a caracterizar el vínculo con los actores relevantes del sector, en este caso particular nos enfocaremos en el bloque europeo, dado que en esta primera etapa las exportaciones se concentraron en UE. En función de este contexto avanzaremos sobre el análisis de la estrategia que, si bien dio cuenta de otras acciones satélites por parte del gobierno, en términos generales se orientó a canalizar el conflicto hacia el espacio multilateral de la OMC. Finalmente se establecerán los resultados respecto de este accionar promediando el fin del mandato kirchnerista.

Dado que nos hemos propuesto dar cuenta de la dimensión interméstica de la política exterior, el último apartado de este capítulo está dedicado a establecer cuál fue el rol de la CARBIO en el accionar de la política exterior, en tanto actor no gubernamental referente del sector.

### **1. La orientación de la política exterior argentina durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner y sus condicionantes externos**

El período de análisis que involucra la cuestión del biodiesel comprende en sus inicios la última gestión kirchnerista en la Argentina, que durante tres períodos

consecutivos había adoptado internamente una estrategia de desarrollo nacional de base industrial.

En el plano externo, la política exterior de Cristina Fernández de Kirchner “continuó los lineamientos principales establecidos por Néstor Kirchner: inserción latinoamericana, con especial referencia a Sudamérica; posturas multilaterales revisionistas y articulación de la gestión externa con las necesidades del desarrollo nacional y la búsqueda de autonomía” (Busso, 2015). No obstante “los condicionantes externos (variables sistémicas) se volvieron más restrictivos en el segundo mandato de Cristina Fernández, generando un impacto sobre múltiples dimensiones de la política exterior, pero sobre todo en el aspecto económico (Actis, Busso, Calderón, Zelicovich, 2017).

La crisis económico-financiera de 2008, marcó el inicio de algunas tendencias y acentuó otras que se estaban dando en el plano global. En lo que a esta investigación respecta cabe destacar la contracción del comercio mundial, el avance del proteccionismo, la intensificación de la integración vertical de la economía mundial, el abandono del multilateralismo comercial, y la disminución de los precios de los productos primarios exportados por nuestro país. En un nuevo escenario donde los países desarrollados intentaban salir de la crisis y los países en desarrollo ya no crecían a las mismas tasas, el círculo virtuoso que había acompañado a las primeras gestiones kirchneristas se quebró, dejando en evidencia la reprimarización de la economía en muchos aspectos y la dependencia asimétrica que Argentina había forjado con China. El caso de las suspensiones de importaciones de aceite es un ejemplo de ello (Actis, Busso, Calderón, Zelicovich, 2017).

A su vez en este período, y en el marco de la globalización financiera, Argentina debió hacer frente al reclamo de los fondos buitres. Esta situación no solo le vetó al país la posibilidad de utilizar la herramienta del endeudamiento externo ante un panorama complejo, sino que también marcó un punto de distanciamiento con EEUU cuando la gestión de Obama dejó de apoyar a la Argentina ante la decisión de la Corte Suprema de EEUU de no tomar el caso argentino para analizar la decisión del juez Griesa (Busso, 2015).

En el frente interno, “Fernández enfrentó mayores debates y presiones de los actores locales en referencia a decisiones que afectaban directa e indirectamente las

dimensiones políticas y económicas de la acción externa argentina y que, en su mayoría, estaban ligadas al modelo de desarrollo interno. Esto, sin dudas, tensó las relaciones Estado-sociedad, lo cual se reflejó en diversos escenarios de disputa entre el gobierno y ciertos actores económicos, políticos, mediáticos y gremiales” (Busso, 2015). Ejemplo de estas tensiones fue la relación con el campo y algunos medios de comunicación.

En este contexto, y a partir de 2012, la política exterior se propuso por un lado y desde el punto de vista financiero apelar a la negociación de temas pendientes – acuerdos en el CIADI y con el Club de París- para lograr la reinserción en el sistema financiero. Por otro lado, la respuesta a la situación económica -que incluía caída de la demanda interna y externa, desequilibrios en la balanza de pagos, menor saldo comercial por la caída de las exportaciones y por la disminución de los precios de las materias primas- fue desde el gobierno, y en el marco de la política comercial, la implementación de políticas destinadas a proteger a la industria nacional frente a la competencia desleal y la sustitución de importaciones. Por estas acciones el gobierno recibió fuertes críticas en el plano internacional.

Por su parte, la postura económica en los espacios multilaterales insistió durante esta gestión en plantear demandas económicas destinadas a sostener posibilidades de desarrollo autónomo, con inclusión social. Cristina Fernández se pronunció en numerosas ocasiones por políticas económicas y normas internacionales que favorezcan la generación de empleo, el consumo en lugar del ajuste y la regulación del sistema financiero. Finalmente, y en cuanto a los vínculos a nivel estatal se buscó la diversificación de relaciones (Busso, 2015).

## **2. Vinculación con los principales actores externos del mercado de biodiesel en el período de análisis (2012-2015)**

### **a. La relación con la UE**

En el período 2009-2014, la relación bilateral UE- Argentina ha sido caracterizada por Cabezas y Falcón como difícil con tendencia al enfriamiento, como resultado del enfoque de las relaciones exteriores argentinas y de las controversias que se originaron en el plano económico paradójicamente con Estados miembro con los cuales Argentina había tenido una relación privilegiada, como ser España e Italia (Cabezas & Falcón, 2014). Entre las medidas que contribuyeron a esta situación de “enfriamiento” los autores mencionan por ejemplo la suspensión de la reunión de la Comisión Mixta entre la UE y

Argentina<sup>10</sup> prevista para abril de 2012, luego de la medida argentina de expropiación de YPF<sup>11</sup> y las denuncias que el país enfrentó en la OMC por restricciones aplicadas a las importaciones a partir de ese mismo año.

En el plano económico las perspectivas no fueron más alentadoras dado que la crisis económica del 2008 había tenido un impacto superlativo en las economías de los países desarrollados, y por ello la UE que en relación con EEUU había impulsado políticas de austeridad, todavía atravesaba una situación compleja en 2013. Según el Informe del Comercio Mundial de este año, la economía europea se encontraba en un proceso de desaceleración, producto de la escasa producción y elevado desempleo (OMC, 2013).

En este contexto el período 2013-2015 se caracterizó por la contracción del comercio bilateral, con una disminución de las exportaciones argentinas y aumento de las importaciones de la UE que conllevó a mantener el déficit de la balanza comercial. Las exportaciones de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) tienen predominio en todo el período; si bien en 2012 lo secundaban las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) por sobre los Productos Primarios (PP), a partir de 2014 y como consecuencia del cierre del biodiesel esta posición se revirtió. Según las estimaciones en 2015 las MOA constituyeron el 65% de las exportaciones argentinas, seguidas por el 22% de los productos primarios y el 13% de las MOI (Embajada Argentina ante Europa, 2015).

---

10 Espacio de diálogo en el marco del Acuerdo-marco de cooperación de 1990.

11 La empresa petrolera fue alcanzada en 2012 por una ley que declaró de interés público el autoabastecimiento de hidrocarburos estableciendo como sujeto de expropiación el 51% del capital accionario perteneciente a Repsol YPF SA, norma que fue acompañada por el gobierno y buena parte de la oposición. Si bien la cuestión originó críticas en la UE la misma no tiene capacidad legal para neutralizar la decisión o para reclamar compensaciones (Cabezas & Falcón, 2014).

Gráfico 7. Evolución de las exportaciones e importaciones 2013-2015, en millones de US\$



Fuente: Informe comercial 2015 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina

#### **b. Antecedente de la crisis**

En este marco se dio a conocer en España, que en ese momento era el principal importador del biodiesel argentino, la Orden Ministerial IET/822/2012 que reguló la asignación de cantidades de producción de biodiesel para el cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes. Si bien puede entenderse como una medida tomada en contrapartida de la expropiación de los capitales de Repsol YPF en Argentina, no puede dejar de considerarse la situación de estancamiento del mercado europeo en general y en particular la situación crítica que atravesaba el sector del biodiesel español debido a la inundación de importaciones. Según estimaciones de la Asociación de Empresas de Energías Renovables (APPA) española en dicho momento el 76% del mercado español de biodiesel era resultado de las importaciones de Argentina e Indonesia (APPA, 2012).

Finalmente la medida no prosperó ya que a finales del 2012 y “con el objeto de evitar una eventual condena en la OMC, el Reino de España promulgó una nueva Orden Ministerial OM/IET/2736/2012 que, entre otros cambios, elimina en el texto de la norma la prohibición al biodiesel extracomunitario” (TELAM, 2012); pero sí se constituyó en el antecedente más cercano a las investigaciones de dumping y subsidios iniciadas por la Comisión Europea en agosto de ese mismo año.

La demanda que motivó la investigación por dumping de la Comisión fue presentada en Julio de 2012 por la Consejo Europeo de Biodiesel, EBB por sus siglas en inglés. Esta entidad no gubernamental agrupa a productores de todo el bloque desde 1997. Según sus propias publicaciones, reúne alrededor de 75 miembros en toda la UE que juntos representan alrededor del 80% de la producción de biodiesel y 2/3 de los biocombustibles producido en Europa. Entre sus miembros dispersos a lo largo de 21 estados, se destacan empresas como: Archer Daniels Midland (ADM), Cargill, Bunge, así como también otras asociaciones como la ya mencionada Asociación Española de Energías Renovables (APPA) (Cámara Europea de Biodiesel, 2019). Como hemos visto en el capítulo uno y de aquí en adelante, este es un actor activo en relación con la representación y defensa de los intereses del sector ante la Comisión y otros organismos internacionales.

La demanda en este caso sostenía, que había indicios razonables de la existencia de dumping de ese producto y del perjuicio resultante; estos indicios se consideraron suficientes para justificar el inicio de una investigación por parte de la Comisión (Diario Oficial Unión Europea, 2013). Paralelamente la UE inició investigaciones por subsidios, aunque posteriormente se desistió para enfocarse en la cuestión del dumping.

### **3. La primera crisis de las exportaciones: la restricción europea mediante el establecimiento de las medidas antidumping provisionales y definitivas**

Las investigaciones se desarrollaron en 15 meses y contemplaron la realización del registro de importaciones de biodiesel y de inspecciones en las empresas afectadas. Las mismas dieron como resultado el establecimiento de derechos antidumping provisionales en mayo de 2013 por parte de la Comisión Europea. Esta medida fue confirmada en noviembre del mismo año cuando el Consejo Europeo estableció los derechos antidumping definitivos en 24,6% por cinco años sobre el biodiesel de Argentina e Indonesia. Para las importaciones de origen argentino los derechos se elevaban de 0% a 32% aproximadamente, ya que a la sanción se sumó un 6,5%, dado que el país había dejado de formar parte del SGP<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> En octubre de 2012, se modificó la estructura de preferencias y criterios de legibilidad de los países que forman parte del Sistema Generalizado de Preferencias aplicado por la UE al período 2014-2017. En base a estos criterios Argentina, entre otros países de ingresos medios, quedaron fuera del sistema.

Según el comunicado de la Comisión Europea y para el caso argentino, se entendió que “las empresas argentinas se benefician de una ventaja injusta porque tienen acceso a materias primas a precios artificialmente bajos en comparación con los precios del mercado mundial disponibles para los productores de biodiesel de la UE. La razón de esto son los altos impuestos a la exportación impuestos por Argentina a las materias primas utilizadas en la producción de biodiesel. La investigación encontró que el margen de dumping para Argentina estaba entre 41.9% y 49.2%” (Comisión Europea, 2013). En declaraciones oficiales el portavoz de Comercio de la UE, John Clancy, sostenía que “la UE está abierta a las exportaciones argentinas e indonesias, pero no debemos permanecer inactivos y tolerar distorsiones estructurales de la materia prima. Nos alegra que el Consejo haya adoptado la propuesta de la Comisión, que se basa en una investigación objetiva de conformidad con la legislación de la OMC. Ahora podemos estar seguros de que nuestro sector de energía verde no está amenazado y continuará desarrollándose en beneficio de todos los europeos” (Comisión Europea, 2013).

