

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Argentina, España y la UE ante la OMC por el biodiesel: relaciones
transnacionales en el sistema internacional interdependiente.**

Autor: Mariani, Romina

Tutor: Russell, Roberto

Firma del autor

Firma del tutor

Abril, 2016

Índice

Abstract	3
Introducción	4
Aspectos Metodológicos	7
Marco teórico: aproximaciones conceptuales	9

Parte I

Aproximaciones generales sobre la OMC: origen, agenda y debates pendientes	11
Antecedentes económicos y políticos de la Argentina y España.....	18
Demandas Argentinas en el OSC (2002-2012)	27
Cadena de valor de la producción del biodiesel en Argentina y España.....	30

Parte II

Conceptos de la teoría del juego de dos niveles vinculados al escenario de la controversia	37
Marco económico y legal de los actores: políticas comerciales aplicadas	40
Distribución de poder al interior de los actores: capacidad de difusión de las ideas y participación en la economía.....	48
Capacidad de hacer coaliciones y voluntad de cumplimiento y negociación de las partes.....	52

Parte III

La interdependencia compleja en la dimensión internacional... ..	59
Las decisiones de los estados a través de los canales múltiples.....	63
Ausencia de jerarquía en la agenda: vinculación de cuestiones, coaliciones y potenciales trade off.....	68
Fuerza militar relegada: replanteando estrategias.....	72
Conclusiones	74
Bibliografía	79
Anexos	89

Abstract

En esta tesis, presentaremos como tema la controversia entre Argentina y la UE, ante la OMC por las restricciones generadas por España, a las importaciones de biodiesel producido fuera de la Comunidad Europea. Con la investigación se pretenderá comprender el alcance del conflicto, que se inicia con decisiones domésticas, y deriva en la necesidad de llevarlo al plano internacional para ser resuelto por la parte afectada: Argentina. Para ello, tendremos en cuenta las variables que utiliza Putnam en su elaboración de la teoría del juego de dos niveles, y los supuestos de la interdependencia compleja de Keohane y Nye, para poder hacernos de un análisis completo, y de esta manera, lograr conclusiones sobre el proceso político, económico y social de la controversia.

Introducción

Este trabajo parte de una idea central que sirve de cimiento, e inspira el abordaje analítico y teórico sobre el problema de investigación. La misma se inscribe en que el sistema internacional es dinámico, y el comportamiento de los actores que interactúan él se ven afectados por múltiples variables¹.

Cuando hablamos de actores, nos referimos no sólo a los estados, sino también a los organismos internacionales y bloques de integración, de los cuales forman parte. En este último nos referimos puntualmente a la Unión Europea, y en menor medida, también haremos alusión al Mercosur.

No es el objetivo central de esta tesis librar una discusión respecto de la naturaleza del sistema internacional, ni profundizar sobre un debate teórico, pero sí resulta necesario hacer estas aclaraciones para poder pararnos desde un lugar específico, y tener una mirada coherente sobre el fenómeno a analizar: la demanda de Argentina a la UE ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) por las restricciones a las importaciones de biodiesel. Este será nuestro problema de investigación.

Uno de los objetivos principales, será indagar sobre el impacto que tienen los organismos internacionales, sobre nuestro fenómeno de análisis. La OMC es uno de los pocos organismos multilaterales donde la negociación, mediación y toma de decisiones estratégicas, se manifiestan con tanta claridad dentro del escenario internacional. El rumbo de la economía es dinámico y cambiante, y se interrelaciona de forma permanente con las decisiones y políticas que adoptan los gobiernos.

Al mismo tiempo, estas decisiones y acciones de los actores que conviven en sistema internacional, están sumamente vinculadas a múltiples variables, cuyas consecuencias traspasan los niveles de análisis, y sobre las que además impactan las condiciones estructurales de la configuración de poder actual.

El fenómeno que nos interesa analizar en este trabajo, se trata de la controversia ocurrida entre Argentina y la UE en el marco de la OMC que comienza en el año 2012, en la cual la

¹ Perspectiva que toman Keohane y Nye para armar la conceptualización de la Interdependencia compleja. Keohane, Robert & Nye, Joseph. *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1998. P 16.

Argentina lleva el conflicto al organismo de solución de controversias a la UE, por las restricciones de las importaciones de biodiesel extracomunitario, impuestas por España. Según este último, tal decisión fue tomada en defensa del supuesto dumping ejercido por Argentina. Para poder llegar a un análisis profundo del mismo, será necesario contemplarlo y enmarcarlo en un abordaje teórico apropiado.

Desde nuestra perspectiva, los vínculos comerciales en la dinámica del sistema internacional se desarrollan en tres planos: el plano multilateral, el plano regional y el nacional. El primero hace referencia a la noción de *club global*², cuya principal aspiración es integrar a todos los estados en torno a principios, normas y reglas de juego comunes, es aquí donde se inserta el rol de la OMC. Por otro lado, el plano regional, que implica reglas compartidas por aquellos estados que gozan de proximidad geográfica. Este aspecto remite a los bloques de integración como la Unión Europea y el Mercosur. Finalmente, el plano nacional está ligado a las reglas internas de cada país y forman parte de su sistema político³.

Asimismo, también existen foros como el G20, que pretenden asociar estados e impulsar una mayor coordinación en la económica internacional, reuniendo a las veinte principales economías del mundo, tanto desarrolladas como emergentes.

Todos estos planos inciden en las relaciones comerciales internacionales, pero con dinámicas diferentes. A nivel multilateral, el sistema de comercio internacional, tiene como principal meta articular los vínculos comerciales interestatales de modo tal, que generen expectativas de intercambio beneficiosos en los mercados, y tratar de que los vínculos regionales, que se caracterizan por conformar territorios aduaneros, generando privilegios y preferencias entre ellos, colaboren en el desarrollo del comercio mundial. Las reglas de

² Peña, Félix. *La inserción en la economía global, un desafío estimulante para la Argentina*. Newsletter Fundación Okita. Publicación: mayo de 2005. Acceso: abril 2015. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2005-05-reflexiones-proteccionismo>

³ Peña, Félix. *Instituciones y reglas de juego en la construcción de una región: condiciones para su efectividad, eficacia y legitimidad social*, Academia Nacional de Ciencias. Publicación: noviembre 2014. Acceso: abril 2015. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2014-11-instituciones-reglas-de-juego-construccion-de-una-region>

cada país, son las que fijan las pautas y tienen las competencias para suscribir o no a las reglas que ofrecen las instituciones y validarlas, pero no todos los países tienen el mismo peso específico a nivel internacional.

Los gobiernos evalúan costos y beneficios, ya que si bien los estados son los principales actores, las fuerzas económicas nacionales ejercen presiones sobre las decisiones. La creación de las instituciones y regímenes internacionales, son producto de las decisiones políticas que se dan en determinados momentos históricos, pero estas permanecen en el tiempo, y pueden ser capaces de disciplinar las tendencias cambiantes de algunos gobiernos. El recorrido teórico de esta tesis, hará uso de estos conceptos para volcarlos en el análisis.

También se involucrarán en este trabajo, los principales temas de agenda internacional, como por ejemplo los cambios que los estados han estado experimentado de su matriz energética, y la incorporación de los debates sobre sustentabilidad y medio ambiente. Consideraremos que la vinculación de estos temas al desarrollo de la industria del biodiesel, enriquece el análisis, y permite ampliar las perspectivas, reduciendo el riesgo de llegar a conclusiones apresuradas, o simplificadoras de los hechos y decisiones.

Pretenderemos utilizar un marco teórico simple con una metodología flexible, que permita cruzar los conceptos teóricos, con los niveles de análisis mencionados, siempre teniendo presente que el vínculo UE-España, está mucho más consolidado que el de Argentina-Mercosur. De hecho, este último bloque de integración, ocupará un lugar menor en la investigación, ya que pondremos el foco en las partes protagonistas.

La intención será poder demostrar que el surgimiento y desarrollo de un conflicto entre dos partes con asimetría de poder, puede dirimirse en el marco de un régimen internacional, donde no sólo entran a jugar cuestiones económicas, sino también políticas y sociales.

Aspectos metodológicos

El diseño de esta tesis será descriptivo-explicativo. No sólo se realizará la descripción de antecedentes que concluyen en un proceso político, sino que se intentará explicar con las variables empleadas, el desarrollo de nuestro fenómeno de investigación.

Partiremos afirmando que los escenarios complejos que presenta el sistema internacional sólo pueden ser comprendidos y analizados teniendo en cuenta reglas de juego dirimidas en regímenes internacionales, y aceptadas por los actores que interactúan en él. Puntualmente, sostendremos que el reclamo argentino ante la OMC por las limitaciones de exportación de biodiesel a la UE, estuvo sujeta a variables de la política interna, y a la participación de los actores en los regímenes internacionales, que configuraron un escenario complejo e impactaron en las decisiones de los gobiernos implicados. Nuestro principal objetivo será trazar un camino teórico-conceptual con indicadores que permitirán dar cuenta de la hipótesis planteada.

Los actores protagonistas que se analizarán, serán la Argentina, país demandante; España, quien persiste en sus decisiones y marca el curso de la controversia, y la UE, que avala a su estado miembro en las instancias correspondientes. También se hará referencia a la OMC como actor interviniente en el fenómeno, y lo que esto implica para el desarrollo de la relación entre Argentina y la UE bajo este marco.

Esta tesis, se divide en tres partes. La primera, habla de los antecedentes de los actores teniendo en cuenta las variables que nos interesan, detallando la trayectoria de los últimos diez años. Los temas principales serán el cuadro político de cada actor, las políticas comerciales adoptadas, y la presencia de Argentina y la UE en el órgano de solución de controversias.

En la segunda parte, nos centraremos en la dimensión doméstica. Cómo se desarrolla el camino hacia las decisiones de cada parte, que finalmente se traducen en acciones. En el caso de Argentina, a presentar la demanda formal ante la OMC, y en el caso de la UE, cuál fue su reacción ante la decisión de España de sostener su posición hasta las últimas consecuencias. Para ello, tendremos en cuenta, a los actores internos relevantes de cada parte, sus intereses, preferencias y objetivos particulares, y las coaliciones que determinan

el margen para concretar esos objetivos, en un contexto en el que los actores han asumido compromisos a nivel internacional.

En la tercera parte, abordaremos la dimensión internacional desde la perspectiva analítica de la interdependencia compleja, y se pondrá el foco en la OMC. De qué manera influye en la controversia, como ente articulador y espacio normativo, convirtiéndose en un agente activo. Para ello, analizaremos la consonancia entre los canales múltiples, la ausencia de jerarquía en la agenda y la obsolescencia de la fuerza militar como mecanismo de disuasión.

El objetivo general de este diseño, es destacar el proceso y dar sentido al mismo, no sólo a través de las cuestiones coyunturales del momento, sino dar amplitud al conocimiento y abrir el panorama explicativo.

Con la primera parte, nuestro objetivo específico es plantear el rol de la OMC en este proceso, así como también visualizar las tendencias que se venían proyectando por parte de los actores protagonistas, antes de derivar en el conflicto. En la segunda parte, el objetivo será dejar en claro los vínculos y consecuencias de la dinámica doméstica, y finalmente en la tercera parte, cómo es el impacto de lo doméstico en el plano internacional.

En las conclusiones uniremos los conceptos trabajados, junto con el análisis elaborado, y pondremos de manifiesto los argumentos que darán sostén a la hipótesis.

Marco teórico: aproximaciones conceptuales.

El marco teórico que utilizaremos para llevar a cabo este análisis estará compuesto de dos dimensiones: doméstica e internacional.