#### **4. La dimensión externa de la política exterior argentina: las acciones de la Cancillería argentina en el plano externo**

Como mencionamos con anterioridad, tanto la UE como Argentina atravesaban un contexto complejo desde el punto de vista económico. Es por ello que buscando dar respuesta a las necesidades internas a ambos lados se habían tomado medidas de defensa de la economía. Como consecuencia del avance del proteccionismo, se dio un clima de acusaciones cruzadas. Por un lado, el gobierno sostenía que había “una presión desmesurada a los países en desarrollo para que absorban excedentes de producción de los países desarrollados que éstos no pueden consumir por la crisis actual” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2012). Por otro lado, rechazaba las acusaciones que la propia política comercial estaba recibiendo en el seno de la OMC sosteniendo que “los injustificados cuestionamientos contra nuestro país (...) acotan nuestros márgenes de política y generan presión para la revisión de medidas legítimas adoptadas en el contexto de una crisis internacional originada y con epicentro en los países desarrollados” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2012). En el esquema de la interdependencia asimétrica, el Estado reconoció que sus márgenes estaban recortados y decidió, desde el comienzo de las acciones españolas, encauzar el accionar en los procedimientos reglados por la OMC; obteniendo

buenos resultados dado que las medidas fueron revertidas en la instancia de la negociación.

En esta etapa inicial del conflicto y acompañando la estrategia central de multilateralizar la cuestión, también es interesante destacar otras acciones que se dieron como parte del reclamo para ampliar las posibilidades del sector. Como mencionaremos a continuación se destaca el accionar en diferentes planos. Por un lado, el plano discursivo con un alto tono crítico. Por otro lado, los diferentes tipos de acciones que se llevaron adelante bajo la modalidad unilateral, bilaterales y multilaterales en diferentes espacios y ante diferentes interlocutores.

En lo que respecta a las acciones unilaterales, debe mencionarse que en abril de 2012, el Canciller Timerman reclamó al Comisario de Asuntos Económicos de la UE sosteniendo que “la prohibición del uso del biodiesel no producido en Europa para cumplir con las obligaciones de uso energético originado en fuentes renovables, no estaban fundadas en criterios de sostenibilidad ambiental y por ende representaban una inaceptable discriminación que, de no ser corregida por la UE, afecta a la mitad de las exportaciones Argentinas a España o el 10% de las exportaciones totales a la UE” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2012). Posteriormente el Canciller planteó las críticas respecto al estado actual del comercio ante Pascal Lamy, entonces director de la OMC, instando a que se lograra “la eliminación de nuevas barreras al comercio impulsadas por los países desarrollados bajo la excusa de protección al medio ambiente, bienestar animal, fitosanitarias y exigencias sin fundamentos científicos” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2012). Durante esta administración Argentina también se enfrentó a los EEUU por impedir el ingreso de carnes<sup>13</sup> y limones frescos<sup>14</sup> a su mercado.

En el plano bilateral también se presentó ante el Concejo de Mercancías un reclamo conjunto con Indonesia, que consideraba que la medida de España era una acción unilateral y selectiva, de neto carácter proteccionista, y claramente violatoria de las normas multilaterales de comercio (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2012). En oportunidad de la visita del Canciller argentino al país

---

<sup>13</sup> En 2012, la cuestión de la carne había sido llevada al plano de la OMC en el caso “DS447: Estados Unidos — Medidas que afectan a las importaciones de animales, carne y otros productos del reino animal procedentes de la Argentina”. En 2015 el OSD había fallado a favor de Argentina respecto de esta cuestión.

<sup>14</sup> Luego 17 años de restricción Argentina había logrado la apertura del mercado durante la gestión Obama, sin embargo la misma había sido bloqueada por la gestión entrante.

asiático en septiembre de 2012, se reconoció “que ambos como grandes exportadores de biodiesel, sufrían cada vez más las políticas restrictivas promovidas desde la UE” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2012).

Entre otras acciones multilaterales satélites al accionar en la OMC, se destaca el reclamo colectivo con otros grupos de países hacia el proteccionismo de la UE contra los países en desarrollo. Puntualmente y en conjunto con India, China, Cuba, Uruguay, Sudáfrica, Filipinas y Tailandia se presentaron los reclamos a la UE en el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio contra medidas tales como: el Reglamento relativo al registro de productos químicos (REACH); la Ley medioambiental Grenelle II de Francia que exige etiquetado por huella de carbono; la decisión del Tribunal de Justicia Europeo que obstaculiza el ingreso de miel; la Directiva relativa a energía de fuentes renovables; el Reglamento sobre producción y etiquetado de productos orgánicos; y las medidas sobre el etiquetado del vino (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2012).

Finalmente, Argentina llevó el reclamo al OSD. Las consultas oficiadas en este marco lograron que, ante la inminente solicitud de conformación de un Grupo Especial, España dejara sin efecto la medida a finales de 2012. No obstante, esta victoria parcial quedó opacada por el inicio de investigaciones por dumping y subsidios por parte de la Comisión Europea ese mismo año, que finalmente desembocó en las medidas provisionales y definitivas mencionadas en el apartado anterior.

Ante la intensificación del conflicto luego de las medidas preliminares de mayo de 2013, la Cancillería redobló sus críticas en el plano discursivo sosteniendo que se daban en el marco de la crisis europea y representaba una acción más en “el escalamiento del histórico proteccionismo europeo”. Además, entendía que eran resultado de la “incapacidad de los productores europeos para competir con productores más eficientes” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2013). La postura argentina defendía que el sector de biodiesel en Argentina se destaca por su sostenibilidad y alto nivel de desarrollo, escala, e integración de toda la cadena productiva. En contraposición, consideraba que la industria europea, se encontraba ampliamente sobredimensionada y que desde el año 2012, la UE venía llevando adelante diversas medidas de neto corte proteccionista con el objeto de excluir del mercado europeo el biodiesel argentino. Por tal motivo y siguiendo la estrategia que se había iniciado en 2012, volvió a llevar la cuestión al OSD.

En esta segunda oportunidad y como hemos visto ante el antecedente español la estrategia en la OMC se acompañó de reclamos en otros espacios multilaterales. En lo que respecta a los reclamos unilaterales y en ocasión de la VI Conferencia Italia - América Latina y Caribe, el Canciller argentino instó en su discurso a que Europa reduzca sus subsidios agrícolas y otros mecanismos proteccionistas que impiden el acceso de la producción del campo y la agroindustria de nuestra región a los consumidores europeos. Incluso en la visita del director de la OMC, el brasileño Roberto Azevedo, en el marco de la Ronda Doha la posición argentina con respecto a las futuras negociaciones entendía que necesariamente deberían incluir los temas que hacen al establecimiento de una verdadera agenda para el desarrollo, en especial la reducción de los subsidios a la exportación de productos agropecuarios (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2014).

En consonancia con los lineamientos de política exterior que proclamaban el revisionismo del sistema y la autonomía para Argentina, la Cancillería amplió su posición respecto a este tema en un documento titulado "Impacto del proteccionismo europeo sobre la economía argentina". En el mismo se sostenía que el "comercio puede y debe ser una herramienta que contribuya a reducir la brecha entre países desarrollados y en desarrollo" pero para ello se debía "terminar con el doble estándar de las reglas multilaterales de comercio e inversión que avalan acciones proteccionistas y de fomento de la industria y actividades de alta complejidad tecnológica en algunos países a la vez que las limitan en otros y asumir las asimetrías entre los diversos países que participan del sistema multilateral de comercio otorgando tratamiento especial y diferenciado a los de menor desarrollo relativo" (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2013).

Respecto de la UE la publicación sostenía que "al igual que otras potencias desarrolladas, muestra un doble estándar en cuanto al proteccionismo, que se presenta como un discurso incompatible con las prácticas usuales llevadas adelante en pos de cerrar y reservar determinados mercados para la producción doméstica" (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2013). Entre ellas enumeraba los altos aranceles y contingentes arancelarios para determinados productos, los subsidios, las medidas ambientales o "proteccionismo verde", las medidas sanitarias y fitosanitarias arbitrarias, los obstáculos técnicos y la cuestión de las compras públicas. Respecto de la política comercial defensiva y para el caso de las medidas antidumping y

compensatorias, se sostenía que la “UE es uno de los principales usuarios mundiales de este tipo de instrumentos. A principios de 2013 se encontraban vigentes 87 medidas antidumping y diez medidas compensatorias. Asimismo, presenta 48 investigaciones en curso” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2013). Para el caso argentino y en relación con el sector del biodiesel se reconocía que éste era uno de los más afectados por las políticas.

**a. El desarrollo de la estrategia multilateral: la demanda en el marco del OSD**

El 19 de diciembre de 2013, a casi un mes de que la UE confirmara los derechos antidumping, Argentina solicitó al OSD la celebración de consultas con la UE de conformidad con los artículos 1 y 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias. El reclamo de Argentina era con respecto a: “a) las medidas antidumping provisionales y definitivas impuestas al biodiésel originario de, entre otros, la Argentina y la investigación en que se basaron las medidas; b) una disposición del Reglamento (CE) N° 1225/2009<sup>15</sup> del Consejo de 30 de noviembre de 2009, relativa al ajuste o el establecimiento de los costos asociados a la producción y venta de los productos investigados en la determinación de los márgenes de dumping” (OMC, 2017). Respecto del Acuerdo Antidumping, la Argentina alegó que las medidas eran incompatibles con sus principios, las determinaciones de existencias de dumping, la determinación de existencia de daño, las pruebas, el establecimiento y la percepción de dumping y las disposiciones finales. También alegó que era incompatible con el artículo VI del GATT de 1994 relativo a los derechos aduaneros y compensatorios, y las subvenciones establecidas en el artículo XVI párrafo 4 del Acuerdo sobre la OMC.

Ante la no resolución de la controversia mediante el proceso de consultas que duró hasta finales de enero, el 13 de marzo de 2014 la Argentina solicitó el establecimiento de un Grupo Especial que quedó conformado en abril. En calidad de terceros se reservaron el derecho Arabia Saudita, Australia, China, los EEUU, Malasia, Noruega, la Federación Rusa, Turquía, Colombia, Indonesia y México. En esta etapa Argentina “entendía que la significativa participación de otros miembros de la organización en calidad de terceras partes evidenciaba la importancia sistémica del caso en momentos en que, las disputas comerciales entre los miembros de la organización se han incrementado y se percibe una

---

<sup>15</sup> El Reglamento Base vigente desde 2009, dispone todo lo relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea.

actividad crecientemente proteccionista de las potencias como es el caso de la UE que perjudica especialmente a los países en desarrollo” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2014).

A finales de 2014, el presidente del OSD informó que el inicio de las actuaciones se había retrasado debido a la falta de disponibilidad de integrantes del Grupo Especial y de juristas experimentados en la Secretaría, en dicho momento se preveía el traslado del informe definitivo a las partes a finales de 2015. Posteriormente y según lo informado por el presidente del Grupo Especial a finales de 2015, la entrega del informe se demoraba para los primeros meses del 2016 debido a la complejidad de las cuestiones de derecho y de hecho planteadas en la diferencia.

## **5. La dimensión interna de la política exterior: el accionar de la CARBIO en la crisis del biodiesel con la UE**

En este aparatado recuperamos el accionar de la CARBIO en el marco de la estrategia de política exterior interméstica. Las acciones de esta entidad durante este período se concentraron en el lobby, en acciones directas hacia instituciones de la UE y en el uso de comunicados públicos como principales instrumentos.

Los documentos oficiales de la UE respecto de la cuestión del dumping de biodiesel dan cuenta de la activa participación de esta asociación, junto con las autoridades nacionales, en la presentación de alegaciones y reclamaciones durante el tiempo que duraron las investigaciones. En el comunicado oficial del bloque respecto de las medidas provisionales de mayo de 2013, se sostiene que la CARBIO alegó, en consonancia con la postura del gobierno, que la industria europea sufría perjuicio por falta de eficiencia, al no estar integrada verticalmente y no localizarse cerca de las materias primas. Así como también se encontraba sobredimensionada, dado que su expansión no había sido proporcional al aumento la demanda (Comisión Europea, 2013).

Posteriormente al darse a conocer las medidas definitivas de noviembre de 2013, en el nuevo comunicado de la Unión se sostenía que la CARBIO y las autoridades argentinas replicaban respecto del valor normal reconstruido y los márgenes de ganancia en las investigaciones. También alegaban que se habían remplazado los valores registrados por las empresas investigadas por el precio internacional y no se había tenido en cuenta la ventaja competitiva natural de los productores argentinos (Consejo Europeo, 2013).

Por otro lado, la CARBIO ha sentado posición en relación a esta cuestión en el documento oficial titulado “La producción de Biodiesel en Argentina una decisión estratégica”. En esta publicación se han mostrado a favor de “contar con firmes políticas ante la OMC y otros organismos contra medidas de restricciones al comercio de productos elaborados, para poder continuar con una política agroexportadora con Valor Agregado en Origen” (CARBIO, 2015).

Finalmente, no podemos dejar de mencionar que en febrero de 2014 la entidad apeló directamente ante la Corte General de Justicia de la UE por las medidas implementadas por el bloque. Sin embargo, ésta no se expidió hasta 2016.

## **6. Conclusiones**

Tal cual se expone en el desarrollo de este segundo capítulo, el inicio de la crisis del biodiesel se enmarca en un contexto de menor permisividad para con la última gestión kirchnerista, evidenciada con fuerza en el aspecto económico. En el plano global, la crisis del 2008 generó la contracción del comercio y el avance del proteccionismo. Esta situación no contribuyó a la difícil relación económica y política con la UE.

En este contexto se insertan y entienden las medidas españolas, que asestaron un duro golpe al sector dado que el país representaba uno de los principales importadores al interior del bloque. Si bien esta situación se resolvió en el corto plazo, el reclamo se hizo eco en los productores de la Unión que ya contaban (bajo el paraguas de la EBB) con una tradición de defensa de la industria. Esta medida no prosperó, pero como hemos visto fue la antesala de las acusaciones por dumping del bloque hacia el sector argentino.

Argentina, que como se desarrolló en el primer apartado de este capítulo, tenía una postura económica multilateral enfocada en plantear demandas económicas destinadas a sostener posibilidades de desarrollo autónomo, reaccionó recurriendo al espacio multilateral. La estrategia central se llevó adelante en este plano, entendiendo que las medidas violaban las normas multilaterales, y que por ende la OMC era el lugar donde Argentina podía reducir sus asimetrías y ampliar sus márgenes de maniobra contra el proteccionismo europeo. El gobierno sostenía que el comercio debía ser una herramienta para disminuir la brecha entre países desarrollados y en desarrollo, a partir de asumir las asimetrías entre los países que participan del comercio internacional. El plano de la acción, que también implicó acciones satélites de tipo unilateral, bilateral y multilateral en otros espacios, se acompañó con un fuerte discurso crítico que instaba a la UE a

finalizar con el doble estándar. Tal cual se desarrolló al final del capítulo, la CARBIO en tanto actor no gubernamental representativo del sector exportador, se constituye en un actor que tracciona y acompaña el accionar gubernamental en el marco de las investigaciones llevadas adelante por la UE.

Enmarcada en el proceso legal de la OMC, el kirchnerismo abandonó el gobierno con escasos resultados y sin haber logrado ampliar las posibilidades del sector en el plano externo, dado que los procedimientos legales en el marco del organismo, a contramano de las necesidades del sector, se dilataron y el Grupo Especial no se expidió hasta principios de 2016. En consecuencia, Argentina terminó este período sin que la política exterior haya podido revertir la vulnerabilidad externa del sector del biodiesel.

### **CAPÍTULO III: LA POLÍTICA EXTERIOR DE MAURICIO MACRI ANTE LAS CRISIS DEL BIODIESEL: HERENCIA DEL CASO EUROPEO Y NUEVA RESTRICCIÓN EN EEUU.**

#### **Introducción**

En el capítulo anterior evidenciamos la situación de vulnerabilidad del sector, a partir del desarrollo de la crisis europea de las exportaciones argentinas en el marco de la política exterior de Cristina Fernández de Kirchner. Como vimos, su principal estrategia buscó multilateralizar la cuestión para ampliar sus márgenes de maniobra en el OSD, pero dados los plazos que rigen en este espacio, la cuestión quedó sin resolución al finalizar su mandato y las posibilidades externas del sector no pudieron ser ampliadas.

En este apartado, avanzamos con el desarrollo de la cuestión frente a los nuevos lineamientos de política exterior propuestos por la administración de Mauricio Macri. Como veremos en este capítulo, tanto la orientación de la política exterior como la permisividad, cambiaron en el período 2015-2019 impactando en la cuestión del biodiesel en lo que respecta principalmente al empleo de una nueva estrategia para enfrentar los nuevos focos de conflicto.

Para abordar la cuestión, y entendiendo que tanto los lineamientos de política exterior como los impactos que ha recibido del plano externo permiten comprender el desarrollo de la crisis del biodiesel y las estrategias implementadas, continuaremos con el esquema establecido en el capítulo anterior para avanzar en el análisis. Es por ello que, en primer lugar, trabajamos con los lineamientos de política exterior y sus condicionantes, posteriormente abordamos la doble crisis del biodiesel durante este período y la respuesta de la gestión ante cada caso. Finalmente, se vuelve a considerar el rol del sector no gubernamental en tanto se mantiene en el período 2015-2019 como un actor dinámico en el marco del accionar exterior.

#### **1. La orientación externa de la política exterior argentina durante la gestión de Mauricio Macri y sus condicionantes externos**

La llegada de Mauricio Macri al poder implicó un quiebre en la vida política argentina, dado que “desde sus comienzos, el gobierno de Cambiemos buscaría diferenciarse de la gestión kirchnerista y trazaría un programa de gobierno que implicaba

profundos virajes en materia económica, social y, también, en el marco de la política exterior” (Frenkel, 2016).

Considerando que durante los años kirchneristas el país había estado “aislado del mundo”, Macri propuso “la vuelta de Argentina al mundo” a partir de un diseño de política exterior que privilegió la “inserción occidental y la atención de las demandas sistémicas provenientes de los Estados centrales y los actores económicos internacionales, tanto públicos como privados. Esta lógica involucró cambios profundos en el modelo de desarrollo que había llevado adelante el kirchnerismo y también modificaciones en la agenda y las alianzas políticas” (Busso, 2017) . En la práctica y en relación con esta investigación es importante considerar que la inserción occidental implicaba desarrollar vínculos con EEUU y países de Europa como Alemania, España, Italia, Gran Bretaña, Holanda, entre otros y aceitar las relaciones con los espacios multilaterales como ser la OMC.

Durante este período, y dejando de lado las posiciones críticas, Argentina buscó poner fin al litigio con los denominados “fondos buitres”. Así como también abandonó el proyecto presentado por el anterior gobierno en Naciones Unidas para generar un marco regulatorio internacional de las reestructuraciones de deuda externa y acató el fallo de la OMC impulsado por EEUU, Europa y Japón por la adopción de medidas proteccionistas en materia de importaciones (Frenkel, 2016). La lectura positiva que el Presidente tenía de la globalización lo llevó a postular una Argentina “activa, acrítica y abierta al proceso de globalización, en claro contraste con las posturas proteccionistas y de cuestionamiento del kirchnerismo” (Russel & Tokatlian, 2016).

Al frente de la Cancillería, Susana Malcorra fue la persona elegida por la administración Macri para “reinsertar” a Argentina, a partir de considerar que por su experiencia internacional era capaz de entender las demandas y expectativas de los actores externos. Para expandir las relaciones exteriores, Malcorra consideró que se debía generar confianza mostrando que Argentina estaba interesado en ser parte de las reglas. A partir de ello se atraería el capital, las oportunidades de exportación y el comercio. Persiguiendo ese objetivo, la flamante Canciller se presentó en el foro económico de Davos, donde sostuvo que lo que "estamos tratando de hacer es caminar una senda que está en el medio y que reconoce que el Estado tiene que estar presente de manera inteligente. El Estado se tiene que ocupar y preocupar de la gente cuando no tiene las

oportunidades que debiera tener” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2016).

Sin embargo, el mundo sobre el cual la gestión se proyectó en sus comienzos se desdibujó en el primer año de mandato ante un nuevo escenario delineado por la llegada de Trump a la Casa Blanca, el comienzo del Brexit y el evidente estancamiento de la OMC.

La victoria de Donald Trump de este lado del Atlántico fue, por un lado, inesperada para una administración que por afinidad había apostado por el triunfo de Hillary Clinton. Por otro lado, reflejó el ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo exacerbado dado que “es el primer Presidente de ese país que desde los años treinta cuestiona abiertamente el internacionalismo liberal a través de una agresiva política de revisión del multilateralismo vigente, y en particular de las normas comerciales en las que se sustenta la globalización, y de las instituciones y reglas en las que se ha basado el vínculo noratlántico, económico y de seguridad” (Sanahuja, 2018).

En Europa las condiciones no fueron más auspiciosas. La UE “aún convaleciente de la crisis del euro, se ha enfrentado a otras dos crisis existenciales en rápida sucesión: la generada por la desastrosa gestión de los flujos de refugiados, y la que ha provocado el Brexit. Aunque el discurso de la UE y de líderes como Juncker, Macron o Merkel frente a Trump apele a la defensa de la globalización y el orden liberal, el ascenso de la extrema derecha expresa movimientos de fondo en sus sociedades. En algunos casos, llevan al poder a nuevos líderes y partidos abiertamente nacionalistas, euroescépticos, xenófobos y reaccionarios, y allí donde no logran llegar al poder, obligan a los líderes moderados y los partidos tradicionales de centro a adoptar posiciones más nacionalistas, cautelosas y defensivas ante la globalización” (Sanahuja, 2018).

Como consecuencia, se vislumbró una crisis de legitimidad que no contribuyó ni a la política exterior que la gestión había proyectado, así como tampoco al esquema multilateral en el que pretendía insertarse. En el caso particular de la OMC, el estancamiento de las negociaciones de la Ronda Doha se ha vuelto cada vez más evidente. Ante la ausencia de la variable política que representan los liderazgos y percepciones compartidas, no se hace posible articular la legitimidad, eficacia y profundidad que el proceso necesita (Zelicovich, 2019), tal cual se plasmó en la conferencia de Buenos Aires en 2017.

## **2. Vinculación con los principales actores externos del mercado de biodiesel en el período de análisis (2015-2019)**

### **a. La relación con la UE**

En busca de la inserción occidental la gestión también apuntó a renovar los vínculos con el viejo continente. Para ello realizó una gira por Europa en julio de 2016 destinada a afianzar vínculos bilaterales y tratar de acelerar la firma del Acuerdo de Libre Comercio UE-MERCOSUR que incluyó visitas a Francia, Bélgica y Alemania. En 2017, con motivo de la cumbre del G-20 en Hamburgo se concretaron encuentros bilaterales en España (febrero) y Holanda (marzo). La estrategia de profundización de las relaciones también contempló la visita de mandatarios europeos a la Argentina, entre los que se destacan por ejemplo François Hollande y Matteo Renzi en febrero de 2016, y Ángela Merkel en junio de 2017.

En el marco de la visita del presidente francés François Hollande, la Canciller presidió el Encuentro Empresarial Franco–Argentino, subrayando la importancia de las relaciones comerciales entre ambas naciones al destacar que “la oportunidad que tenemos de crear trabajo genuino y sustentable es posible sólo si logramos concretar proyectos que tengan un gran impacto en inversión e infraestructura, que se traduzcan en cosas reales que cambien la vida de la gente” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2016). En marzo también recibió a Federica Morgherini y enfatizó sobre el objetivo de ahondar el diálogo y el entendimiento entre la Argentina y la UE. Por su parte, la representante de la Unión consideró que en función de las reformas que el gobierno estaba llevando adelante se podía avanzar en una profundización de las relaciones. Entre las prioridades comunes enumeró: el comercio, el crecimiento y la creación de empleo, inversiones con el Banco Europeo de Inversiones, ciencia y tecnología, agricultura, cambio climático, la competitividad global, el desarrollo, la educación (Ministerio Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2016).

### **b. La relación con EEUU**

En línea con el objetivo de reinserción occidental, la relación con la potencia continental se definió en términos de Russel y Tokatlian a partir de la “aquiescencia pragmática”. Esta noción presupone la subordinación de América Latina en el sistema internacional y la pertenencia del país al área de influencia de EEUU. Los principales objetivos de esta orientación de política exterior pretenden “lograr el apoyo de EEUU

para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder. Los medios utilizados son diversos y pueden abarcar desde los militares hasta el uso de instituciones internacionales para responder a los intereses de EEUU. La opción estratégica proverbial que deriva de la lógica de la aquiescencia es el acoplamiento” (Russell & Tokatlian, 2013).

El primer año de la presidencia de Macri coincidió con el último de la gestión Obama. En este período, el Presidente electo contó con el beneplácito de la visita del mandatario estadounidense a solo cuatro meses del inicio de su gestión. En dicha oportunidad, la Canciller consideró que “la visita de Barack Obama es otra prueba fehaciente de lo que estamos diciendo: la Argentina está reinsertándose en el mundo, manteniendo y abriendo vínculos con todos nuestros interlocutores y los potenciales socios” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2016).