En primer lugar, se evaluarán los antecedentes de los principales actores, Argentina y España, ya que el objetivo será analizar el origen del conflicto, o en otras palabras, relevar las tendencias en las decisiones políticas y económicas, así como también, la actitud frente a los regímenes internacionales. También nos ocuparemos de hacer una breve descripción del funcionamiento del Organismo de Solución de Diferencias, que forma parte de la OMC, para tener un mejor entendimiento en materia de instancias y procedimientos.

Una vez establecido el cuadro de situación al momento de la demanda argentina ante la OMC, la dimensión doméstica se abordará teniendo en cuenta los intereses y preferencias de los actores involucrados, esto incluye los protagonistas al interior de los estados en cuestión. Para ello, tomaremos como perspectiva la teoría del juego de dos niveles de Putnam. Lo más relevante en este sentido, será focalizar en la toma de decisiones de los distintos actores, cuáles son los principales determinantes, y la complejidad en sus interrelaciones. Las cuestiones domésticas son decisivas para la formulación de la política exterior, y esto trae consecuencias en el desarrollo de las relaciones internacionales.

Luego, tomaremos los ejes analíticos centrales para la interdependencia compleja. Los mismos serán, por un lado, los canales múltiples, ausencia de jerarquía en la agenda de los estados, y el relego de fuerza militar. A través de estos tres ejes, van a poder esclarecerse, las metas de los actores, la instrumentalización de la política estatal, el establecimiento de la agenda, la vinculación de los temas en cuestión, y finalmente, el rol de las organizaciones internacionales, dando lugar a un entramado político de mayor alcance, que si sólo se analizara el plano doméstico.

Pensamos que es importante explicarlo de esta forma, ya que las variables mencionadas, se condicen y vinculan con el comportamiento de Argentina ante la UE, y ayudan a entenderlo, en definitiva las teorías deben ayudar a comprender los procesos políticos: pensar cómo se desenvuelve un país periférico en un mundo de gigantes, ante una controversia bajo una configuración de poder asimétrica. Para Keohane y Nye, los estados más poderosos, ya no pueden ejercer poder de coerción por su poderío militar, sino que la

dinámica y la interacción entre los estados, depende de la articulación de sus recursos, y la adhesión a los regímenes internacionales.

De esta manera, con el trabajo de investigación y el hallazgo de los indicadores correspondientes, intentaremos dar una explicación exhaustiva a nuestra hipótesis, y todos los cuestionamientos que se desprendan de ella.

PARTE I

Aproximaciones generales sobre la OMC: origen, agenda y debates pendientes.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) es uno de los principales organismos internacionales con mayor actividad por parte de sus estados miembro, a pesar de ser uno de los más jóvenes del sistema internacional. Fundada en 1995, fruto de rondas de negociaciones comerciales entre países que conformaban el GATT (1948), su organismo antecesor. La Ronda de Uruguay fue la que dio lugar al origen de la OMC, cuyas negociaciones fueron desarrolladas entre 1986 y 1994.

Son dos los ángulos que nos interesa destacar de dicho organismo para dar amplitud coyuntural a lo que explicaremos en las partes siguientes de esta tesis.

Por un lado, el peso que tienen los temas vinculados a la agricultura en la agenda de la OMC, ya que el hilo conductor de la controversia entre Argentina y España⁴ tiene al biodiesel como protagonista, sin ser este un tema en la agenda de la OMC por sí mismo, más bien, de forma indirecta. Y por otro lado, cómo se desarrolla el abordaje de los conflictos que surgen entre los países que conforman el organismo.

Desde la creación de la OMC, se han sucedido otras rondas de negociación, además de la ya mencionada Ronda de Uruguay, con diversos temas, como ser las medidas antidumping y cuestiones arancelarias. También se trataron (y tratan) temas vinculados al servicio de telecomunicaciones, el comercio de franquicia arancelaria de productos de tecnología de la información, servicios financieros, propiedad intelectual, entre otros⁵.

Estos temas están vigentes en las agendas de las negociaciones actuales, más puntualmente en las Rondas de Doha, tema sobre el que haremos alusión más adelante.

Otra cuestión importante que merece ser aclarada, es que los acuerdos finales concluidos de estos largos e intensos procesos de negociación, no siempre son adoptados por todos los países miembros de la OMC que participan en ellos.

⁴ En primera instancia vamos a referirnos a la controversia como bilateral entre dos estados hasta llegar a segunda parte de la tesis donde se abordará una explicación más detallada en tal sentido.

⁵ Organización Mundial de Comercio. Documentos en Línea. Publicación 2014. Acceso: abril 2015. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/doload_s/inbr_s.pdf

Retomando la Ronda de Uruguay, otra de sus consecuencias positivas ha sido el desarrollo institucional de la OMC, necesario en todo organismo. El Sistema de Solución de Controversias (SSC) es reconocido por la mayoría de los integrantes de la comunidad internacional como uno de los mayores logros en materia de resolución de conflictos entre estados. Se trata de un proceso estructurado, con instancias definidas y plazos de cumplimiento, que como resultado de las negociaciones, ha sido constituido para resolver aquellas diferencias referentes a las relaciones comerciales entre miembros de la OMC, que no pueden dirimirse entre las partes en cuestión⁶.

Para la evolución de las relaciones comerciales internacionales en la actualidad, existen algunas posturas acerca de los temas más importantes que deben debatirse, entre ellos, los vinculados a las políticas comerciales agrícolas, que aún son deudas que tienen la OMC y sus miembros.

En el año 2001, se iniciaron nuevas negociaciones en las llamadas Rondas de Doha con una extensa lista de temas a tratar, entre ellos, la cuestión comercial agrícola, que había quedado sin ser resuelta en los procesos anteriores.

Existen diversas visiones acerca de los motivos de por qué este tema no puede ser concluido en un acuerdo final. Aquellas cuestiones que despiertan mayores discusiones, son las *herramientas*, que tienen los estados para proteger su desarrollo, como ser los subsidios, el caso que despierta más ambigüedades. Este punto afecta sin dudas, en el desarrollo de otras industrias, como la que más nos exige poner de manifiesto esta tesis: la industria del biodiesel, siendo considerada por la OMC como un bien industrial. El Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias es el encargado de asegurar la reducción, o de eliminar las distorsiones que pudieran generar sobre el comercio.

El acuerdo establece una categorización sobre los tipos de subsidios o subvenciones pueden darse sin estar sujetas a un perjuicio del comercio internacional. Sin embargo, las subvenciones *recurribles*⁷, perfectamente habilitadas por el acuerdo, pueden tener efectos

⁶Organización Mundial de Comercio. *Evolución histórica del sistema de solución de diferencias de la OMC*. Módulo de formación sobre el sistema de solución de diferencias: cap. 2. Consulta mayo 2015. Disponible en:

https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/disp_settlement_cbt_s/c2s2p1_s.htm

⁷Según la OMC, *las subvenciones recurribles son aquellas en las que pueden incurrir tres tipos de efectos desfavorables. En primer lugar, el daño a una rama de producción nacional causado por las importaciones subvencionadas en el territorio del Miembro reclamante. Es el único fundamento*

desfavorables sobre los intereses de otro Miembro, y pueden ser impugnadas en el marco de la solución de diferencias multilateral o ser objeto de una medida compensatoria. Sin embargo, este avance en el tratamiento de estos asuntos, no resuelve la dificultad de determinar cuándo efectivamente se perjudica al comercio y cuándo no⁸.

Existe además, otra instancia en la OMC, para dirimir diferencias entre dos partes, al cual pueden solicitarles consultas previas, antes de llegar a la instancia de la OSC. Se trata del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. El mismo fue creado con el objetivo de impedir que se adopten reglamentos técnicos, normas y procedimientos de prueba y certificación que levanten obstáculos innecesarios al comercio⁹.

Si bien los países tienen la autonomía para la aplicación de medidas, normas, resoluciones oficiales, etc., para optimizar las condiciones de legitimidad, estas no pueden implicar trabas al comercio internacional. Por tal motivo y para evitar disparidad entre sus miembros, este acuerdo puntual recomienda la utilización de las normas internacionales¹⁰.

Según Valentina Delich, ante la parálisis y el estancamiento en las negociaciones de la Ronda de Doha, el sistema de solución de controversias se ha convertido en “*el engranaje vivo del sistema multilateral de comercio administrado por la OMC*”¹¹.

Mientras algunos autores sostienen la falta de voluntad política¹², y otros la complejidad y multiplicidades de actores e intereses involucrados en las negociaciones, la falta de un

para la adopción de medidas compensatorias. En segundo lugar, el perjuicio grave. Normalmente, el perjuicio grave es consecuencia de efectos desfavorables (por ejemplo, desplazamiento de las exportaciones) en el mercado del Miembro que concede la subvención o en el de un tercer país. Así pues, a diferencia del daño, puede servir de fundamento de una reclamación la lesión de los intereses exportadores de un Miembro. Finalmente, la anulación o menoscabo de las ventajas resultantes del GATT de 1994. La anulación o menoscabo surge casi siempre cuando la subvención socava el mejor acceso a los mercados que supuestamente surge de una reducción del arancel consolidado. Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias PARTE III. Subvenciones recurribles. P 246. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf

⁸Organización Mundial de Comercio. Temas comerciales. Subvenciones y medidas compensatorias. Explicación del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (“Acuerdo SMC”) Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/scm_s/subs_s.htm

⁹Organización Mundial de Comercio. Temas comerciales. Obstáculos técnicos al comercio. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tbt_s/tbt_s.htm

¹⁰Organización Mundial de Comercio. Temas comerciales. Obstáculos técnicos al comercio. Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio. Artículo 9. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt.pdf

¹¹Delich, Valentina. *Multilateralismo, incertidumbre y reputación. Las disputas argentinas en la OMC*. Pensar en Derecho N°2 (2013): 9-32. Eudeba. Universidad de Buenos Aires. 1° edición: agosto 2013. P 11. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/2/revista-pensar-en-derecho2.pdf>

marco regulatorio concreto, da lugar al surgimiento de controversias, como el tema de esta tesis, y que analizaremos con más detalle más adelante.

Para llegar a un acuerdo en las negociaciones de la OMC, se deben atravesar varias instancias, para lograr coordinar los intereses hacia un objetivo común. La regla para concretar un acuerdo se denomina *single undertaking*, e implica acordar una negociación aceptando todo lo resuelto en la misma, en un solo paquete, es decir, que el acuerdo sólo se logrará si son aceptados todos los puntos de la negociación que han recibido tratamiento¹³.

La principal ventaja de este proceso, es la garantía de que todos los estados miembro quedarán suscriptos ante las mismas predisposiciones que se establezcan en el acuerdo, es decir, no habrá situaciones en las que alguno de los estados acepte el paquete de reglas oponiéndose ante alguna reglamentación particular sobre la cual desee ser exceptuado, con lo cual, hay una situación de igualdad jurídica ante el marco regulatorio.

Pero esta situación igualitaria, no implica que todos los estados tengan el mismo peso de poder al momento de la negociación, en ese aspecto entran a jugar otras variables. Las desventajas de este método, pueden abordarse desde su viabilidad y eficacia, dado un contexto plural donde conviven muchos de países muy diferentes entre sí, bajo un contexto de asimetrías de poder²⁰.

Si bien resulta conveniente la configuración de un marco jurídico común a todos, las desventajas mencionadas, no pueden dejar de ser tenidas en cuenta, ya que condicionan a los estados con menos poder, cuyas concesiones de seguro serán superiores. Actualmente, los países no logran llegar a un acuerdo firme sobre esto.