Entre los temas considerados en el marco de esta visita, y en relación al ámbito del comercio, cabe destacar que se suscribió un Acuerdo sobre Comercio e Inversiones que apuntaba a fortalecer estos asuntos entre ambos países a partir de, entre otros puntos, la creación de un Consejo integrado por la Oficina del Representante para el Comercio de los EEUU, la Cancillería y el Ministerio de Producción. El comunicado oficial también incluía un apartado para los biocombustibles que sostenía que “Argentina valora el reconocimiento efectuado a la producción y exportaciones argentinas de biocombustibles y persistirá en alentar las posibilidades de continuar abasteciendo al mercado estadounidense. Se espera en ese sentido que prevalezcan las condiciones de apertura de este mercado, en el cual la producción argentina se ha convertido en un contribuyente significativo en base a su calidad y competitividad internacional” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2016). Posterior al encuentro, se realizaron declaraciones conjuntas e incluso en noviembre de 2016 Susana Malcorra y el Ministro de Producción, Francisco Cabrera, presidieron la Primera Reunión del Consejo del Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversión con los EEUU.

No obstante, ese mismo mes, ante la inesperada victoria de Trump -el foco estaba puesto en la continuidad de los demócratas- la gestión Macri debió readaptarse al nuevo Presidente para mantener el vínculo fluido que se pretendía con la potencia. En función de este objetivo, se buscó generar un encuentro entre ambos, apelando en parte al pasado

común en el ámbito privado. El mismo se concretó finalmente en 2017. Si bien se alcanzó un acercamiento en temas formales y políticos, la cuestión en el plano económico se volvió compleja por la agresiva política comercial del líder republicano (Busso, 2017), que como veremos en los siguientes apartados no escapa a la cuestión del biodiesel.

### **3. La segunda crisis de las exportaciones: la cuestión heredada de la UE y la nueva situación con EEUU**

#### **a. El desenlace de la situación heredada en el OSD**

A finales de marzo de 2016, se dio a conocer el informe del Grupo Especial sobre el caso DS473 “UE - Medidas antidumping sobre el biodiesel procedente de la Argentina”. Como se desarrolló en el capítulo dos, Argentina había formulado alegaciones respecto de la medida en sí misma contemplada en el Reglamento Base del Consejo Europeo y sobre determinados aspectos de las medidas antidumping finalmente establecidas.

En relación a la medida en sí misma del Reglamento Base, el informe del Grupo Especial desestimó por un lado la alegación de Argentina en relación a la incompatibilidad del punto del Reglamento Base. Éste sostenía que “las autoridades rechazarán o ajustarán los datos sobre costos de los productores/exportadores incluidos en sus registros cuando esos costos reflejen precios que sean “anormal o artificialmente bajos” porque estén afectados por una supuesta distorsión. El Grupo Especial desestimó las alegaciones de la Argentina, al considerar que la disposición impugnada prescribe lo que se debe hacer después de que las autoridades de la UE hayan determinado que los registros de un productor no reflejan razonablemente los costos de producción, y no rige la determinación de si esos registros reflejan razonablemente los costos de producción, como había alegado la Argentina” (OMC, 2017). Por otro lado, rechazó la alegación argentina respecto a que la disposición del Reglamento era incompatible por disponer que los costos se ajustarán o se establecerán en determinados casos “sobre cualquier otra base razonable, incluida la información de otros mercados representativos” (OMC, 2017).

En relación a los aspectos de la medida antidumping, el Grupo Especial aceptó algunas alegaciones y rechazó otras. Entre el grupo de alegaciones aceptadas, cabe destacar que el Grupo Especial estuvo de acuerdo con Argentina en cuanto a:

1 - La razón esgrimida por las autoridades de la UE para prescindir de los costos de los productores -es decir, que los precios del insumo eran artificialmente inferiores a los precios internacionales debido a la supuesta distorsión- no constituye un fundamento jurídicamente.

2 - También entendió que se había utilizado un costo que no era el vigente en el país de origen en la reconstrucción del “valor normal”, porque se incluyeron costos no asociados a la producción y venta de biodiesel en el cálculo del costo de producción.

3 - Se aceptó la alegación respecto de que se establecieron derechos antidumping en exceso del margen de dumping que debería haberse establecido de conformidad con el acuerdo antidumping.

4 - Finalmente consideró que al excluir determinada capacidad de producción no disponible para su uso (denominada “capacidad no utilizada”) en su consideración de la capacidad de producción y la utilización de la capacidad de la rama de producción nacional, las autoridades de la UE no basaron su determinación de estos dos factores de daño en un “examen objetivo” de “pruebas positivas” (OMC, 2017).

En cuanto a las alegaciones rechazadas, cabe destacar que el Grupo Especial no dio lugar a las siguientes acusaciones:

1 - Que la UE no hubiese tenido debidamente en cuenta las diferencias que influían en la comparabilidad de los precios.

2 - En relación con el valor normal reconstruido, el Grupo Especial consideró que el margen de beneficio elegido por las autoridades de la UE era el resultado de un análisis razonado que estaba racionalmente encaminado a calcular una aproximación de lo que habría sido el margen de beneficio de los productores argentinos correspondiente al producto similar si éste se hubiera vendido en el curso de operaciones comerciales normales en el mercado interno del país exportador.

3 - Respecto de que la UE no evaluaba adecuadamente el daño causado por otros factores distintos de las importaciones objeto de dumping, y no separar y distinguir dicho daño del causado por las importaciones supuestamente objeto de dumping.

Finalmente, el informe fue apelado en mayo de ese mismo año por la UE y posteriormente por Argentina. Argentina apeló respecto de todas las constataciones del Grupo Especial concernientes al Reglamento de Base. Además, la Unión Europea y

Argentina apelaron, cada uno de ellos, respecto de varios aspectos de las constataciones del Grupo Especial en torno a la medida antidumping impuesta por la UE a las importaciones de biodiesel procedente de la Argentina.

El Órgano de Apelación se expidió el 6 de octubre en un nuevo informe. Entre los puntos destacados que llevaron a recomendar a la UE el levantamiento de las medidas por dumping se destacan:

1- En primer lugar, que el Órgano de Apelación confirmó lo ya establecido por el Grupo Especial con relación a la alegación argentina de que la UE había actuado de manera incompatible con el Acuerdo Antidumping, al no calcular los costos de producción sobre la base de los registros que llevaban los productores/exportadores objeto de investigación. El Grupo Especial había considerado que la razón esgrimida por las autoridades de la UE para prescindir de los costos de los productores -es decir, que los precios del insumo eran artificialmente inferiores a los precios internacionales debido a la supuesta distorsión- no constituye un fundamento jurídicamente suficiente a tenor de lo establecido en el acuerdo, para concluir que los registros de los productores no reflejan razonablemente los costos asociados a la producción y venta de biodiesel (OMC, 2017).

2 - En segundo lugar, se aceptó la alegación de Argentina en cuanto a que la UE había ido en contra del Acuerdo Antidumping al no utilizar el costo vigente en el país de origen al momento de la reconstrucción del valor normal del biodiesel. La UE sostenía que el costo no se asociaba al costo del país de origen para evitar las distorsiones observadas en el precio de la soja a causa del sistema de impuestos de exportación argentino. No obstante, la OMC consideró que el hecho de incluir costos no asociados con la producción y la venta del biodiesel era incompatible con su reglamentación.

3 - En tercer lugar, y respecto del establecimiento de derechos antidumping, se consideraba que se habían establecido derechos en exceso al margen al no hacerlo de conformidad con el artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 6 del GATT de 1994 (OMC, 2017).

4 - En cuarto lugar, y si bien el punto en relación con la determinación de la existencia de daño no había sido apelado, se constató que el examen de la UE respecto de la repercusión de las importaciones sobre la rama de producción nacional, en lo relativo a la capacidad de producción y la capacidad de utilización, no se había basado en un “examen objetivo” de “pruebas positivas” (OMC, 2017).

En noviembre de ese mismo año, la UE comunicó que aplicaría las recomendaciones. Un mes más tarde, se informó que el plazo prudencial para aplicarlas acordado con Argentina expiraría el 10 de agosto de 2017. Finalmente, en octubre de 2017, la UE informó al OSD la adopción del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1578, por el que se modificaron las medidas antidumping sobre el biodiesel que eran incompatibles con las normas de la OMC, garantizando así la plena aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD en esta diferencia (OMC, 2017).

#### **b. Nuevas medidas de la UE hacia el sector del biodiesel**

No obstante, los intentos de limitar el ingreso del biodiesel argentino al bloque no cesaron con las últimas medidas, dado que el EBB realizó una nueva presentación ante la Comisión Europea en diciembre de 2017 para que iniciase una investigación por subvenciones. La Comisión inició consultas con la Argentina, en función de lo establecido por el Reglamento Base. Las mismas no posibilitaron el acuerdo y finalmente, la Comisión Europea abrió una nueva investigación por presuntas subvenciones recomendando imponer a los exportadores argentinos derechos compensatorios que oscilaban entre el 25% y el 33,4% (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2019). El 11 de enero de 2018, tras considerar que bajo diferentes mecanismos la industria del biodiesel estaba subvencionada por los poderes públicos, se confirmó el establecimiento de derechos compensatorios.

El panorama era complejo, dado que las exportaciones hacia EEUU estaban cerradas, y hacia la UE eran incipientes ante el levantamiento de las medidas antidumping. Es por ello que en enero de 2019, y para encontrar una solución definitiva a la disputa comercial, con el apoyo del gobierno nacional la CARBIO ofreció un compromiso de precios y volúmenes para permitir el reinicio de exportaciones. En función de éste, el cupo otorgado en el primer trimestre del año por parte de la Comisión Europea fue de 1,2 millones de toneladas anuales libre de aranceles para las empresas que adhirieran al compromiso<sup>16</sup> de un precio mínimo variable, determinado trimestralmente en base a la evolución del precio del aceite crudo de soja de un período previo y costos de transformación de éste en biodiesel. En este punto es importante destacar que tal como

---

<sup>16</sup> Al momento del Acuerdo, las empresas que adoptaron el compromiso fueron AGD, Bunge Argentina, Louis Dreyfus Company Argentina, Molinos Agro, Oleaginosa Moreno Hermanos, Vicentín, Cargill y Cofco International Argentina.

se observó en el primer capítulo, previo al dumping las exportaciones argentinas al bloque habían rondado 1.387.667 toneladas.

**c. Las medidas antidumping contra las importaciones de biodiesel argentino por parte de la administración Trump**

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca en 2017 supuso “el inicio de un nuevo proteccionismo comercial norteamericano” (Simonoff, 2017) y “una fuerte crítica al sistema multilateral bajo la órbita de la OMC” (Actis & Busso, 2017). Tal cual sostiene Steinberg “el eslogan de campaña Make America Great Again, tenía un importante componente comercial. En su discurso de toma de posesión del pasado 20 de enero, el presidente afirmó que:

*From this day forward, it's going to be only America first, America first. Every decision on trade, on taxes, on immigration, on foreign affairs will be made to benefit American workers and American families. We must protect our borders from the ravages of other countries making our product, stealing our companies and destroying our jobs. Protection will lead to great prosperity and strength.”*  
(Steinberg, 2017)

En el marco de la nueva estrategia comercial multilateral, el Presidente y sus principales asesores en materia comercial, Peter Navarro, Wilbur Ross y Robert Lighthizer, entendían que el sistema comercial multilateral de corte liberal imbricado en la OMC ha servido para que el resto del mundo abuse de EEUU y por ende debe ser modificado (Steinberg, 2017).

La doctrina America First no tardó en impactar en el sector del biodiesel: el 23 de octubre de 2017, el Departamento de Comercio de EEUU anunció la determinación de establecer derechos antidumping preliminares en función de la investigación de dumping del biodiesel procedente de Argentina e Indonesia. Según los registros de EEUU, en 2014 las importaciones de biodiesel de Argentina eran de 156.497 toneladas equivalente a USD 136.035.141 y para el año 2016 habían alcanzado 1.475.038 toneladas valuadas en USD 1.199.817.824 (Departamento de Comercio de Estados Unidos, 2018). Esta situación había impactado en el mercado local, llevando a que en marzo de 2017, la Coalición Nacional de Comercio Justo de Biodiesel -asociación ad hoc compuesta por la Junta

Nacional de Biodiésel<sup>17</sup> y 15 productores nacionales de biodiesel- solicitara el inicio de las investigaciones. En función de dicha investigación, se calcularon tasas preliminares de dumping de 54.36 % para LDC Argentina S.A. y 70.05 % para Vicentín S.A.I.C., Renova S.A., Oleaginosa Moreno Hermanos S.A., Molinos Agro S.A., Patagonia Energía S.A., VFG Inversiones y Actividades Especiales S.A. y Molinos Overseas Commodities S.A.; para los demás exportadores correspondió el 63% (Departamento de Comercio de Estados Unidos, 2018).