Según el proceso vigente de la OMC, cuando entre dos países surge una controversia, es decir, que alguna de las dos partes interpreta una acción de la otra como contraria a los principios u obligaciones que fueron contraídos en los acuerdos mencionados, tiene la

¹² Peña, Félix. *El difícil arte de concluir lo comenzado: La experiencia de la Rueda Doha y de las negociaciones Mercosur-Unión Europea*. Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales. Publicación: abril 2011. Acceso: mayo 2015. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2011-04-negociaciones-doha-mercosur-ue>

¹³ Peña, Félix. *Un clima de incertidumbre: ¿Será posible lograr acuerdos en la OMC en los plazos previstos en el Programa de Doha?* Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales. Publicación: febrero 2003. Acceso: mayo 2015. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2003-02>

posibilidad de solucionar dichas diferencias en el Órgano de Solución de Diferencias (OSD).

El OSD forma parte del desarrollo institucional de la OMC, y tiene la facultad conformar Grupos Especiales encargados de examinar las controversias. Estos grupos están compuestos de expertos que son elegidos por mutuo acuerdo de las partes en conflicto, si no es posible que lleguen a un acuerdo, el Director General de la OMC, puede designarlos.

A grandes rasgos, las controversias en el OSD pueden pasar por varias etapas. En primer lugar, hay una instancia de consultas, previa a la conformación del Grupo Especial (GE), en las que los países intentan dialogar para resolver su controversia, sin intervención de terceros. En muchas ocasiones, esta instancia logra su objetivo. También puede ocurrir que el Director general de la OMC intervenga como mediador, si el diálogo no resulta.

Ahora bien, cuando esta etapa no resulta satisfactoria, se da inicio a la etapa de conformación del GE previo consenso de ambas partes. La parte demandada, puede rechazar la conformación del GE una vez, pero ante la nueva conformación, esto ya no es una opción posible, a menos que se haya acordado entre ambas partes en cuestión.

Una vez que el GE se conforma mediante el consenso, puede dar recomendaciones y/o emitir resoluciones en un plazo de seis meses, siguiendo un procedimiento estructurado y con plazos definidos en cada instancia.

A diferencia de cómo dirimían las diferencias en el GATT, el OSD tiene la obligación, conforme al estatuto convenido por las partes, de concluir su objetivo y dar un informe definitivo en plazos determinados. Esto le da un orden y una estructura que fomenta la disciplina entre los miembros de la OMC, ya que una vez llegada esta instancia, no queda otra opción más que seguir el procedimiento, a menos que negocien una solución entre el demandante y el demandado, y de común acuerdo den por resuelta la controversia.

Retomando el procedimiento del GE, una vez que las partes consolidan la evidencia en una primera audiencia, ya sea de la parte demandante, como los argumentos de la parte demandada, el GE tiene un plazo de dos semanas para dar sus observaciones.

En medio de este procedimiento, es posible que haya un grupo de países que tengan interés en ser partes de la audiencia, y lo hayan notificado ante el OSD. Para que la participación en calidad de “tercer país” sea concedida, debe haber un “interés sustancial” manifestado para acceder a los derechos¹. Los terceros países tienen derecho a presentar documentos por

escrito, a ser escuchados y acceder a las demandas y argumentos de las partes en cuestión. El GE puede otorgar además, derechos adicionales, como a la participación de todas las audiencias, y el acceso a la información de las mismas, pero siempre estará limitado en cuanto a influenciar un fallo o resolución en la disputa.

Lo más común es que el GE recurra a una segunda audiencia, o réplica, en la que pueden intervenir expertos para evaluar cuestiones técnicas o científicas en la demanda.

Pasadas estas instancias, el GE emite un informe provisional con observaciones y conclusiones, antes del informe definitivo. Si no existe una solicitud de examen en un plazo de dos semanas, el informe definitivo se envía a las partes, y luego al resto de los miembros de la OMC. Si las conclusiones del GE afirman que hubo una infracción o incumplimiento de obligaciones que imparten las normas del comercio internacional (lo manifestado en los Acuerdos), el GE tiene la facultad de emitir recomendaciones para la resolución del conflicto. Luego el informe se convierte en una resolución oficial del OSD.

Cualquiera de las partes puede apelar, y dicha apelación será evaluada por el Órgano Permanente de Apelación (OPA), que emitirá un informe. En un plazo de 30 días, el OSD deberá evaluar el informe de apelación y dirimir si el mismo será tenido en cuenta o no.

Finalmente, si el resultado de las evaluaciones reafirma la infracción o incumplimiento del demandado, este deberá cumplir con las recomendaciones del GE e un “plazo prudencial”. Si no acepta cumplir con las recomendaciones, deberá compensar a la parte demandada, ya sea de manera económica, o con una compensación mutuamente aceptable negociada.

Antecedentes económicos y políticos de la Argentina y España

Si bien esta tesis no tiene por objetivo hacer una comparación entre Argentina y España, para nuestro caso de estudio, resulta fundamental tener en cuenta las políticas económicas llevadas a cabo durante un período anterior considerable, para poder identificar las tendencias, y en su derivación en controversias. Asimismo, la situación de España previa al conflicto, también es importante para analizar la coherencia (o no) de sus decisiones políticas posteriores.

El recorrido histórico, también implicará un repaso de las medidas comerciales adoptadas por los actores en cuestión, en el período 2010-2013, destacadas en los reportes emitidos del G20, para profundizar en mayor medida, el análisis político-económico desde la perspectiva del comercio internacional.

Durante el breve período 2001-2003, la Argentina pasó por un lapso de crisis política, económica y social, que provocó cambios rotundos en el rumbo del país.

En lo que respecta a la economía, la crisis del 2001 producida por el agotamiento y saturación de la convertibilidad, derivó en un caos político y social que desestabilizó al país no sólo desde lo interno, sino también en su proyección internacional con la entrada al default. Las constantes tensiones institucionales, se complementaban con niveles de desocupación que superaban el 20% de la población¹⁴, era muy difícil proyectar escenarios alentadores ante semejantes circunstancias. La crisis de 2001, fue el resultado penoso de un proceso en el que han intervenido varios factores o variables. Las desregularizaciones del mercado, en conjunto con políticas fiscales desacertadas¹⁵, y una política monetaria nula, debido al condicionamiento por el tipo de cambio fijo, fueron circunstancias que generaron condiciones de vulnerabilidad y dependencia ante los efectos provenientes del exterior, que en lugar de haber sido advertidas como amenazas, fueron avaladas por el paradigma de pensamiento en ese momento, que ponderaba la visión de entidades internacionales como el

¹⁴ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. *La macroeconomía argentina 2003-2012*. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Subsecretaría de Programación Macroeconómica. Dirección Nacional de Política Macroeconómica. Publicación: diciembre 2012. Acceso: mayo 2015. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/basehome/pdf/indicadores.pdf>

¹⁵ Frenkel, Roberto. *Globalización y crisis financieras en América Latina*, Revista de la CEPAL, N° 80, Santiago de Chile, Agosto 2003, 41-54. P 49. Disponible en: <http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/20-2003.pdf>

FMI, favoreciendo medidas de ajuste, sin impacto positivo y de permanente efervescencia en los sectores sociales más afectados.

Tanto los efectos sociales, como los económicos heredados del paradigma neoliberal ortodoxo, actualizaron las demandas de redistribución y desarrollo productivo, que fue interrumpido décadas atrás, aunque en un mundo muy diferente, más dinámico, y con reglas de juego que demandaban (y aún lo hacen) mayor creatividad en las estrategias de inserción internacional¹⁶.

Durante la administración de Eduardo Duhalde (2002), se tomaron medidas económicas de emergencia en el caos macroeconómico nacional. Las mismas pueden ser resumidas en la conversión de las deudas contraídas previamente con los bancos locales en moneda extranjera a pesos; la aplicación de impuestos a las exportaciones; controles a los movimientos de capitales, la anulación de la vinculación al dólar de diversos precios y tarifas, instituida en los años noventa en el marco de la privatización.

La devaluación del peso, hizo que la Argentina fuera ganando competitividad a nivel internacional en cuanto a sus productos, sobre todo de la soja. Esto sumado al crecimiento exponencial chino, generó un aumento en la demanda que impactó notablemente en las economías de países exportadores de materia prima.

De la crisis del paradigma neoliberal y el apego a las relaciones bilaterales con Estados Unidos, Argentina pasó a conformar un modelo económico basado en la exportación de *commodities*, retenciones a las exportaciones, desendeudamiento, y trama de estrategias de política exterior a las necesidades internas de corto plazo¹⁷.

Durante ese breve período de tiempo, a nivel internacional, puede destacarse el incremento del precio de los *commodities* que acompañó y benefició notablemente el proceso de transición de la Argentina.

Si bien la década que va desde 2003 a 2013 está compuesta por dos administraciones (Néstor Kirchner 2003-2007 y Cristina Kirchner 2007-2011-2015), las mismas representan

¹⁶ Paradiso, José. *Ideas, ideologías y política exterior en Argentina*. DEP: Diplomacia, Estrategia y Política / Proyecto Raúl Prebisch N°5 (enero/marzo de 2007). 5-26. Disponible en: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0353.pdf>

¹⁷ Corigliano, Francisco. *Ciclos de globalización, modelos de crecimiento económico y paradigmas de política exterior: el caso argentino (1862-2006)*. Revista Temas y Debates. Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Año 11, N° 13, agosto 2007, pp. 199-209.

una continuidad casi indiscutible en lo que respecta al modelo económico y de inserción internacional del país.

Sin embargo, muchos autores dividen esos diez años en dos o tres etapas, dependiendo de las diferentes visiones o cambios que tomen de referencia para analizar la macroeconomía. Lo cierto es la crisis económica internacional de 2008, y la consecuente retracción del comercio internacional, marcan un punto de cambio importante en las decisiones políticas, económicas y comerciales en cualquier país, porque generan impacto en las balanzas comerciales de países exportadores.

Volviendo a las decisiones en materia económica de Argentina, durante la primera administración kirchnerista, sería injusto e incorrecto reducir la salida de la recesión sólo por el boom de la soja. Acompañados por ese proceso, no sólo se conjugaron políticas comerciales que sacaron provecho de esa situación, sino que la continuidad marcada por el ministro de economía Lavagna, quien inicio su gestión en la administración de Duhalde, tuvo consecuencias muy positivas. Los cinco pilares que sostuvieron el crecimiento económico fueron: la política monetaria estable y favorable al comercio con un tipo de cambio competitivo, ambas balanzas (comercial y fiscal) superavitarias, una reserva en el banco central creciente, la reestructuración de la deuda pública, y la implementación de planes sociales para mitigar los efectos sociales de la crisis¹⁸.

Con la renuncia del Ministro Lavagna, las políticas económicas fueron más personalistas y el rol del Ministro de Economía quedó mucho más apegado a las decisiones políticas presidenciales. Pasarían cinco ministros más, hasta la llegada de Hernán Lorenzino en 2011, al frente del Ministerio de Economía de la Argentina al momento de la demanda ante la OMC. Lo importante para destacar en el período 2005-2012, es la continuidad ideológica tanto en aspectos económicos, como políticos y sociales.

¹⁸ Damill, Mario; Frenkel, Roberto y Rapetti Martin. *The New Millennium Argentine Saga: from Crisis to. Success and from Success to Failure*. Iniciativa para la transparencia financier (ITF). Documentos Técnicos. Publicación: 2014. Acceso: mayo 2015. Disponible en: <http://www.itf.org.ar/documentos.php>

Desde lo político y social, la retórica se sostuvo en la decisión de un país, en recuperar su fortaleza económica, su presencia en los foros del mundo, el respeto a los derechos humanos, y el reclamo ineludible de la soberanía sobre las Islas Malvinas¹⁹.

Desde lo económico, se sostuvieron y ampliaron políticas redistributivas manteniendo planes sociales, como la Asignación Universal por Hijo, y políticas vinculadas al consumo interno.

Según un informe oficial presentado ante la OMC, los principales ejes de la promoción comercial estratégica del Gobierno Nacional para profundizar el crecimiento, y mejorar la inserción del país en la coyuntura de crisis económica internacional, han sido: la creación de la Secretaría de Comercio Exterior en el marco del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, con el objetivo de incrementar y diversificar las exportaciones, y con la intención de consolidar las exportaciones hacia socios comerciales tradicionales del país, pero también contribuyendo a la apertura de nuevos mercados a través de la realización de misiones comerciales multisectoriales y sectoriales en el exterior, sobre todo de aquellos productos con valor agregado, e involucrando a las Pymes. Estas acciones, son complementadas con la presencia de Argentina en los foros multilaterales, en una actitud siempre activa, y pronunciándose en contra de la creciente proliferación de barreras no arancelarias²⁰.

El aspecto negativo de este período fue la creciente inflación, y la falta de credibilidad en los índices oficiales para la medición de la misma, teniendo que recurrir a fuentes privadas para contrastar los datos oficiales, como puede observarse en el siguiente cuadro:

AÑO	INDEC (%)	INDICES PRIVADOS (%)
2002	25,9	25,9
2003	13,4	13,4

¹⁹ Fernandez de Kirchner, Cristina. *Discurso Presidenta en el acto en memoria de los caídos en Malvinas*. Casa Rosada. Presidencia de la Nación. Publicación: abril 2008. Consulta: marzo 2015. Disponible en: <http://www.caserosada.gov.ar/informacion/discursos/16861-blank-2859864>

²⁰ Organización Mundial de Comercio. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Documento WT/TPR/G/277. Publicación: febrero 2013. Consulta junio 2015. PP 13-15. Disponible en: http://www.puntofocal.gov.ar/doc/g277_s.pdf

2004	4,4	4,4
2005	9,6	9,6
2006	10,9	10,9
2007	8,5	26,2
2008	7,2	23,9
2009	7,7	16,3
2010	10,9	25,8
2011	9,5	24
2012	11,5	26,5

Fuente: www.tasadeinflacion.com.ar

Con respecto a las relaciones de Argentina y los miembros de la UE, fue una década que estuvo marcada por cuestiones que generaban rispideces e incomodidad. Por un lado, las presiones de los bonistas, en el marco de la estrategia de desendeudamiento, por otro, el reclamo por las Islas Malvinas, cuestión que fue retomada con gran ímpetu por el gobierno de Néstor y Cristina Kirchner. Y finalmente, la estatización de Aerolíneas Argentinas, tal vez el elemento más contundente y de mayor impacto en las relaciones con España. Durante el período 2002-2012, fueron más los desencuentros, ambigüedades, y conflictos los que prevalecieron, ante alguna idea de promover relaciones comerciales saludables. Si bien la Argentina no tiene una tradición de llevar las políticas comerciales y su discurso político en la misma sintonía, al igual que muchos otros estados, ausencia de un plan estratégico perjudica una asociación comercial beneficiosa. Si a esto le sumamos la aparición de otros actores comerciales asiáticos, particularmente el caso de China; o el crecimiento de las afinidades con Brasil y la tendencia a “regionalizar”²¹ los intereses políticos, tenemos menos incentivos aún para que la UE tuviera un lugar de mayor relevancia en la agenda argentina.

Si bien en un primer momento, la negociación con los acreedores de la deuda era un tema prioritario para recuperar confianza a nivel internacional, la continuidad de las rispideces a lo largo de este período le resta margen de maniobra en los otros ámbitos.

²¹ Con esto pretendo referenciar el hecho al vuelco hacia la región sudamericana a la hora de buscar aliados.

En el ámbito de la OMC, puntualmente en las rondas de negociación, la asociación con Brasil y otros países en desarrollo, fueron las estrategias elegidas para criticar el doble standard de las grandes potencias en los foros, donde por un lado, invitan a la apertura plena de sus capitales y servicios, y por otro se mantienen cerrador en sus productos agrarios y bienes industriales²². A pesar del discurso argentino signado por estas características, en enero de 2012, se implementó un régimen de declaraciones juradas a través de una resolución de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). La misma consistía realizar una Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI) como requisito para poder ingresar mercaderías desde el exterior, sean bienes terminados para consumo, o bien, insumos²³. Estas medidas despertaron conflictos en las relaciones comerciales de Argentina, sobre todo de sus principales socios, incluso hizo que la UE iniciara una demanda en la OMC, a la que se sumarían posteriormente demandas de Estados Unidos y Japón.

Estos indicadores permiten ver que el último tramo del período analizado, ha sido crucial en cuanto a definición de políticas en materia comercial para la Argentina.

La situación de España difiere bastante de la de nuestro país, durante los diez últimos años anteriores de la controversia. A diferencia de Argentina, España tuvo administraciones que alternaron gobiernos de color político diferente.

Durante 2000 y 2004, Aznar fue quien ocupó el cargo de la Presidencia del Gobierno del sistema parlamentario español. Se trató de una administración conservadora y ortodoxa, en términos de políticas económicas, que mantuvieron un crecimiento sostenido de la economía, sin mayores sobresaltos, aunque ya se vislumbraba una tendencia al crecimiento del endeudamiento público de España.

Zapatero llega al poder en el período 2004-2008, produciendo cambios positivos en la forma de administrar, que luego le valen la renovación en 2008, año clave para las economías de los países más desarrollados. La crisis de las hipotecas en Estados Unidos,

²²Rapoport, Mario. *Argentina: economy and international policy. Historical processes*. Diplomacia, Estrategia & Política (DEP), N° 10, Itamaraty, Brasilia, octubre-diciembre 2009, pp. 27-51. Consulta mayo 2015. Disponible en: http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/argentina_economia_y_politica_internacional.pdf

²³Cámara Argentina de Comercio. Resolución General AFIP 3252/12. Consulta junio 2015. Disponible en: http://www.cac.com.ar/data/documentos/53_3252%2011.pdf

cuya resonancia se extendió por todo el sistema financiero internacional, impactó fuertemente en España.

El gobierno de Zapatero, que había mantenido sus políticas sociales y económicas estables, es decir, sin sobre saltos y con valores que sostenían un 0,2% de crecimiento anual, tomó la decisión de llevar a cabo el rescate de los bancos de la crisis generada por aquellos que no pudieron seguir pagando sus hipotecas.

Durante los años previos al 2008, la administración del PSOE junto al Ministerio de Economía y Hacienda, compusieron una diarquía sinérgica, en cuanto a las políticas económicas aplicadas.

A pesar de algunas críticas recibidas por parte de los sectores más conservadores, el gobierno de Zapatero, pudo sostener una gestión dinámica con indicadores estables: una combinación de condiciones monetarias expansivas, prudencia fiscal, reformas estructurales beneficiosas que contribuyeron a un sólido rendimiento de la economía en términos del crecimiento, empleo y finanzas públicas durante más de una década²⁴.

Hasta ese momento, España tenía una deuda menor al 50% de su PBI, y un déficit que variaba entre 1.5 y 2%. Según expertos, no eran valores amenazantes, y el modesto crecimiento anual permitía sostener la situación. Sin embargo, el rescate profundizó los negativos, y fue necesario aplicar políticas de ajuste para que la situación no se fuera de las manos. Estas políticas implicaban una drástica reducción en proyectos de inversión estatal, aumento de impuestos, y recorte de programas sociales.

Para el 2009, el déficit fiscal superaba el 9% del PBI, y la deuda pública llegaba al 60%. La redirección del gobierno no fue vista con buenos ojos por la sociedad, y fue entonces cuando comenzaron las manifestaciones y el debilitamiento de la administración de Zapatero.

Desde la llegada al poder de Mariano Rajoy en 2011, España ha una agenda de reformas económicas en consonancia con las recomendaciones de política económica establecidas por la Unión Europea²⁵.

²⁴ Kennedy, Paul. *Phoenix from the Ashes. The PSOE Government under Rodríguez Zapatero 2004–2007: A new model for social democracy*. International Journal of Iberian Studies Volume 20 Number 3(2007) 186-206. P 194.

²⁵ *Las reformas del Gobierno de España*. Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia. Secretaría de Estado de Comunicación. Madrid, septiembre de 2012. Consulta junio 2014. P 20. Disponible en:

Entre las mismas se destacan la reducción del déficit fiscal como principal objetivo, medidas de austeridad, y políticas de ajuste.

El ajuste suponía un total de quince mil millones de euros, que implicaban congelamiento de sueldos de empleados públicos, y una reducción en casi un 20% de las estructuras orgánicas de la Administración del Estado y de los altos cargos.

En cuanto a medidas presupuestarias, para 2012 debía reducirse el déficit de la Administración General del Estado en 17.800 millones de euros, viéndose perjudicados los sectores de empleo público, salud y educación.

Para 2013 y 2014, la UE recomendaba seguir recortando gastos en 39.000 millones y 50.100 millones de euros, respectivamente²⁶.

Los efectos de la crisis del 2008, fueron diferentes para España, al formar parte de los países centrales, a diferencia de Argentina, que se encuentra en la periferia. La crisis toma a España en una situación de endeudamiento con el exterior elevado, con el boom del crecimiento inmobiliario. En consecuencia, el acceso al crédito fue cada vez más limitado y acompañado del creciente endeudamiento se produzca una contracción de la demanda interna. El PBI cayó 3,7% en el año 2009, tras más de una década con crecimientos superiores al 3%²⁷.

También cabe destacar que en 2013, el PBI registró una caída del 2% en tasa interanual, cuantía que se traduce en un retroceso del -0,5% en comparación con el último trimestre de 2012, lo que podría estar reflejando un repunte hacia el futuro²⁸.

Tanto la Argentina como España (en el marco de la UE) forman parte del G20, y esto nos permite tener un marco común donde quedan de manifiesto las políticas comerciales que

<http://www.lamoncloa.gob.es/Documents/lasreformasdelgobiernodeespa%C3%B1aespa%C3%B1olcongr%C3%A1ficos.pdf>

²⁶ *Las reformas del Gobierno de España*. Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia. Secretaría de Estado de Comunicación. Madrid, Septiembre de 2012. Consulta: Junio 2014. P 7. Disponible en:

<http://www.lamoncloa.gob.es/Documents/lasreformasdelgobiernodeespa%C3%B1aespa%C3%B1olcongr%C3%A1ficos.pdf>

²⁷ Martínez Álvarez, José Antonio. *La economía española, su evolución y escenarios para la recuperación*. Instituto de Estudios Fiscales. 2014. Consulta mayo 2015. Disponible en: http://www.ief.es/documentos/noticias/2014_PublicacionCIRIEC.pdf

²⁸ *Documento de trabajo de los servicios de la comisión*. Informe sobre España 2015, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Bruselas, 26.2.2015. Disponible en:

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_spain_es.pdf

han tomado (y toman) los gobiernos, en momentos de expansión y/o retracción del comercio internacional.