Según la hoja de ruta establecida, el Departamento de Comercio se expediría en enero del año entrante y posteriormente lo haría la Comisión de Comercio Internacional de los EEUU (USITC). De acuerdo con lo previsto, el Departamento de Comercio de los EEUU se expidió respecto de esta investigación en febrero de 2018, estableciendo que “los exportadores de Argentina e Indonesia habían vendido biodiesel en los EEUU al 60.44-86.41 % y 92.52-276.65 % menos que el valor razonable, respectivamente” (Departamento de Comercio de Estados Unidos, 2018). El comunicado remarcaba que “la aplicación de la ley comercial de los EEUU es un enfoque principal de la administración Trump<sup>18</sup>, (...) la ley antidumping proporciona a las empresas y trabajadores estadounidenses un mecanismo internacionalmente aceptado para buscar alivio de los efectos nocivos de los precios injustos de las importaciones a los EEUU” (Departamento de Comercio de Estados Unidos, 2018).

Finalmente, el 3 de abril de 2018 la USITC determinó que la industria del biodiesel había sufrido daños a causa de las importaciones provenientes de Argentina e Indonesia. En virtud de esto, el Departamento de Comercio emitió una resolución por derechos antidumping sobre las importaciones de este producto procedentes de Argentina e Indonesia (Instituto para la Negociaciones Agrícolas, 2018).

Recién a finales de 2018, el Departamento de Comercio de los EEUU dio a conocer su decisión de iniciar una “revisión” por cambio de circunstancias de los derechos

---

<sup>17</sup> La Junta Nacional de Biodiesel, más conocida por sus siglas en inglés NBB, es la asociación comercial nacional que representa a la industria del biodiesel en los EEUU. La capacidad de producción anual total de las plantas para las que NBB tiene cifras es de aproximadamente 4.186 mil millones de galones.

<sup>18</sup> Tal cual sostenía el comunicado, desde el 20 de enero de 2017 hasta el 20 de febrero de 2018, el Departamento de Comercio ha iniciado 102 investigaciones antidumping y de derechos compensatorios, lo que representaba un aumento del 96% con respecto al mismo período en 2016-2017. También informaba que el Departamento de Comercio mantenía actualmente 418 órdenes antidumping y de derechos compensatorios que brindan alivio a las empresas e industrias estadounidenses afectadas por el comercio injusto.

antidumping y de los compensatorios aplicados a las importaciones de biodiesel de Argentina. Posteriormente, en septiembre de ese mismo año, la Corte de Comercio de los EEUU dispuso que el Departamento de Comercio revise la medida contra el biodiesel.

#### **4. La dimensión externa de la política exterior**

##### **a. Las acciones de la Cancillería hacia la cuestión europea**

Las acciones de la Cancillería durante la presidencia de Macri mantuvieron el reclamo en el espacio multilateral que había iniciado la gestión predecesora y en función de ello recibieron con cautela el informe del Grupo Especial en marzo de 2016. En este sentido, la Cancillería sostuvo que “si bien por tratarse de una primera instancia cualquiera de ambas partes puede solicitar su revisión ante el órgano de Apelación de la OMC, este fallo representa el primer paso hacia la reapertura del mercado europeo para el biodiesel argentino. Este logro demuestra la eficacia de la coordinación de esfuerzos entre el gobierno y el sector privado, y la férrea decisión de la Cancillería argentina de procurar, a través de todos los mecanismos disponibles, el acceso a los mercados internacionales de los productos argentinos, como instrumento de desarrollo nacional” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2016). Posteriormente, el 6 de octubre de ese mismo año, se dio a conocer el Informe de Apelación. En esta oportunidad la Argentina instó a la UE a implementar rápidamente las constataciones y conclusiones del Informe y disponer, en consecuencia, la pronta reapertura del mercado europeo para el biodiesel argentino.

Luego de la adopción de las recomendaciones, el Canciller Faurie -al frente del Ministerio desde junio de 2017- sostuvo que en un contexto marcado por tensiones y llamados al repliegue, la Argentina se compromete con la cooperación multilateral. En este sentido, se interpretó la decisión de la UE como una señal positiva de respeto a las reglas del comercio internacional. En cuanto al sector del biodiesel, el mandatario destacó que “es parte fundamental de la cadena de valor del complejo oleaginoso argentino, que tiene una gran competitividad a nivel internacional y es de singular impacto económico para las economías provinciales, generando valor agregado, empleo e ingreso de divisas. El resultado alcanzado hoy es fruto del trabajo conjunto del sector público y privado, nacional y provincial. Reafirmamos una vez más la decisión y voluntad de procurar, a través de todos los mecanismos disponibles, el acceso a los mercados internacionales de

los productos y servicios argentinos” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2017).

No obstante, se observa el viraje hacia la estrategia bilateral ante las nuevas situaciones de restricción por parte de la UE que de alguna manera van en consonancia con la política de acercamiento a Occidente y el objetivo de alcanzar el acuerdo Mercosur-UE. Es por tal motivo que durante la reunión bilateral que el gobierno mantuvo con Alemania en el marco de la cumbre del G-20, se destacan las conversaciones en el plano económico-comercial respecto del estado de la negociación Mercosur-UE y la investigación de la Comisión Europea por supuestas subvenciones al biodiesel procedente de Argentina (Ministerio Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2018). Sin embargo, los intentos del gobierno por evitar estas nuevas medidas se vieron frustrados por la confirmación de las investigaciones y posteriores derechos por subvenciones.

En pos de mantener abiertos los canales negociadores, el gobierno resolvió -como hemos visto en el apartado anterior- acordar con el bloque. En conocimiento de este acuerdo, el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería Argentina, Horacio Reyser, manifestó: “desde el gobierno acompañamos el proceso negociador que hoy concluye con éxito; el resultado es un ejemplo de trabajo en equipo, tanto por el compromiso de las distintas carteras de la administración nacional como por la interacción positiva con el sector privado. Esperamos que este hecho constituya un impacto positivo en todo el complejo sojero, así como un nuevo paso para continuar despejando la agenda de negociaciones con la UE” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina).

#### **b. Las acciones de la Cancillería hacia las medidas de EEUU**

La complejidad para esta administración estuvo dada por la doble crisis que el sector debió enfrentar durante este período: a la situación con la UE se suma el cierre del mercado de EEUU. Ante esta nueva medida, el gobierno argentino rechazó las acusaciones sobre dumping y subsidios formuladas en EEUU contra las exportaciones argentinas de biodiesel; capitalizando en primera instancia el triunfo en la OMC, la Cancillería sostuvo: “la demanda sobre supuesto dumping no cuenta con evidencias y sus argumentos ya han sido rechazados por tribunales internacionales. La OMC falló en favor de Argentina el año pasado, tanto en primera instancia como en apelación, contra una

medida antidumping similar a la que ahora pretende la industria del biodiesel estadounidense impuesta por la UE” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2017). Por otro lado, consideró que “la Argentina es líder mundial en producción de biodiesel gracias a su ventaja comparativa en la producción de la soja y la producción altamente eficiente de la industria nacional de biodiesel. Esto motivó demandas proteccionistas en diversas partes del mundo con el fin de proteger sectores incapaces de competir internacionalmente a través de la imposición de barreras ilegales al comercio internacional” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2017).

Como mencionamos en el primer apartado, la administración se había propuesto el acercamiento con la potencia, que se logró en términos formales y políticos, pero como sucede con el biodiesel fue complejo en lo económico dadas las características de la nueva política económica-comercial estadounidense. Como veremos a continuación, en términos estratégicos se mantiene el plano bilateral, ya establecido también para el caso europeo. En cuanto a las acciones que formaron parte de esta estrategia, se destacan los contactos bilaterales por intermedio de visitas de alto rango y fluido dialogo entre ambas administraciones; la cuestión del biodiesel se vuelve una temática recurrente en oportunidad de visitas presidenciales, de vicepresidentes, secretarios de estado, entre otros mandatarios. En el plano del discurso las acusaciones se suavizan por el tono de conciliación y acercamiento que se pretendía desde la gestión.

En función de lo antes dicho y en oportunidad de la visita del presidente Mauricio Macri a EEUU, en abril de 2017, el mandatario planteó a Trump en la reunión que tuvo con sus ministros en la Casa Blanca el tema: “no hay dumping ni subsidios de Argentina al biodiesel. Además, en EEUU no hay autoabastecimiento de ese producto tan necesario para los norteamericanos” (Infobae, 2017).

Posteriormente en agosto del 2017, el vicepresidente de EEUU llegó a la Argentina dando una señal de apoyo a las reformas económicas y políticas iniciadas por el presidente Macri. Al respecto de la agenda de comercio bilateral, “se destacaba la decisión de ampliar las posibilidades de intercambio en los respectivos mercados de carne bovina, de carne porcina estadounidense a la Argentina, y de limones y cítricos dulces argentinos a los EEUU, entre otros productos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2017). En esta misma línea, la Cancillería sostendría que “en este momento la agenda económico-comercial es lo más importante de la política exterior (...) remarcando la voluntad de profundizar la labor de la inteligencia comercial,

de manera de orientar recursos a la facilitación de negocios concretos y a la búsqueda de oportunidades reales” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina). En este marco se celebraría la apertura del mercado de limones a EEUU. No obstante, las celebraciones se vieron opacadas dado que en ese mismo mes se confirmó el dumping hacia el biodiesel. Ante esta medida inesperada, la Cancillería sostuvo que “Argentina buscará revertir esta decisión preliminar defendiendo el interés de nuestro país, evaluará todas las opciones disponibles y se reserva el derecho de llevar adelante las acciones legales pertinente” (TÉLAM, 2017). Estas declaraciones endurecían la postura, no dejando cerrada la puerta a la OMC. Sin embargo, esto no ocurrió dado que la cuestión como vimos al principio se mantuvo siempre en el plano bilateral, buscando el acuerdo entre las partes. El propio Presidente escribió una carta al vicepresidente Pence expresando su malestar por la medida. Por su parte, Cancillería y Producción entablaron diálogo con el Secretario de Comercio de los EEUU, Wilbur Ross, manteniendo la esperanza de una rápida definición de la cuestión. Argentina buscaba no bloquear las negociaciones, que en otros planos estaban influenciadas por la cuestión de la carne, los limones, el SGP.

El 25 de ese mismo mes, el Canciller Jorge Faurie y el Ministro de Producción Francisco Cabrera, junto al Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Horacio Reyser y el Secretario de Comercio, Miguel Braun, recibieron en la Cancillería al Encargado de Negocios de los EEUU en nuestro país, Thomas Cooney; en función del encuentro declararon que “respecto al biodiesel, siendo la reciente imposición de derechos compensatorios a las importaciones argentinas una medida preliminar consecuencia de una investigación promovida por productores privados de los EEUU, la reunión sirvió para evaluar posibles soluciones dentro del marco de la legislación de dicho país antes que se disponga una eventual sanción efectiva. En esa línea, se resolvió explorar los mecanismos previstos en la normativa estadounidense a fin de permitir a los sectores privados argentino y de los EEUU llevar adelante un diálogo con el objetivo de arribar a un acuerdo mutuamente satisfactorio, para lo cual es necesaria la intervención del Departamento de Comercio de los EEUU” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2017).

En febrero de 2018, durante la visita del secretario de Estado, Rex Tillerson, a la Argentina, sobre el tema del biodiesel, Faurie puntualizó “la inquietud que tiene Argentina” por resolver esta cuestión: “estamos manteniendo un diálogo que nos permite

todavía buscar soluciones a nivel bilateral en el que hemos estado trabajando a lo largo de los últimos 3 meses” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2018). Además, el Canciller recordó que el Secretario de Comercio de los EEUU, Wilbur Ross, en declaraciones recientes había renovado la disposición para continuar examinando vías de solución a este tema.

Fue recién a finales de 2018, en días previos al encuentro entre presidentes en el marco del G-20 en Argentina y ante las modificaciones de las retenciones del complejo sojero<sup>19</sup>, que el Departamento de Comercio de los EEUU dio a conocer su decisión de iniciar una “revisión”. Desde Cancillería se entendió esta medida como “un resultado concreto del regreso a la normalización en nuestra relación con el mundo y representa la posibilidad de que, al final de dicho proceso, si las negociaciones son exitosas, las importaciones de un producto de nuestro país, con alto valor agregado, puedan recuperar el acceso a un mercado muy significativo como lo es el de EEUU” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2018). Posteriormente y ante el fallo de la Corte en septiembre, el gobierno reivindicó el rumbo de la estrategia bilateral.

## **5. La dimensión interna de la política exterior: la posición de la CARBIO en las acciones de la política exterior.**

### **a. Participación en el caso europeo**

Durante este período, la CARBIO continuó utilizando el instrumento del lobby y las acciones directas como eje de su accionar para hacer valer sus intereses ante el gobierno y frente a la restricción que seguía enfrentando.

En septiembre de 2016, recibió con beneplácito el fallo de la Corte General de Justicia de la UE, que dictaminó que la Comisión Europea ha violado el reglamento comunitario sobre antidumping (CARBIO, 2019). Posteriormente y en oportunidad de la adopción de las recomendaciones del OSD por parte de la UE que se dieron a finales de 2017, la entidad se refirió al “esfuerzo y el trabajo constante y coordinado de la Cancillería argentina para obtener resultados que facilitaran el reingreso del biodiesel argentino a Europa, asegurando las exportaciones con alto valor agregado y el desarrollo de una industria de alta tecnología” (CARBIO, 2019).

---

<sup>19</sup> Tal cual se vio en el capítulo uno, en Argentina se aplican diferentes aranceles al complejo exportador sojero. Las modificaciones en el arancel de exportación redujeron la brecha entre el biodiesel y su principal insumo, punto cuestionado en las investigaciones.

No obstante, y como ya mencionamos en los apartados anteriores, la restricción volvió en el corto plazo de la mano de las investigaciones por subvenciones. Ante esta nueva situación y para encontrar una solución a la cuestión, el comunicado oficial del gobierno sostiene que dio su apoyo a la CARBIO para ofrecer un compromiso de precios y volúmenes que permitiera el reinicio de exportaciones. El acuerdo que se forjó con la UE ante la intermediación del sector privado fue aprobado por el Comité de Prácticas Comerciales de la Comisión Europea en enero de 2019. En dicha oportunidad el presidente de la CARBIO, Luis Zubizarreta, consideró que era “la mejor solución en un mundo que se está cerrando, se logró mantener abierto nada menos que Europa” (El Cronista, 2019).

#### **b. Participación en el caso de EEUU**

El dinamismo de este actor por destrabar la cuestión se mantiene vigente frente a las medidas antidumping provenientes de EEUU. Las acciones emprendidas involucraron el lobby ante el gobierno, así como también acciones directas ante la USICT.

Tal cual dan cuenta los informes relativos a las investigaciones llevadas adelante por la USICT norteamericana, la participación de la CARBIO en el proceso de investigación fue activa dado que las compañías facilitaron información y participaron de audiencias públicas durante el tiempo que duró el proceso.

Finalmente, en marzo de 2017, cuando la investigación concluyó y se dieron a conocer las acusaciones provenientes de EEUU, la CARBIO sostuvo desde que página que mantendría una “fluida colaboración con el Gobierno argentino para evitar que se impongan injustificadas medidas proteccionistas” (CARBIO, 2019).

### **6. Conclusiones**

El diseño de política exterior de Mauricio Macri buscó diferenciarse de su predecesor en el intento de “reinsertar a Argentina en el mundo”. Este objetivo supuso el abandono de las posturas críticas y el realineamiento con Occidente. En el camino a la llamada “reinserción”, la gestión debió enfrentar un contexto complejo en cuanto a la permisividad internacional como resultado de los cambios que se sucedieron en el plano global en función del Brexit y la asunción de Trump.

Durante este período, la crisis del biodiesel se intensificó no solo por la herencia de la cuestión europea en la OMC, sino también por las nuevas investigaciones que

surgieron del bloque luego del fallo y el inesperado cierre del mercado estadounidense. Si bien para el primer caso, se mantuvo el reclamo en la OMC y en el segundo hubo amenazas de volver a reclamar en este espacio, la realidad es que la nueva administración cambió la estrategia llevándola al plano de las negociaciones bilaterales para no bloquear el diálogo respecto de otras cuestiones. En cuanto a las acciones, que se caracterizaron por ser reactivas, se destacan las comunicaciones entre funcionarios de alto rango.

En lo relativo al caso UE y en el marco del intento de recomposición de relaciones con el bloque, se interpretó la adopción de las recomendaciones como una señal positiva respecto de la inserción en el comercio internacional. Sin embargo, y aun cuando el OSD había dado la derecha a la posición argentina, la restricción volvió en el corto plazo y esta vez la administración no recurrió al OSD y optó por un acuerdo: como telón de fondo estaban las negociaciones UE-Mercosur.

Por otro lado, y cuando parecía que se avecinaba la reapertura del mercado europeo en paralelo al estadounidense, el nuevo proteccionismo de la gestión Trump golpeó de lleno al sector y a las expectativas de cooperación en el plano comercial del ejecutivo, estableciendo derechos antidumping. En esta oportunidad y aun cuando Argentina tenía el antecedente a su favor en la OMC, la gestión optó por la estrategia bilateral, para destrabar el conflicto. En el marco de esta estrategia, las acciones se concentraron en mantener abiertos los canales de diálogo, sin buscar la confrontación. La intención era que la cuestión se resolviera en el corto plazo de forma política y sin bloquear otras negociaciones por limones, carne, SGP con la potencia hemisférica.

En lo que respecta a la CARBIO, resulta interesante el protagonismo en cuanto a las alegaciones por la cuestión de las subvenciones, así como también su participación en las investigaciones de EEUU. En ambos casos, se hace mención a la cooperación público-privada. En oportunidad de las medidas estadounidenses, el gobierno sostenía que se había resuelto explorar los mecanismos previstos en la normativa estadounidense a fin de permitir que los sectores privados lleven adelante el diálogo con el objetivo de arribar a un acuerdo mutuamente satisfactorio. En relación a la situación europea, los comunicados oficiales sostienen que con el apoyo del gobierno nacional la CARBIO ofrecía el compromiso de precios y volúmenes para permitir el reinicio de exportaciones.

Una vez más, queda de manifiesto en este apartado la vulnerabilidad del sector exportador de biodiesel, que atravesó sus momentos más críticos a finales de 2017 y

principios de 2018 frente a la doble crisis de las exportaciones hacia la UE y EEUU. Si bien se observan algunos logros parciales, la posición argentina no deja de ser vulnerable, dado que aun modificando su estrategia, sigue experimentado costos.

## **CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES FINALES**

En esta investigación se consideró que la teoría de la interdependencia compleja permite abordar la crisis del biodiesel desde la perspectiva de las relaciones internacionales. Esta teoría se ha propuesto, desde la década del setenta, comprender las nuevas temáticas, que como en este caso se vinculan al comercio. Para abordarlas, también ha reivindicado la existencia de nuevos actores en la arena internacional, tales como la OMC, que se constituyen en espacios de negociación entre los estados, donde prima el espíritu de la negociación sobre el uso de la fuerza.

Con los lentes de la interdependencia compleja puestos, podemos comprender que las relaciones en el mercado mundial son relaciones de poder. La interdependencia entendida en tanto dependencia mutua con costos recíprocos y asimétricos se vuelve una fuente de poder para aquellos actores capaces de controlar los resultados. En contraposición, aquellos que no lo logran, se vuelven más vulnerables. Tal cual hemos visto a lo largo del primer capítulo la inserción de las exportaciones argentinas se ha caracterizado por ser vulnerable en el marco de la relación de interdependencia económica asimétrica, dado que el país sigue experimentando costos aun luego de haber modificado sus políticas. Argentina tiene potencial en materia de biodiesel, pero no tiene poder que lo respalde en términos económicos y políticos. El poder que tienen UE y EEUU, en el mercado del biodiesel en particular y en el sistema multilateral de comercio en general, se evidencia a partir del desarrollo de esta cuestión, dado que la UE logró llegar a un acuerdo que establece cuotas de ingreso para las exportaciones argentinas (aun cuando la OMC había recomendado la apertura del mercado) y EEUU abrió investigaciones por dumping en el mismo año en que se dio a conocer el informe de apelación de la organización a favor de la Argentina. Tal cual entienden los teóricos de la interdependencia es ante estas situaciones donde se observa cuáles son los actores que establecen las reglas del juego.

Ante la interdependencia compleja y en función de considerar que la política exterior es la política pública encargada de ampliar las posibilidades externas para las necesidades internas, en el capítulo dos y tres nos propusimos desarrollar cuales fueron los lineamientos de política exterior de las dos administraciones que atravesaron la cuestión, la relación con los actores de peso del mercado, y las acciones en el marco de la estrategia propuesta. Se ha recorrido la crisis a la luz de las dos diferentes gestiones y del accionar de los actores gubernamentales y no gubernamental involucrados, en función

de considerar que en un análisis interméstico, estas son las dos variables internas que destacan. Desde el punto de vista externo, no podemos descuidar la variable de permisividad para una comprensión acabada de la situación argentina.

Como señalamos en el capítulo dos, la administración de Cristina Fernández de Kirchner enfrentó los inicios de la crisis del biodiesel ante la restricción europea, mientras que en el capítulo tres, destacamos que la administración de Mauricio Macri atravesó la doble crisis en el frente europeo y norteamericano. La restricción fue el problema común a ambos desde el punto de vista de la permisividad internacional en general: el kirchnerismo enfrentó todavía un contexto internacional post crisis económica y el macrismo debió replantear su estrategia ante el avance del proteccionismo; y en particular en lo que respecta a la restricción en el mercado de biodiesel, como mencionábamos al inicio de este párrafo. Si bien en el año 2016, se puede hablar de un crecimiento de las exportaciones, éste no fue más que un respiro para un sector en crisis. En lo que respecta a las similitudes de la política exterior para ambos gobiernos, es preciso dejar en claro que se evidencia la carencia de la estrategia preventiva ante una situación de restricción, dado que todas las medidas que se implementaron tuvieron carácter reactivo. También es interesante destacar la puja del sector privado para que estas acciones se concretaran. En este esquema, se vuelve un actor dinámico que busca trabajar en conjunto con el sector público, motivado por sacar a flote sus propios intereses.

No obstante estas similitudes que se identifican de forma general, en cuanto a la estrategia encontramos grandes diferencias que solo han podido ser entendidas a partir del desarrollo de los lineamientos de política exterior y el vínculo que en función de esta orientación se forjó con los actores del sistema internacional. La administración de Cristina continuó los lineamientos de su predecesor en cuando al modelo de desarrollo y a la búsqueda de una política exterior autonomista. Esta postura llevó al gobierno a plantear fuertes críticas en el plano internacional y generó una relación tensa por momentos con las potencias económicas. En cambio, la administración Macri, más cercana al neoliberalismo, buscó lo que desde su óptica era la “reinserción de Argentina en el mundo” y en función de ello optó por la lógica de la equidiscencia pragmática con EEUU y la recomposición de relaciones con la UE. En pos de este objetivo se abandonó el discurso crítico.

Esto llevó a que mientras que para la primera administración “la transformación de las condiciones externas en posibilidades internas” se podía lograr principalmente en

el marco de la OMC, acompañado de un discurso crítico para con las acciones restrictivas de las potencias dominantes; la segunda administración viró la estrategia al plano bilateral en función de considerar que los márgenes de maniobra de Argentina se ampliaban fortaleciendo este vínculo. El diálogo directo debía mantenerse abierto no solo para ofrecer posibilidades al biodiesel, sino también a otros sectores y temáticas. Entre líneas, se entendía que llevar el caso de dumping nuevamente a la OMC, donde había un terreno seguro recorrido, podría suponer el enfriamiento del diálogo.

A la vista de la realidad, el análisis nos arroja que la primera opción no ofreció una respuesta rápida al sector, de hecho, la gestión abandonó el poder con escasos resultados. A priori en 2016, podría pensarse que el fallo en la OMC amplió los márgenes de maniobra, pero el avance de la cuestión terminó demostrando que la falta de poder político y económico de presión hacen que no sea posible poner fin a la restricción por dumping, dado que las acusaciones resurgieron de la mano de las investigaciones estadounidenses. Por su parte, la segunda estrategia que pretendía ser más efectiva en el corto plazo, a la fecha solo ha demostrado gestos de buena predisposición entre las partes, dado que el mercado estadounidense sigue bloqueado. Como ya hemos sostenido se observan avances en lo formal pero escasos resultados en el plano económico. En este punto y para este caso, se vuelve interesante seguir el devenir de la revisión de las investigaciones. Por otra parte, y en lo que respecta a la UE, se observan logros parciales, dado que el mercado finalmente ha quedado limitado al cupo establecido por el acuerdo.