Las medidas comerciales restrictivas más destacables por parte de Argentina en el período 2011-2013, bajo el foro del G20, estuvieron vinculadas a la ampliación de los valores de criterio de carácter precautorio²⁹ a ciertos productos importados, de los cuales se destacan productos plásticos, mayormente provenientes de países asiáticos. También relacionados a productos manufacturados a partir del algodón y el metal. Otra medida restrictiva importante, fue la implementación de un sistema de aprobación previa mediante una declaración jurada anticipada, para todas aquellas importaciones de servicios que superen la cantidad de 100.000 dólares, que ya mencionamos, y que fue objeto de críticas de muchos otros miembros del G20³⁰.

En lo que respecta a medidas estimulantes al comercio, a través del Banco de la Nación Argentina en mayo de 2012, se implementó el “Programa de Financiamiento para la Ampliación y Renovación de Flota del Transporte Automotor de Cargas”. El mismo tenía el objetivo de proporcionar ayuda financiera a las personas físicas, jurídicas y a los fabricantes nacionales de vehículos de carga y complementos, promoviendo la ampliación y renovación del parque automotor de transporte de cargas.³¹ Por el lado de España, no se registran inicios de políticas concretas como país miembro de la UE, en el marco del for del G20.

Respecto de los inicios en investigaciones sobre medidas antidumping, es notable cómo se invierte la tendencia entre Argentina y la UE, ya que en el período octubre 2010 – abril 2011, Argentina había iniciado once casos, mientras que la UE, ocho. En cambio, en el período desde octubre 2011 – abril 2012, la Argentina registró sólo cuatro casos iniciados, y la UE elevó la cifra a trece. Ya para finales del 2013, Argentina se mantuvo estable en la tendencia, mientras que la UE redujo la cifra, más aún, se dieron por terminadas muchas de las investigaciones iniciadas a China, India y Corea del Sur, en el período 2011-2013³².

²⁹ *Report on G-20 Trade Measures(MID-OCTOBER 2011 TO MID-MAY 2012)*. Disponible en: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx

³⁰ *Report on G-20 Trade Measures(MID-OCTOBER 2011 TO MID-MAY 2012)*. Disponible en: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx P 61

³¹ Decreto N° 494/2012. Disponible en: <http://www.transporte.gob.ar/content/renovaciondeflota>

³² *Report on G-20 Trade Measures (MID-MAY 2013 TO MID-NOVEMBER 2013)*. P 40. Disponible en: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx

Se registra una participación más activa por parte de la AFIP, ampliando las listas de criterios preventivos sobre productos importados en sus resoluciones generales. Se destacan textiles y productos semiterminados del hierro y acero. Solo dos inicios de investigación antidumping. A mediados de 2013, el gobierno argentino finalizó por decreto las líneas de crédito preferencial, destinados a promover la fabricación nacional de bienes de capital, informática y telecomunicaciones, para fabricantes que contaren con establecimientos industriales radicados en el Territorio Nacional.

En lo que respecta a la aplicación de medidas concretas, como podemos ver, hay una exposición mucho más visible de parte de Argentina, ya que España, al estar integrada a la UE, no es analizada de la misma forma. En los reportes del foro, se resalta permanentemente la necesidad de un liderazgo fuerte, ante el lento crecimiento del comercio producido por la crisis del 2008. Las tendencias restrictivas iniciales de los países desarrollados (incluida la UE) post-crisis, no ayudaron demasiado a revertir la tendencia hasta casi cinco años después.

En la próxima sección, nos centraremos más en las demandas específicas ante la OMC de la Argentina para remarcar antecedentes hacia nuestro problema de investigación.

Demandas Argentinas en el OSD (2002-2012)

Como ya se ha mencionado en el diseño, es importante en este trabajo recurrir a la historia, como hemos venido haciendo en esta primera parte. Ya hemos relevado los hechos más importantes que dieron lugar a la OMC, y mencionamos la mecánica y el funcionamiento del organismo subsidiario que se ocupa de las controversias. También hemos dado un panorama sobre el escenario internacional y el tránsito de la Argentina y España en esos diez años, así como también las medidas comerciales más relevantes que destacaron en el G20.

En esta sección, nos ocuparemos de registrar aquellos hechos controversiales que han involucrado a la Argentina en la OMC, tomando como referencia el mismo período, hasta el inicio formal de la demanda argentina a la UE por el biodiesel en 2012.

En los diez años previos a la disputa por el biodiesel, la Argentina inició un total 6 demandas ante la OMC, dos de las cuales involucraron a la Unión Europea, en 2003 y en 2006. En 2003, el objeto de la demanda fue por productos derivados de la biotecnología³³ (organismos genéticamente modificados), y en el segundo sobre una discrepancia sobre los aranceles de los ajos. En el primer caso, que analizaremos con más detalle más adelante, se conformó un panel de consultas, el cual le dio la razón a la Argentina, mientras que en el segundo, no se llegó a la conformación de panel, sino que fue dirimido en una negociación previa a esa instancia.

Pero la Unión Europea no fue la única protagonista de la etapa, Estados Unidos fue demandado por Argentina en 2006, por derechos antidumping aplicados a tubos de acero para campos petrolíferos³⁴, pero para este caso tampoco llegó a conformarse un panel de consultas.

En lo que respecta a países latinoamericanos, Argentina demandó a Chile y a Brasil en 2006: a Chile por salvaguardias sobre productos lácteos y a Brasil por medidas

³³ European Commission. *La UE y Argentina alcanzan una solución en el caso OMC sobre Organismos Genéticamente Modificados*. Bruselas, marzo 2010. Consulta: mayo 2015. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-325_es.htm

³⁴ Organización Mundial de Comercio. *Solución de diferencias: DS346. Estados Unidos: Examen administrativo de los derechos antidumping sobre los artículos tubulares para campos petrolíferos procedentes de la Argentina*. Consulta mayo 2015. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds346_s.htm

antidumping sobre resinas. En ninguno de estos casos se conformó panel de consultas, sino que fueron retiradas por negociaciones previas.

Retomando la demanda Argentina del 2003 a la Unión Europea, resulta interesante analizar el desarrollo de la controversia, ya que representa un antecedente a tener en cuenta para el tema central de esta tesis.

En aquel caso, la demanda concluyó en marzo de 2010, con un resultado a favor de la Argentina, después de un largo proceso, y habiendo transitado varias instancias.

Según la postura argentina, diversos Estados miembros de la comunidad europea mantenían prohibiciones de comercialización nacional y de importación de productos biotecnológicos, aun cuando esos productos ya habían sido aprobados para su importación y posterior comercialización en la Unión Europea³⁵.

Luego de que en marzo Argentina llevara su demanda ante el Organismo de Solución de Diferencias y solicitara la celebración de consultas con respecto a las restricciones de miembros de la comunidad europea que afectaban directamente a nuestro país la comercialización de productos agropecuarios y alimenticios, en agosto de ese mismo año, y aunque fue aplazado en una primera instancia, la OSD le concedió la conformación de un Grupo Especial, luego de que otros países solicitaran adherirse a la solicitud de consultas³⁶.

En febrero de 2004, los Estados Unidos, el Canadá y la Argentina solicitaron conjuntamente al Director General que estableciera la composición del Grupo Especial, originándose un mes después.

Luego de varias postergaciones y pedidos de extensión para dar a conocer las observaciones, en septiembre de 2006, el Grupo Especial comprobó que las Comunidades Europeas habían aplicado una moratoria general a la aprobación de productos biotecnológicos entre junio de 1999 y agosto de 2003, habiendo entonces actuado de forma contraria a lo indicado en algunos artículos de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF). En consecuencia, las comunidades europeas involucradas en la controversia, dieron a

³⁵ Organización Mundial de Comercio. Solución de diferencias: DS293. *Comunidades Europeas — Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*. Consulta mayo 2015. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds293_s.htm

³⁶ Los países que solicitaron adherirse fueron: Australia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, India, México y Nueva Zelanda.

conocer su intención de cumplimiento de las recomendaciones del Grupo Especial, aunque estableciendo “plazos prudenciales”.

Finalmente, luego del establecimiento de nuevos plazos de aplicación, la Argentina y la Unión Europea notificaron a la OSD la solución mutuamente convenida³⁷.

En las próximas secciones de esta tesis, procederemos a vincular el fenómeno de análisis con el marco teórico descrito, y procuraremos concluir sobre la validez de nuestras hipótesis.

³⁷ Organización Mundial de Comercio. Solución de diferencias: DS293. *Op cit.* Consulta mayo 2015. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds293_s.htm

Cadena de valor de la producción del biodiesel en Argentina y España

Es importante destacar que tanto en España como en Argentina, las fuerzas políticas y empresarias, han apostado fuertemente en el desarrollo de la industria del biodiesel, por las condiciones domésticas e internacionales favorables. En nuestro país, se destaca la producción por su grado de competitividad, logrado mayormente, a partir del proceso de crushing, es decir, la molienda de soja. Este proceso es llevado a cabo por maquinaria de alta tecnología, donde se han hecho las mayores inversiones, convirtiendo las plantas argentinas en las más modernas del mundo³⁸. La posibilidad de siembra directa, y las condiciones privilegiadas en lo que respecta a los factores climáticos, son las principales ventajas competitivas de la Argentina. Otro punto no menor, es la cercanía de las plantas a los puertos, y puntos de salida, que permiten tener bajos costos en los fletes. La conjunción de estas características, hacen que la Argentina ocupe un lugar privilegiado en la exportación de biodiesel, incluso superando a Brasil, uno de los pioneros en el desarrollo de esta industria³⁹.

Según destacan los investigadores Carlos Galperín y Cecilia Pérez Llana, hay tres principales tipos de política aplicables en la cadena de producción, que combinadas entre sí, generan beneficios para el desarrollo de la industria. Las mismas son, los subsidios al producto final, los subsidios a las materias primas, y la modificación de aranceles, y otras barreras a la importación del producto final y de las materias primas⁴⁰. Por su parte, la OMC también menciona tres variables sobre las que sus miembros, abordan medidas que afectan el desarrollo agrario, y las potenciales industrias derivadas: el acceso a los mercados, el apoyo doméstico y la competitividad hacia afuera⁴¹, que enmarcan perfectamente las categorías de las políticas mencionadas por los autores.

³⁸Paz, Carolina; *Biodiesel, ¿dumping o proteccionismo?*. Observatorio Universidad Nacional de Rosario. Disponible en: <http://biodiesel.com.ar/9233/biodiesel-dumping-o-proteccionismo>

³⁹Mira, Cristian. “*Soja: el país supera a Brasil en divisas*”. La Nación, Economía, agosto 29 de 2011. Versión digital disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1401454-soja-el-pais-supera-a-brasil-en-divisas>

⁴⁰Galperín, Carlos; Chaves, Miriam; y Pérez Llana, Cecilia; *Desarrollo de los biocombustibles: ¿cuál es el lugar de la política comercial?* Revista CEI. P 83. Disponible en: <http://www.cei.gob.ar/userfiles/CEI-REVISTA-9-ZLL.pdf>

⁴¹*Report on G-20 Trade Measures (MID-OCTOBER 2011 TO MID-MAY 2012)*. P 17. Disponible en: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx

En primer lugar, los subsidios directos al biodiesel, permiten reducir su precio de venta en el mercado interno para poder competir con los combustibles fósiles, generando en paralelo, una baja en las importaciones. Al mismo tiempo, estos subsidios pueden también reducir la importación, al favorecer la producción de productores locales menos eficientes. Por su parte, las ayudas a la producción de materias primas pueden tener dos objetivos: reducir de manera explícita el precio de los insumos que se destinan en exclusiva a la producción de biodiesel, o ayudar a los productores rurales como parte de los objetivos de la política agrícola.⁴² En 2003, la UE inició la implementación de la Política Agrícola Común (PAC), con pagos directos sobre cultivos de materia prima dirigida a los biocombustibles. Argentina, en cambio, no cuenta con una política alineada desde el inicio de la cadena, es decir, no hay subsidios o ayudas a los productores locales de forma directa. Las inversiones en tecnología y plantas de producción mencionadas, provienen del ámbito privado⁴³, aunque el gobierno nacional favorece indirectamente su desarrollo, con políticas de créditos en temas vinculados⁴⁴. Sí existe un tratamiento tributario regulado por la Ley Argentina 26.093 (2006), el cual varía, según la etapa de la cadena de valor de la soja. Según dictamina la Ley, inicialmente, se cobrada una tasa efectiva como derecho de exportación al biodiesel del 16,7%⁴⁵. Luego en 2012, fue modificada a un sistema de alícuota móvil, de manera tal que la misma fuera equivalente al precio de referencia del biodiesel menos los costos totales más retorno sobre el capital total empleado, a los fines de atenuar los efectos de los cambios drásticos de los precios internacionales, y evitar

⁴² Galperín, Carlos; Chaves, Miriam; y Pérez Llana, Cecilia; *Op cit.* P 83. Disponible en: <http://www.cei.gob.ar/userfiles/CEI-REVISTA-9-ZLL.pdf>.