En función de lo antes dicho, se constata la hipótesis que se planteó al comienzo de esta investigación. La misma sostenía que frente a un contexto de concentración de destinos de exportación y progresiva restricción, la política exterior argentina entre 2012 y 2019 no logró articular una estrategia que le permita revertir la situación de vulnerabilidad del sector. No obstante, es interesante destacar que el camino recorrido ha enriquecido la experiencia argentina en esta temática y éste puede ser un insumo sumamente valioso para los años venideros.

Fervientemente convencidos de que el aporte del sector en términos de diversificación de exportaciones de la cadena sojera, equilibrio de la balanza comercial, inversiones y empleo no debe subestimarse, se vuelve interesante sobre el final de esta investigación plantearse nuevos interrogantes para futuros trabajos que permitan apropiarnos de la problemática con mayor profundidad y desde diferentes aristas. En cuanto a la profundidad, consideramos que una aproximación más cercana con el sector

privado posibilitaría tener una visión más acabada de su posición. En función de ello consideramos, que lograr obtener una entrevista, que por cuestiones de tiempo no se ha alcanzado en esta primera etapa, podría enriquecer el avance de esta investigación. En lo relativo al sector privado, también es interesante preguntarse por las vinculaciones entre las multinacionales presentes en los distintos países involucrados. Por otro lado, respecto de las diferentes aristas, y sin pecar de ingenuos, consideramos que otras líneas de investigación posibles, deberían recuperar las implicancias ambientales y alimenticias de esta temática.

## BIBLIOGRAFÍA

- Actis, Busso, Calderón, Zelicovich. (Junio de 2017). De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del Kirchnerismo (2013-2015). *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 48-70. Obtenido de <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/9184>
- Actis, E. (2012). Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización. *Brazilian Journal of International Relations*, 1(3), 402.
- Actis, E., & Busso, A. (2017). Globalización “descarriada” y "regionalismo desconcertado" en la era Trump. *RAIGAL. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales*, 3, 51-64. Obtenido de [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/61107/CONICET\\_Digital\\_Nro.72fecafa-c62d-421e-b524-4c36efb965a1\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/61107/CONICET_Digital_Nro.72fecafa-c62d-421e-b524-4c36efb965a1_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Agrositio. (Junio de 2013). Tras la caída de exportación de biodiesel, Argentina negocia venderlo a EEUU. *Agrositio*. Obtenido de <https://www.agrositio.com.ar/noticia/145027-tras-la-caida-de-exportacion-de-biodiesel-argentina-negocia-venderlo-a-eeuu>
- APPA. (2012). *Energías Renovables: balances por tecnologías. Informe 2012*. Asociación de Empresas de Energías Renovables. Obtenido de [https://appa.es/wp-content/uploads/descargas/BIOCARBURANTES\\_2012.pdf](https://appa.es/wp-content/uploads/descargas/BIOCARBURANTES_2012.pdf)
- Banco Mundial. (2019). *Banco Mundial*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>
- Biodiesel Argentina. (s.f.). Biodiesel Argentina Noticias sobre biodiesel y energías renovables. Obtenido de <https://biodiesel.com.ar/que-es-el-biodiesel>
- Biodiesel Noticias. (2018). Análisis y perspectivas para el biodiesel 2018. Obtenido de <https://biodiesel.com.ar/12285/gustavo-idigoras-con-la-retencion-al-biodiesel-terminamos-defendiendo-a-la-industria-europea>
- Bolsa Comercio Rosario. (2015). Biodiesel argentino: la mayor producción europea abre interrogantes sobre la posibilidad de recuperar ese mercado. (B. y. Calzada., Ed.) Obtenido de <https://www.bcr.com.ar/es/print/>

- Bolsa de Comercio de Rosario. (2014). Los competidores del aceite de soja argentino: Zoom al Aceite de Palma. Obtenido de <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/>
- Bolsa de Comercio de Rosario. (Enero de 2014). Entre 2008 y 2012, aumentó un 65% la producción mundial de Biodiesel. Obtenido de <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/entre-2008-y>
- Bolsa de Comercio de Rosario. (2017). Datos Claves del biodiesel. *Informativo Semanal*. Obtenido de <https://www.bcr.com.ar/es/print/pdf/node/71963>
- Bolsa de Comercio de Rosario. (Septiembre de 2017). La industria del biodiesel en Argentina. Obtenido de [http://carbio.com.ar/wp-content/uploads/2017/10/Art%C3%ADculos-Semanal-BCR-\\_17\\_09\\_01.pdf](http://carbio.com.ar/wp-content/uploads/2017/10/Art%C3%ADculos-Semanal-BCR-_17_09_01.pdf)
- Bolsa de Comercio de Rosario. (2019). Lo que mostró el biodiesel en la Argentina en el año 2018. Obtenido de <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/lo-que-mostro>
- Busso. (2015). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo? *Relaciones Internacionales* (50), 143-170. Obtenido de [https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/9139/Busso\\_IRI\\_N\\_50.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/9139/Busso_IRI_N_50.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- Busso. (2017). *El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del Mauricio Macri. Conceptos Básicos para su análisis*. En I. d. Internacionales (Ed.). Obtenido de <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/09/A2017amnorArtBusso.pdf>
- Busso, A. (2015). Los ejes de la acción externa de Cristina. *Relaciones Internacionales*. Obtenido de [file:///C:/Users/victo/Downloads/2675-Texto%20del%20art%C3%ADculo-7952-2-10-20170210%20\(6\).pdf](file:///C:/Users/victo/Downloads/2675-Texto%20del%20art%C3%ADculo-7952-2-10-20170210%20(6).pdf)
- Cabezas, M., & Falcón, R. (2014). Union Europea- Argentina (2009-2014): una relación en tiempos difíciles. En CERIR, *La política exterior de Cristina Fernández de Kirchner al finalizar su mandato*. Rosario.

- Cámara Europea de Biodiesel. (Octubre de 2019). Obtenido de <http://www.ebb-eu.org/>
- CARBIO. (Abril de 2015). La producción de biodiesel en Argentina una decisión estratégica. Obtenido de <http://carbio.com.ar/wp-content/uploads/2016/12/Paper-Biodiesel-Abril-del-2015.pdf>
- CARBIO. (2019). Cámara Argentina de Biocombustibles. Obtenido de <http://carbio.com.ar/index.php/integrantes/>
- Chaves, Galperín, y Pérez Llana. (Septiembre de 2007). Desarrollo de los Biocombustibles ¿cuál es el lugar en la política comercial? *Centro de Economía Internacional*. Obtenido de <http://www.cei.gob.ar/userfiles/CEI-REVISTA-9-ZLL.pdf>
- Clarín. (Diciembre de 2016). La producción argentina de biodiésel aumentó un 50% en el 2016 y es récord. Obtenido de [https://www.clarin.com/rural/produccion-argentina-biodiesel-aumento-50-2016-record\\_0\\_BkfnqtWHx.html](https://www.clarin.com/rural/produccion-argentina-biodiesel-aumento-50-2016-record_0_BkfnqtWHx.html)
- Colacrai, M. (2001). Discusiones teóricas en torno al Poder en las Relaciones Internacionales. (CERIR, Ed.) *Relaciones Internacionales*, 16-49.
- Comisión Europea. (Noviembre de 2013). "UE impondrá derechos antidumping definitivos sobre el biodiesel de Argentina e Indonesia". *Comunicados de prensa*. Obtenido de [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1140\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1140_en.htm)
- Comisión Europea. (28 de mayo de 2013). *Regulaciones de la Comisión Europea (EU) No 490/2013 - medidas anti-dumping provisionales contra el biodiesel de Argentina e Indonesia*. Obtenido de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:141:0006:0025:EN:PDF>
- Consejo Europeo. (2013). *Reglamento de ejecución del Consejo Europeo (EU) N° 1194/2013*. Obtenido de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:315:0002:0026:EN:PDF>
- Departamento de Comercio de Estados Unidos. (23 de octubre de 2018). Commerce Preliminarily Finds Dumping of Imports of Biodiesel from Argentina and

Indonesia. Obtenido de <https://www.trade.gov/enforcement/factsheets/factsheet-multiple-biodiesel-ad-prelim-102317.pdf>

Departamento de Comercio de Estados Unidos. (2018). Commerce Preliminarily Finds Dumping of Imports of Biodiesel from Argentina and Indonesia. Obtenido de <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/02/us-department-commerce-issues-affirmative-final-antidumping-duty>

Di Paola, M. (2013). *La producción de biocombustibles en Argentina*. Obtenido de <http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/07/informe2013-1.186-209.pdf>

Diario Oficial Unión Europea. (27 de mayo de 2013). Reglamento (UE) N° 490/2013 de la Comisión. Obtenido de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:141:0006:0025:ES:PDF>

Doperto Miguez y Lottici. (Marzo de 2015). ¿Qué hay detrás de las medidas comerciales europeas contra el biodiesel Argentino? (C. d. Internacional, Ed.) *Centro de Economía Internacional*(4). Obtenido de <http://www.cei.gob.ar/userfiles/nota3.pdf>

El Cronista. (12 de febrero de 2019). Europa oficializa el acuerdo para el ingreso de biodiesel argentino. Obtenido de <https://www.cronista.com/economiapolitica/Europa-oficializa-el-acuerdo-para-el-ingreso-del-biodiesel-argentino-20190212-0016.html>

Embajada Argentina ante Europa. (2015). *Comercio bilateral con la Unión Europea: evolución global y sectorial para el año 2015*. Obtenido de <https://ecur.cancilleria.gob.ar/userfiles/COMERCIO%20BILATERAL%20CON%20LA%20UE%202015rev.pdf>

Embajada República Argentina. (Febrero de 2018). *Informe de mercado del biodiesel - Bélgica*. Obtenido de [https://exportaciones.cancilleria.gob.ar/Estadistica/imagen\\_producto/471](https://exportaciones.cancilleria.gob.ar/Estadistica/imagen_producto/471)

Foreign Agricultural Service. (2013). *EU Biofuels annual 2013*. Obtenido de [https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual\\_The%20Hague\\_EU-27\\_8-13-2013.pdf](https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Biofuels%20Annual_The%20Hague_EU-27_8-13-2013.pdf)

- Frenkel. (Diciembre de 2016). *Muevan el mundo me quiero subir; política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri*. Obtenido de <https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/28986/Frenkel1.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Galperín, & Pérez Llana. (2009). Desarrollo de los biocombustibles, interrelación de políticas. *Asociación Argentina de Economía Agraria*. Obtenido de [https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-revista\\_biocombustibles\\_y\\_politica\\_comercial.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-revista_biocombustibles_y_politica_comercial.pdf)
- Hill, C. (1978). A Theoretical Introduction. En W. W. Petterson, *Foreign Policy Making in Western Europe* (págs. 7-29). New York.
- Hill, C. (2002). What is to be done? Foreign Policy as a site for political action. *International Affairs*, 2, 233-255.
- INDEC. (2016). *Origen provincial de las exportaciones argentinas (OPEX)*. Obtenido de [https://opex.indec.gov.ar/index.php?pagina=mapa\\_dinamico](https://opex.indec.gov.ar/index.php?pagina=mapa_dinamico)
- Infobae. (Abril de 2017). Mauricio Macri dejó una cuenta pendiente en los EEUU: el conflicto por el biodiesel. Obtenido de <https://www.infobae.com/economia/2017/04/28/mauricio-macri-dejo-una-cuenta-pendiente-en-los-eeuu-el-conflicto-por-el-biodiesel/>
- Instituto para la Negociaciones Agrícolas. (2018). Biocombustibles: La UE levanta antidumping (pero avanza en compensatorios). Obtenido de <http://inai.org.ar/biocombustibles-la-ue-levanta-antidumping-pero-avanza-en-compensatorios/>
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y Hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46), 91-130.
- Keohane, R., & Nye, J. (1988). *Poder e Interdependencia*. (G. E. Latinoamericano, Ed.)
- Krasner, S. (1982). Structural causes and regimen consequences: regimes as intervening variable. En S. D. Krasner, *International Regimes* (185-206). New York.
- La Nación. (28 de mayo de 2013). La Unión Europea fijó arancel al biodiesel local por supuesto dumping. Obtenido de <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-union-europea-fijo-un-arancel-al-biodiesel-local-por-supuesto-dumping-nid1586405>