⁴³ *Biocombustibles en Argentina: contexto y perspectivas*. Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Ministro de Economía. Secretaría de Planificación y Política Económica. Marzo 2015. P 13. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/216143/1122514/version/2/file/Informe+Biocombustible.pdf>

⁴⁴ A través del Banco de la Nación Argentina, en mayo de 2012, fue implementado el “Programa de Financiamiento para la Ampliación y Renovación de Flota del Transporte Automotor de Cargas”, el cual fue citado en la primera parte de la tesis. Esto figura en el Report on G-20 Trade Measures (MID-OCTOBER 2011 TO MID-MAY 2012) como una de las políticas aplicadas por Argentina, en favor del desarrollo del comercio.

⁴⁵ Más adelante en este trabajo se detallará con mayor precisión las características de esta Ley.

distorsiones en el mercado, mitigando los efectos adversos de los mismos sobre las decisiones de producción e inversión local.⁴⁶

Retomando la categorización, las trabas al acceso al mercado, ya sea aranceles o barreras no arancelarias, sostienen la demanda de la producción local. La conjunción de estas medidas contribuye al desarrollo de la industria, protegiendo y generando valor agregado en la cadena de producción.

En 2011, España fue el tercer país productor de biodiesel en la UE, detrás de Alemania y Francia respectivamente, y cuarto en consumo. El biodiesel español proviene mayoritariamente de la semilla de la colza, que a diferencia de la soja, es un cultivo que puede desarrollarse bajo condiciones climáticas menos templadas, esto la hace más amigable para territorios con menor nivel de precipitaciones. El valor de la tonelada de aceite de colza, ha sido siempre superior al de soja, aunque el comportamiento en los precios ha sido similar, si tomamos en cuenta los períodos de alza y baja⁴⁷.

El principal argumento de los actores del sector agroindustrial de España, ha estado vinculado con la reducción de producción local, como consecuencia de las importaciones, ya que subsidios internos no estaban siendo complementados con las barreras al ingreso del producto terminado. Cuestión que se abordará más adelante.

Bajo el amparo de la UE, y a diferencia de Argentina, España otorga subsidios y beneficios desde el inicio de la cadena de producción del biodiesel, esto genera otro tipo de vinculación con los agricultores y productores de aceite. La colza representa entre el 80 y 90 por ciento de la totalidad de la materia prima para la producción del biodiesel español, y se estima que la UE ha comprado entre 3.5 y 4.5 billones de euros de esta materia prima directamente de los agricultores en el período 2010-2013⁴⁸.

El aumento de los precios del petróleo, la reducción de la carga impositiva a la industria, y los precios accesibles del aceite de colza, hicieron que la producción de biodiesel europeo se disparara en el período 2004-2008, comenzando a mostrar una merma en la producción

⁴⁶ Resolución SE N° 1725/2012. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/202713/norma.htm>

⁴⁷ Ver Anexo 1.

⁴⁸ Charles, Chris; Gerasimchuk, Ivetta (aa vv). *Biofuels—At What Cost? A review of costs and benefits of EU biofuel policies*. Global Subsidies Initiative. The International Institute for Sustainable Development. Research Report April 2013. P 30. Disponible en: https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/biofuels_subsidies_eu_review.pdf.

real a partir de 2007⁴⁹. Algunas tesis, sostienen que la disminución en la rentabilidad del biodiesel de la UE, no está vinculado al incremento de las importaciones, sino a un exceso en la capacidad productiva, favorecida precisamente por la exención impositiva de los principales productores como Alemania, y la misma España. La falta de coordinación de las medidas aplicadas dentro de la UE, ya sean impositivas o regulatorias, habrían generado incertidumbre y variación en los precios. La brecha entre el precio biodiesel y del aceite de colza, se redujo significativamente entre julio de 2007 y abril del 2008, afectando negativamente a la rentabilidad de la producción, seguidos por una baja en el precio del petróleo y una alza en el precio de la colza (2008)⁵⁰.

También puede señalarse, que el nivel de apoyo a los precios de mercado interno en la UE ha ido disminuyendo, a medida que los precios internacionales han aumentado, achicando la diferencia entre estos. Al mismo tiempo, los pagos directos a los productores aumentaron, generando un pico en el 2013⁵¹.

En el caso del desarrollo de comercio agroindustrial argentino, las barreras impuestas por España, generaron pérdidas de valor en toda la cadena de producción, por la merma sustancial en las posibilidades de comercialización del biodiesel, y la reducción drástica en el ingreso de divisas. Ante la conflictividad creciente, el gobierno utilizó el instrumento de modificaciones arancelarias sobre el producto final, esto fue, reducciones de la alícuota del derecho de exportación, sumado a un incremento en el corte obligatorio sobre el mercado interno al 10%, que generaron la recuperación de la producción de biodiesel, permitiendo un mayor ingreso y ahorro de divisas, en un contexto caracterizado por el alto precio del

⁴⁹ Miguez, Ivana Doporto y Lottici, María Victoria; *¿Qué hay detrás de las medidas comerciales europeas contra el biodiesel argentino?* CEI. Revista Argentina de Economía Internacional. Número 4. Marzo 2015. P 69-70. Disponible en: <http://www.cei.gob.ar/userfiles/nota3.pdf>

⁵⁰ Este argumento forma parte de la tesis del autor, para cuestionar las medidas de la UE con respecto a las restricciones impuestas a las importaciones de biodiesel proveniente de Estados Unidos. El texto fue citado en el artículo y la explicación de extendió con la posterior lectura del artículo original del autor.

Gorter, Harry, Dusan Drabik y David R. Just (2010). *On the EU-US Biodiesel 'Splash & Dash' Controversy: Causes, Consequences and Policy Recommendations*. Agricultural and Applied Economics Association 2010. P 12. Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/ags/aaea10/61425.html>

⁵¹ La OMC utiliza un indicador desarrollado por la OECD denominado PSE (Producer Support Estimates) para medir esta variable. La OECD no cuenta con información de Argentina sobre este punto. *Report on G-20 Trade Measures (MID-OCTOBER 2011 TO MID-MAY 2012)*. P 21. Disponible en: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx

petróleo (hasta septiembre de 2014)⁵², generando una mayor demanda de biodiesel para su mezcla.

En 2013, la Comisión Europea decidió suspender una investigación sobre los subsidios argentinos iniciados en 2012, junto con la acusación de dumping, ya que les permitían a los productores de biodiesel acceder al poroto y aceite de soja a precios más bajos (artificialmente). Una de las entidades españolas más influyentes, la European Biodiesel Board⁵³ decidió retirar la acusación, ya que no había argumentación lo suficientemente consistente para sostener que los diferenciales entre los derechos de exportación aplicados a las ventas al exterior de biodiesel, y de aceite crudo de soja en la Argentina, estuvieran fuera del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio⁵⁴.

En los últimos años, la utilización del aceite de colza para la producción europea de biodiesel ha ido disminuyendo, y siendo reemplazado por el aceite de palma (Indonesia es el principal proveedor mundial), y del aceite vegetal reciclado⁵⁵. La materia prima representa el 90 por ciento de los costos de producción de biodiesel, con lo cual, la variación en los precios de las mismas impacta enormemente en su desarrollo.

Ante los conflictos internos entre los productores, España ha sabido utilizar instrumentos de diversos ámbitos (en conjunto con la UE) para frenar las importaciones, y sostener un argumento viable. Entre ellos se destacan el desarrollo normativo, complementado conjuntamente con medidas de política energética, agrícola, comercial y ambiental⁵⁶. En lo que respecta a políticas comerciales, estos se destacan cuatro instrumentos fundamentales. Por un lado, los aranceles aduaneros: el arancel nación más favorecida para el biodiesel es

⁵² Cámara argentina de biocombustibles (CARBIO). *La producción de Biodiesel en Argentina: Una decisión estratégica*. Paper Biodiesel. Abril 2015. Disponible en: <http://carb.io.com.ar/wp-content/uploads/2015/04/Paper-Biodiesel-Abril-del-2015.pdf>

⁵³ Abordaremos sobre esta asociación en la segunda parte de la tesis.

⁵⁴ Miguez, Ivana Doporto y Lottici, María Victoria; *Op cit.* P 71. Disponible en: <http://www.cei.gob.ar/userfiles/nota3.pdf>

⁵⁵ Miguez, Ivana Doporto y Lottici, María Victoria; *Op cit.* P 66-68. Disponible en: <http://www.cei.gob.ar/userfiles/nota3.pdf>

⁵⁶ Galperín, Carlos y Pérez Llana, Cecilia. *Desarrollo de los biocombustibles, interrelación de políticas y opciones de política comercial*. Revista argentina de economía agraria. Volumen XI Número 2 - Primavera 2009 -(149-177) P 154. Disponible en: http://inta.gob.ar/documentos/desarrollo-de-los-biocombustibles-interrelacion-de-politicas-y-opciones-de-politica-comercia/at_multi_download/file/Revista_biocombustibles%20y%20politica%20comercial.pdf

de 6,5 por ciento, para el etanol no desnaturalizado es del 45 por ciento, y para el etanol desnaturalizado es 23 por ciento⁵⁷, quedando este último, más resguardado.

Otro de los instrumentos aplicados, fueron son las preferencias arancelarias: el biodiesel forma parte del Sistema Generalizado de Preferencias, lo que implica 0 por ciento de arancel para los países que se benefician del sistema. También gozan de 0 por ciento arancel para los miembros de la UE por utilización en aeronavegabilidad (construcción, reparación, mantenimiento, reconstrucción o conversión de aeronaves) y/o por uso farmacéutico, siempre con certificaciones que así lo acrediten. Las normas técnicas y medidas comerciales correctivas, son los otros dos los pilares, quizás los más importantes en nuestro análisis, ya que tiene implicancias directas sobre la situación de las importaciones argentinas. Según las normas de la UE, cuando el biodiesel es utilizado para ser empleado en vehículos, debe tener una calidad superior para no deterioras los motores. Para cumplir con esto, se aplica la norma EN 14.214 del Comité Europeo de Normalización, la cual define estrictas características que deben cumplirse, como por ejemplo, los límites de yodo. Esto actúa como una barrera para las importaciones de biodiesel, porque difiere entre los países exportadores.

Y por último, retomando la categorización inicial, llegamos a las medidas comerciales correctivas, que hacen referencia a medidas antidumping y derechos compensatorios, ante la importación proveniente de países extracomunitarios.

Otro punto importante, son las medidas ambientales de la UE a través de sus directivas. Este tipo de barreras no arancelarias, terminan incrementando los costos de las exportaciones argentinas, ya que las medidas establecen una reglamentación estricta con respecto a la forma de cultivo de soja, incluyendo mediciones de emisiones derivadas del cambio indirecto del uso del suelo. Esto último, hace referencia a la utilización de la metodología ILUC (Indirect Land Use Change), caracterizada por análisis predictivos y proyectivos, que implican una relación directa entre incentivos para expandir los cultivos

⁵⁷ El arancel nación más favorecida (NMF) para el biodiesel es de 6,5%, para el etanol no desnaturalizado es 0,192 euros/litro (equivalente ad valorem del 45%) y para el etanol desnaturalizado es 0,102 euros por litro (equivalente ad valorem del 23%). De este modo, el aumento de la demanda de biodiesel podría abastecerse con productos importados de una manera más barata que lo que ocurriría en el mercado del etanol. ⁵⁷ Galperín, Carlos y Pérez Llana, Cecilia (2009). *Op cit.* P 155. Disponible en: http://inta.gob.ar/documentos/desarrollo-de-los-biocombustibles-interrelacion-de-politicas-y-opciones-de-politica-comercia/at_multi_download/file/Revista_biocombustibles%20y%20politica%20comercial.pdf.

agrícolas, y la eventual expansión hacia zonas con alto almacenamiento de carbono. Es decir, se ocupa de posibles efectos y consecuencias sobre emisiones de GEI⁵⁸, posteriores a la siembra, que no tienen que ver con el proceso de cultivo. Esto trae aparejados cuestionamientos desde muchos ámbitos, comenzando por la misma comunidad científica, hasta los propios productores europeos de colza, que también terminan siendo afectados⁵⁹. A pesar del énfasis de la UE por la aplicación de esta metodología, esta medición no es vista con buenos ojos por los empresarios europeos, ya que además de afectar las exportaciones de biodiesel extracomunitario, también impacta sobre el biodiesel proveniente de la colza, propiamente europeo.

En resumen, podemos determinar que tanto Argentina como España, aplicaron (y aplican) medidas que intentan proteger y sostener las cadenas de valor del desarrollo de la industria del biodiesel, tomando estrategias diferentes, ante las variaciones del mercado y el contexto internacional.

⁵⁸ GEI: Gas Efecto Invernadero.

⁵⁹ Miguez, Ivana Doporto y Lottici, María Victoria; *Op cit.* P 60-61. Disponible en: <http://www.cei.gob.ar/userfiles/nota3.pdf>

PARTE II

Conceptos de la teoría del juego de dos niveles vinculados al escenario de la controversia

Como ya fuimos adelantando en el marco teórico, en esta parte nos proponemos tomar los conceptos de Putnam para analizar la dimensión doméstica de Argentina y España, ante la demanda en la OMC. Luego en la tercera parte, nos centraremos en los ejes característicos de la interdependencia compleja que hacen del conflicto, un cuadro de vinculaciones complejas que van más allá del ámbito doméstico, y trascienden cualquier tipo de abordaje tradicional sobre las relaciones internacionales⁶⁰.

Keohane y Nye ponen el foco sobre la interdependencia, el transnacionalismo, y los regímenes internacionales, conceptos que ya abordaremos, pero restan protagonismo al rol que cumplen las variables domésticas en la política internacional⁶¹, mientras que Putnam la coloca como eje central para determinar la toma de decisiones en la política exterior. En nuestro caso, hay dos decisiones que son determinantes en el cuadro de situación presentado, por un lado, la decisión de Argentina de formalizar la demanda ante la OMC, y por otro lado, la decisión de España de sostener la normativa que impide la importación del biodiesel extracomunitario.

Desde nuestra perspectiva, es clara la interacción doméstico-internacional para sacar conclusiones, y poder analizar la controversia generada entre los actores, y su evolución. En esta segunda parte, nos vamos a concentrar en los factores internos intervinientes en el conflicto, y posteriormente, nos involucraremos de lleno en explicar el modo en el que impacta la interdependencia en nuestro fenómeno de análisis.

Para Putnam, la toma de decisiones se trata de un juego de dos niveles. A diferencia de su estructura analítica, el caso de Argentina-UE en la OMC, tiene los niveles invertidos, ya que, en principio, la primera de las decisiones que analizaremos parte del gobierno español, es decir, del plano nacional, y acarrea consecuencias en el plano doméstico de la Argentina.

⁶⁰Con tradicional, nos referimos a las teorías clásicas del realismo y/o liberalismo, que forman parte de los primeros debates acerca de las Relaciones Internacionales.

⁶¹Putnam, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*. 42, 3 (1988): 427-460. P 431.

Lo que inicialmente aparentaba ser un conflicto bilateral, termina desarrollándose y tomando cuerpo en el plano internacional bajo la OMC, e involucrando un tercer actor supranacional: la Unión Europea.

El Poder Ejecutivo, los grupos de interés, la sociedad civil, son algunos de los actores domésticos que tienen participación en esos procesos políticos, y construyen coaliciones para lograr sus objetivos. Dicho esto, tomaremos el nivel nacional como Nivel I, y el nivel internacional como Nivel II.

En el Nivel I, las decisiones parten del Poder Ejecutivo, pero surgen de un proceso político donde intervienen diversos actores que interactúan con dinámicas variables. El plano doméstico estará determinado por tres variables: la situación macroeconómica, la distribución de poder entre los actores, y la capacidad de hacer coaliciones.

En lo que respecta a las preferencias de Argentina, España y la UE, se pretenderá establecer la situación política y económica, necesaria para afirmar que el mismo representa condiciones favorables o desfavorables para ampliar o acotar el margen de decisión de los actores. Se tendrán en cuenta, además, las políticas comerciales generales, y el marco legal que ampara el desarrollo de la industria del biodiesel, para determinar la configuración interna.

La distribución de poder al interior de los actores, estará dada por la capacidad de difusión de sus ideas, por un lado, y su participación en la economía doméstica por otro.

Y por último, aunque no menos importante, la capacidad de hacer coaliciones será fundamental analizarla, a partir de la voluntad de cumplir los compromisos asumidos por parte de los actores en cuestión, donde en algunos casos, deberán realizar concesiones.

Mientras esto sucede en el plano interno, en el nivel internacional, los representantes del Poder Ejecutivo, deben buscar el equilibrio entre atender las demandas internas, y cumplir con los compromisos asumidos (o en proceso) en el plano internacional. Ahora bien, muchas veces esas demandas de los actores domésticos, van en contra de la estrategia que el Poder Ejecutivo desea implementar para llegar a un acuerdo con su contraparte, y hasta pueden llegar a ser totalmente inviables. Asimismo, el potencial espectro de posibilidades de lograr que lo acordado en el plano internacional sea consonante con el plano doméstico,

y/o viceversa, dependerá de la distribución de poder, preferencias y posibilidad de coaliciones de este último⁶².

El proceso culminará con la decisión del Poder Ejecutivo, que surgirá de ese espectro o abanico de posibilidades, lo que Putnam llama win-set⁶³.

Como hemos dicho, la complejidad de coordinar intereses no es sólo de una parte, sino de las dos intervinientes en la negociación. En este caso, la controversia parte de una decisión que toma España, inmersa en un marco supranacional que involucra a la UE, con lo cual se suman otros intereses, y potenciales costos a ser asumidos.

De esta manera, la Argentina se ve perjudicada por una decisión unilateral de España, pero debe llevar su reclamo ante la OMC, ante un frente mucho más poderoso en términos de influencia económica y política.

En la tercera parte de esta tesis, nos dedicaremos a analizar, lo que para Putnam sería la segunda fase del juego, donde entra el plano internacional, y comienzan a intervenir otras variables.

⁶² Putnam, Robert D. *Op cit.* P 434.

⁶³ Putnam, Robert D. *Op cit.* P 437-438.

Marco económico y legal de los actores: políticas comerciales aplicadas.

España viene acarreado desde antes de la crisis del 2008, un panorama desalentador, con sus indicadores a la baja. Tanto fue así, que en el año 2011, la Comisión Europea elaboró un Programa Nacional de Reformas (PNR)⁶⁴, en el que se hace referencia a los principales indicadores macroeconómicos, haciendo un diagnóstico sobre la situación española⁶⁵.

El objetivo de la elaboración del PNR, forma parte de otro superior que la antecede: la Estrategia Europa 2020. Se trata de un objetivo en unidad, y un camino hacia una economía inteligente, sostenible e integradora⁶⁶. Para el buen funcionamiento de la UE, es necesaria la coordinación económica entre sus miembros, para lograr un crecimiento sostenido. El Programa, puntualmente, define los objetivos nacionales a mediano plazo, y hace recomendaciones económicas estructurales para, en el caso de España, reducir el déficit fiscal, y alinearse con las políticas del resto de los miembros de la UE.

En el informe se establecen una serie de puntos que, según la UE, España debía mejorar para alterar de forma positiva su déficit. Entre ellos se encontraban: mejorar las finanzas públicas, equilibrar el mercado inmobiliario, generar ajustes en precios y salarios y mejorar la competitividad en sus industrias para equilibrar la balanza de pagos⁶⁷. Este último punto, es el más interesante, ya que tiene implicancias en lo que respecta al biodiesel.

La eficiencia energética, es una de los puntos que la UE propone para solucionar parte de la problemática fiscal de España. La misma tiene en cuenta no sólo la sustentabilidad de aplicar las energías renovables, que hasta el 2008 tenían una escasa penetración en el sector transporte, sino evitar el aumento de costos dado por incremento en el precio del petróleo, así como también, generar un aumento en el porcentaje obligatorio de biocarburantes⁶⁸.

⁶⁴ European Commission. Europe 2020. *Programa nacional de Reformas. España*. Publicación 2011. Consulta junio 2015. Disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_spain_es.pdf

⁶⁵ Para describir la situación económica de España, y sus políticas adoptadas en el período del conflicto, preferimos optar por fuentes de la UE, ya que los informes oficiales del gobierno español, demostraban un panorama político-económico demasiado moderado, en relación al resto de las fuentes.

⁶⁶ European Commission. Europe 2020. *Programa nacional de Reformas. España*. Publicación 2011. Consulta junio 2015. Disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_spain_es.pdf

⁶⁷ European Commission. Europe 2020. *Op cit.* P 6. Disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_spain_es.pdf.

⁶⁸ European Commission. Europe 2020. *Op cit.* P 30. Disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_spain_es.pdf

Según otras fuentes, esta vez del sector privado, la contribución total al PIB de los sectores del biodiesel y del bioetanol ha disminuido un 16% del 2011 al 2012, lo que supone el segundo descenso anual consecutivo de esta cifra, tal como reflejan. Puntualmente, afirman que el sector del biodiesel ascendió en 2012 representó una disminución del 13,7% respecto al 2011⁶⁹.

Centrándonos en la conceptualización de Putnam, algunos de los sectores involucrados en la dinámica del juego comienzan a sentirse expuestos, y a compartir intereses con las fuerzas políticas, y esto hace que tengan más peso en el nivel de las decisiones. Es en este momento, que empiezan a jugar los *lobbies*, a los que el autor hace referencia como grupos de interés con preferencias particulares.

En muchas ocasiones, la influencia de los *lobbies* es definida por distintos interlocutores de forma peyorativa, mientras que en órganos supranacionales como la UE, es identificada como un elemento más dentro del orden democrático, y luchan por que esté cada vez más regulada su intervención.