- La Nación. (12 de junio de 2018). Gasoil: proponen subir a 20% el corte de biodiesel. Obtenido de <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/gasoil-proponen-subir-al-20-el-corte-con-biodiesel-nid2142942>
- Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ley N° 26.093 . (2006). Régimen de Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116299/norma.htm>
- Majul, M. (2015). *Análisis de la evolución de la capacidad instalada, producción y exportaciones del sector de biodiesel en Argentina entre 2007 y el primer trimestre del 2014* (tesis de grado). Rosario. Obtenido de <http://imgbiblio.vaneduc.edu.ar/fulltext/files/TC125161.pdf>
- Mariani, R. (Abril de 2016). *Argentina, España y la UE ante la OMC por el biodiesel: relaciones transnacionales en el sistema internacional interdependiente* (tesis de maestría). Obtenido de [https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/utdt/2479/MEI\\_2016\\_Mariani.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/utdt/2479/MEI_2016_Mariani.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ministerio de Hacienda. (2017). *Cadenas de Valor Oleaginosas*. Obtenido de [https://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/2017/SSPMicro\\_Cadena\\_de\\_Va\\_lor\\_Oleaginosa.pdf](https://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/2017/SSPMicro_Cadena_de_Va_lor_Oleaginosa.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (Febrero de 2016). Malcorra sobre la visita de Obama: "La Argentina está reinsertándose en el mundo". Obtenido de <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/malcorra-sobre-la-visita-de-obama-la-argentina-esta-reinsertandose-en-el>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2016). Temas considerados entre Argentina y Estados Unidos. Obtenido de [https://cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/c-16-082\\_0\\_0.pdf](https://cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/c-16-082_0_0.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (Marzo de 2017). El gobierno argentino rechaza las acusaciones sobre dumping y subsidios. Obtenido de

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/el-gobierno-argentino-rechaza-las-acusaciones-sobre-dumping-y-subsidios>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (18 de agosto de 2012). Argentina inicia acciones en la OMC contra el proteccionismo europeo en biocombustibles. Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-inicia-acciones-en-la-omc-contra-el-proteccionismo-europeo-en>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (8 de Septiembre de 2012). El Canciller Timerman arribará mañana a Indonesia. Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/el-canciller-timerman-arribara-manana-indonesia>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (13 de junio de 2012). La Argentina protesta contra el proteccionismo europeo en la OMC. Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/la-argentina-protesta-contra-el-proteccionismo-europeo-en-la-omc>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (22 de junio de 2012). Nueva protesta argentina contra el doble estándar Europeo en la OMC. Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/nueva-protesta-argentina-contra-el-doble-estandar-europeo-en-la-omc-0>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (28 de mayo de 2012). OMC: Canciller Timerman plantea críticas al estado actual del comercio internacional en su reunión con el Director General. Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/omc-canciller-timerman-plantea-criticas-al-estado-actual-del-comercio>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (26 de abril de 2012). Respuesta del Canciller Héctor Timerman al Comisario de Asuntos Económicos de UE. Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/respuesta-del-canciller-hector-timerman-al-comisario-de-asuntos-economicos-de>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (28 de mayo de 2013). Ante la incapacidad de competir Europa impulsa un agresivo

- proteccionismo. Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/ante-la-incapacidad-de-competir-europa-impulsa-un-agresivo-proteccionismo>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (Noviembre de 2013). Impacto del proteccionismo europeo sobre la economía argentina. Obtenido de [http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/Boletines\\_IRI/138/informe\\_proteccionismo\\_europeo.pdf](http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/Boletines_IRI/138/informe_proteccionismo_europeo.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (1 de abril de 2014). El Canciller Timerman recibió hoy al Director General de la OMC. Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/el-canciller-timerman-recibio-hoy-al-director-general-de-la-omc>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (30 de abril de 2014). Panel contra la UE en la OMC por restricciones exportaciones de biodiesel. Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/panel-contra-la-ue-en-la-omc-por-restricciones-exportaciones-de-biodiesel>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (Enero de 2016). Balance de la Canciller Malcorra sobre la presencia de la Argentina en el Foro Económico Mundial de Davos. Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/balance-de-la-canciller-malcorra-sobre-la-presencia-de-la-argentina-en-el>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (Marzo de 2016). Diferencia: Unión Europea - Medidas Anti-Dumping sobre el Biodiesel procedente de Argentina (DS473). Obtenido de <https://eoirs.cancilleria.gob.ar/es/content/diferencia-uni%C3%B3n-europea-medidas-anti-dumping-sobre-el-biodiesel-procedente-de-argentina-ds4>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (Febrero de 2016). Malcorra presidió el encuentro empresarial franco argentino. Obtenido de <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/malcorra-presidio-el-encuentro-empresarial-franco-argentino>

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (25 de agosto de 2017). Faurie y Cabrera recibieron al encargado de negocios de los Estados Unidos. Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/faurie-y-cabrera-recibieron-al-encargado-de-negocios-de-los-estados-unidos>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (Septiembre de 2017). Reapertura del mercado Europeo del biodiesel. Obtenido de <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/reapertura-del-mercado-europeo-de-biodiesel>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (15 de agosto de 2017). Visita vicepresidente de los Estados Unidos de América Michael R Pence. Obtenido de <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/visita-vicepresidente-de-los-estados-unidos-de-america-michael-r-pence>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (4 de febrero de 2018). Argentina-EEUU, Faurie y Tillerson ratificaron el rumbo positivo de la relación. Obtenido de <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-eeuu-faurie-y-tillerson-ratificaron-el-rumbo-positivo-de-la>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (Noviembre de 2018). Biodiesel: el Departamento de Comercio de EEUU inicia revisión de los derechos. Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/biodiesel-eeuu-departamento-de-comercio-inicia-revision-de-los-derechos>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (30 de enero de 2019). Acuerdo para volver a exportar biodiesel a la UE. Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/acuerdo-para-volver-exportar-biodiesel-la-ue>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (s.f.). Faurie en el día de la exportación: "un país cerrado sobre sí mismo nunca alcanzará el desarrollo". Obtenido de

<https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/faurie-en-el-dia-de-la-exportacion-un-pais-cerrado-sobre-si-mismo-no>

Ministerio Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (Marzo de 2016). Malcorra recibió a Mogherini y destacó el objetivo de “ahondar el diálogo y el entendimiento entre la Argentina y la UE”. Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/malcorra-recibio-mogherini-y-destaco-el-objetivo-de-ahondar-el-dialogo-y-el>

Ministerio Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (Mayo de 2018). Argentina - Alemania: reunión de Cancilleres en el marco del G20. Obtenido de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-alemania-reunion-de-cancilleres-en-el-marco-del-g20>

Miranda, R. (2013). Anacronismo y actualidad autonomista: el problema del poder internacional de Argentina. *Relaciones Internacionales*, 3.

OCDE- FAO. (2017). *Perspectivas Agrícolas 2017-2016: resúmenes de los productos básicos*. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-BT092s.pdf>

OMC. (2013). *Informe del Comercio Mundial*.

OMC. (2015). *Entender la OMC*.

OMC. (Noviembre de 2017). DS473: Unión Europea — Medidas antidumping sobre el biodiesel procedente de la Argentina. Obtenido de [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/cases\\_s/ds473\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds473_s.htm)

Provincia de Santa Fe. (Marzo de 2015). *Biocombustibles en Argentina: contexto y perspectivas*. Obtenido de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/216143/1122514/version/2/file/Informe+Biocombustible.pdf>

Russel, R., & Tokatlian, J. (2016). *Macri en busca de una nueva inserción internacional*. (CIDOB, Ed.) Obtenido de <http://anuariocidob.org/macri-en-busca-de-una-nueva-insercion-internacional/>

Russell, R., & Tokatlian, J. (Diciembre de 2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(104),

157-180. Obtenido de [file:///C:/Users/victo/Downloads/157-180\\_ROBERTO+RUSSELL%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/victo/Downloads/157-180_ROBERTO+RUSSELL%20(2).pdf)

Sanahuja, J. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio. En A. Serbin: *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 37-68). Buenos Aires: Icaria. Obtenido de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/06/007-Sanahuja.pdf>

Simonoff, A. (2017). *Inserción argentina en los inicios de la era Trump*. Obtenido de <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/07/RI-52-SG-pOLITICA-EXTERIOR-simonoff.pdf>

Steinberg, F. (2017). *El orden comercial multilateral ante el neo-mercantilismo de Trump*. Obtenido de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GL OBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari16-2017-steinberg-orden-comercial-multilateral-neo-mercantilismo-trump](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GL OBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari16-2017-steinberg-orden-comercial-multilateral-neo-mercantilismo-trump)

TÉLAM. (26 de diciembre de 2012). España modificó la norma sobre biodiesel ante la denuncia de Argentina en la OMC. Obtenido de <http://www.telam.com.ar/notas/201212/2594-espana-modifico-la-norma-sobre-biodiesel-ante-la-denuncia-de-argentina-en-la-omc.html>

TÉLAM. (Agosto de 2017). El Gobierno convocó al Encargado de Negocios de EEUU por el biodiésel. Obtenido de <http://www.telam.com.ar/notas/201708/199175-biodiesel-eeuu-faurie-cabrera-reunion.html>

TÉLAM. (5 de enero de 2018). El Gobierno volvió a cuestionar la decisión de EEUU de frenar el ingreso de biodiesel argentino. Obtenido de <http://www.telam.com.ar/notas/201801/237702-luis-zubizarreta-----omc-----eeuu-----aranceles-----biodiesel.html>

Tressmer, & Paz. (2015). *Biodiesel ¿Dumping o Proteccionismo?* Rosario: Observatorio UNR. Obtenido de <https://www.observatorio.unr.edu.ar/biodiesel-dumping-o-proteccionismo/>

UE. (2019). *La economía de la UE*. Obtenido de [https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_es)

UE. (2018). *DG Trade Statistical Guide*. Obtenido de [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc\\_151348.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf)

van Klaveren, A. (1992). *Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar*. (E. Internacionales, Ed.) (98), 169-216.

Zelicovich, J. (29 de agosto de 2017). Una política exterior para el biodiesel. *El Economista*. Obtenido de <https://www.economista.com.ar/2017-08-una-politica-exterior-biodiesel/>

Zelicovich, J. (Enero-junio de 2019). La crisis de la OMC y el trilema de las negociaciones comerciales internacionales. *Revista Relaciones Internacionales* (92.1). Obtenido de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/11688/15384>

## **ANEXO**

### **Evolución de la cuestión**

- Diciembre 2012: Argentina primer exportador mundial a base de aceite de soja, 89% se exportaba a la UE
- 20 abril 2012: medidas españolas contra el biodiesel de Argentina e Indonesia.
- 29 de agosto de 2012: la Comisión inició un procedimiento antidumping relativo a las importaciones de biodiésel originario de Argentina e Indonesia.
- 22 de diciembre 2012: España deja sin efecto la medida
- 27 de mayo de 2013: la Comisión estableció derechos antidumping provisionales para las importaciones de Argentina e Indonesia.
- 27 de noviembre de 2013: la UE impone derechos antidumping definitivos a las importaciones de biodiésel originario de Argentina e Indonesia.
- 19 de diciembre 2013: Argentina reclama en la OMC por las medidas de la UE
- 10 de diciembre 2015: asunción de Mauricio Macri
- Diciembre 2016: Argentina exporta el 90,6% de su producción de biodiesel a el mercado de EEUU
- 26 de marzo 2016: publicaciones del Informe Grupo Especial OSD, apelado por ambas partes.
- 6 de octubre 2016: publicación del Informe de Apelación
- 23 de noviembre 2016: UE comunica que adoptaría las recomendaciones del OSD.
- 10 de agosto 2017: vence plazo fijado para establecer recomendaciones
- 23 de octubre 2017: UE informa adopción de recomendaciones.
- 29 marzo 2017: EEUU inicio investigaciones por dumping de biodiesel argentino
- 24 de agosto de 2017: EEUU confirma dumping por parte del biodiesel argentino.
- 31 de enero de 2018: UE inicia investigación por presuntas subvenciones del biodiesel argentino.
- 21 febrero de 2018: anunció las determinaciones definitivas afirmativas de EEUU
- 13 de noviembre 2018: Departamento de Comercio de EEUU inicia revisión de los derechos antidumping
- 10 de septiembre de 2019: fallo Corte de Comercio de EEUU a favor de la revisión.
- 12 de febrero de 2019: Europa oficializa el acuerdo para el reingreso del biodiesel argentino.