La Comisión de Venecia⁷⁰, entiende lobby por individuos o grupos privados, cada uno con diferentes intereses particulares, que se comunican con un funcionario público para influir en la legislación, ejecución de políticas, o decisiones administrativas. El Consejo agrega además dos especificaciones adicionales: por un lado, los grupos de interés son actores "extra-institucionales", es decir, que no ejerce un rol de autoridad en el ámbito público, ni cumple con un mandato constitucional, y por otro, sus intereses particulares son contemplados directa o indirectamente. Esta última característica intenta excluir toda acción de los ciudadanos comunes o de los representantes políticos dentro de la democracia representativa⁷¹.

⁶⁹ Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA). *Energías renovables: balance por tecnologías*. Publicación 2013. P 1. Consulta junio 2015. Disponible en: http://www.appa.es/descargas/BIOCARBURANTES_2013.pdf

⁷⁰ La Comisión de Venecia, es un órgano consultivo del Consejo de Europa. Su misión es brindar asesoramiento para la preparación de las constituciones, enmiendas constitucionales y legislación. Comisión Europea para la democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). Servicios proporcionados por la Comisión de Venecia a los Tribunales Constitucionales y a los órganos equivalentes. CDL-JU (2006)027rév. Consulta julio 2015. Disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2006\)027rev-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2006)027rev-spa)

⁷¹ European Commission for Democratic Through Law (Venice Commission). CDL-AD (2013)011. Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). Consulta Junio

Teniendo en cuenta esta definición y sus atributos, podemos identificar lobbistas europeos y argentinos vinculados al biodiesel.

En España, existe una entidad llamada Asociación de Empresas de Energías Renovables, mejor conocida como APPA. APPA es una organización muy reconocida en España y la UE, reúne nada más ni nada menos que a las principales empresas del biodiesel.

Sus objetivos son claros y abiertos, los objetivos son sensibilizar la opinión pública teniendo una participación activa en la sociedad civil, y por otro lado, dialogar con entidades públicas y privadas sobre sus actividades, entre las que se encuentran brindar asesoramiento y difusión, negociación de condiciones favorables para sus miembros asociados, y también se ocupa de informar sobre aquellas disposiciones legales que van apareciendo en los Diarios Oficiales del Estado, comunidades autónomas y de la Unión Europea. Este último elemento, sumado al poder de difusión son los que más impactan⁷².

Resulta interesante ver algunos antecedentes de APPA en los manejos de la información. En 2008, elaboró un informe sobre las importaciones del biodiesel de Estados Unidos, citando fuentes como la *Asociación Europea de Biodiesel (EBB)*. Según la misma, durante el año 2007 el biodiesel norteamericano superó el millón de toneladas, donde señalaban un “aumento masivo”, con respecto al año anterior, acusando de dumping y abuso de políticas fiscales beneficiosas de parte de Estados Unidos para sacar ventaja desleal al biodiesel de España. Como ya se estuvo analizando en la sección anterior, estos fueron argumentos reduccionistas de la situación real, y sin tener en cuenta el contexto en el que se dio la merma en la rentabilidad de la industria. Sin embargo, la UE fijó derechos provisionales, que en julio de 2009 se transformaron en derechos definitivos antidumping y compensatorios de subvenciones, reglamentados debidamente por la Comisión Europea, dando lugar a las denuncias presentadas en abril de 2008 por la EBB. Finalmente los aranceles compensatorios y derechos antidumping fueron aplicados al caso⁷³.

2015. Disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e)

⁷² Asociación de Empresas de Energías Renovables (APPA). Inicio. Publicación 2009. Consulta junio 2015. Disponible en: <http://www.appa.es/02appa/02asociacion.php>

⁷³ Galperín, Carlos y Pérez Llana, Cecilia. *Op cit.* P 156. Disponible en: http://inta.gob.ar/documentos/desarrollo-de-los-biocombustibles-interrelacion-de-politicas-y-opciones-de-politica-comercia/at_multi_download/file/Revista_biocombustibles%20y%20politica%20comercial.pdf

En la UE, la producción del biodiesel se lleva a cabo desde 1992, y ha ido avanzando con un gran apoyo por el lado institucional. Existen alrededor de 120 plantas de biodiesel, ubicadas en su mayoría en Alemania, Italia, Austria, Francia y Suiza⁷⁴. El rol de la EBB en la Comisión Europea es contribuir a la política de desarrollo para lograr los objetivos propuestos en el Programa Europeo sobre el Cambio Climático (PECC)⁷⁵.

Por parte de la Argentina, existe la Cámara Argentina de Biodiesel, o CARBIO, como grupo de influencia en relación al biodiesel. Sus principales objetivos, no distan mucho de los de APPA, entre ellos se encuentran el desarrollo, promoción y comercialización del Biodiesel y su industria, para contribuir en el crecimiento económico y sustentable de la Argentina. También se propone contribuir activamente al posicionamiento del biocombustible argentino como producto sustentable y fuente de energía alternativa⁷⁶.

Con respecto al rol de la industria del biodiesel, vamos a centrarnos en revisar el marco legal en el cual se encuadran los objetivos de su desarrollo. Desde esta perspectiva, podremos focalizar qué implicancias estratégicas tiene la industria para cada país.

Tanto España como Argentina, poseen leyes, y resoluciones o decretos posteriores que regulan y articulan el desarrollo de la industria. El marco legal español, al mismo tiempo, está alineado con las regulaciones de la UE.

La legislación de Argentina con respecto al biodiesel, descansa sobre la Ley 26.093, sancionada en abril de 2006, titulada Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles. La misma abarca los requisitos para la habilitación de plantas productoras, el mezclado de biocombustibles con combustibles fósiles, infracciones y sanciones, entre otros detalles, como la regulación tributaria, ya mencionada en este trabajo.

Un punto para destacar, es que nuestra ley, promueve la mezcla de biocombustible con combustibles fósiles, al igual que la legislación española y de la Unión Europea. Sin embargo, mientras que la ley argentina compromete a los transportes en llevar a cabo la

⁷⁴ European Biodiesel Board. Home. Publicación 2003. Consulta junio 2015. Disponible en: <http://www.ebb-eu.org/biodiesel.php>

⁷⁵ European Biodiesel Board. *Op cit.* Consulta junio 2015. Disponible en: <http://www.ebb-eu.org/biodiesel.php>

⁷⁶ Cámara argentina de biocombustibles (CARBIO). Objetivos. Consulta junio 2015. Disponible en: <http://carbio.com.ar/carbio/objetivos/>

mezcla en un 5%, la legislación europea, la promueve en cuotas anuales que se van renovando año tras año, con una proyección al 2020.

En el año 2010, se dictaminaron una serie de Resoluciones, que modificaron la cuota mezcla del 5% al 7%, y especificando las eximiciones a distintos impuestos como el IVA, el impuesto al combustible líquido, reducción del impuesto a las ganancias, y la eximición del impuesto a la transferencia o importación de gasoil. Vale aclarar que las eximiciones se limitan al porcentaje de la cuota aplicada de biodiesel⁷⁷.

Hacer estas menciones, nos ayuda a tener un mejor panorama de la promoción de la industria tanto para Argentina, como para España, incluyendo también a todos los estados miembro de la UE.

Argentina supo aprovechar el “boom de la soja” y el potencial del desarrollo del biodiesel, para encadenar la producción y desarrollo agropecuario, y sacar el mayor provecho posible. Sin embargo, algunos expertos y estudios de la CEPAL atribuyen el crecimiento de la industria en el país no tanto a las disposiciones del marco legal, sino que se debe a la demanda del mercado externo⁷⁸. Sin lugar a dudas, la Argentina enfocó sus políticas comerciales al fomento de la exportación, dada la demanda creciente.

Sin embargo, a pesar de las ventajas adquiridas, las políticas tributarias impulsadas por el gobierno, han restringido la rentabilidad del sector. Como ya hemos analizado en la primer parte de la tesis, la administración de Cristina Kirchner ha estado caracterizada por una fuerte matriz impositiva a las exportaciones, generando rispideces en los sectores afines. La industria del biodiesel no ha sido la excepción.

Con la ley y las resoluciones posteriores a las ya mencionadas, la Argentina articula y regula la producción del biodiesel. Por otro lado el desarrollo de España y la UE sobre la materia, está alineada por la condición de miembro de la UE.

⁷⁷ Las Resoluciones son las siguientes: 554/2010, 6/2010 y 828/2010. Las mismas pueden ser consultadas en la web oficial del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Centro de Documentación e Información. Secretaría de Energía. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet>

⁷⁸ Gérard Flexo, Georges; Yoshie, Karina; Kato, Martins y Recalde, Marina Yesica. *El mercado del biodiesel y las políticas públicas: Comparación de los casos argentino y brasileño*. Revista CEPAL 108 (2012):71-89. P 84 y 85. Consulta junio 2015. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/48617/RVE108Flexoretal.pdf>

Este último, establece a través del Parlamento Europeo, una serie de *Directivas*. Estas Directivas son un instrumento jurídico que la UE utiliza con frecuencia, justamente para fijar objetivos y hacer recomendaciones con la meta de lograr armonizar las políticas nacionales de sus estados miembro. Si bien no imponen mecanismos de aplicación, si imponen obligación de resultado, y por lo tanto, son muy atendidas por los estados, ya que van fijando antecedentes en términos de comportamiento normativo. Algunas Directivas se van renovando, y reemplazando por nuevas, con objetivos actualizados y ampliados, donde se pretende profundizar los aspectos que la UE considere.

En nuestro caso, conviene analizar aquellas que representan el fomento y la utilización de la energía renovable. Desde fines de los 90, la UE viene trabajando el tema de las energías renovables a nivel normativo. Según fuentes oficiales, las primeras directivas oficiales se registran en 2001, y la última directiva se registra en 2012. En estas directivas, puede notarse una evolución en los objetivos, así como también un incremento en las cuotas de energía procedente de fuentes renovables en los transportes. Para el año 2020, los estados miembro deberán haber aplicado una cuota equivalente al 10 por ciento del consumo final de energía en el transporte⁷⁹.

Acerca de la legislación de España, podemos afirmar que su alineamiento con las Directivas de la UE. En la Ley 34/1998, se regulan las actividades relativas a los hidrocarburos, y consideran incluidas tanto a la aplicación, la exploración, investigación y explotación de yacimientos, como al comercio exterior, refino, transporte, almacenamiento y distribución de los productos derivados del petróleo. La misma fue modificada acorde a los objetivos de consumo de biocarburantes⁸⁰, obligatorios a partir del año 2009.

Luego de esta modificación con la Ley 12/2007, las nuevas disposiciones que indicaban las directivas de la UE, fueron adoptadas desde el marco legal con decretos. El Real Decreto

⁷⁹ Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia. Agencia Estatal Boletín Oficial de España. Documento BOE-A-2012-5339. Publicación 2012. Consulta junio 2015. Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-5339

⁸⁰ Establecido por la Directiva 2003/30/CE. Diario Oficial de la Unión Europea. *Directiva 2003/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 8 de mayo de 2003 relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte*. Disponible en: <http://www.ebb-eu.org/legis/OJ%20promotion%20ES.pdf>

459/2011, se fijan los objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013⁸¹.

Según disposiciones de la Ley, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo tiene la facultad de dictar las disposiciones necesarias para regular un mecanismo de fomento de la incorporación de biocarburantes dentro del transporte. Estos dictámenes que provienen del Ministerio, son las denominadas Órdenes Ministeriales o normas de rango reglamentario, que pueden desde contribuir al desarrollo de la industria, respetando las políticas de protección del medio ambiente y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, hasta establecer mecanismos para cumplir con los objetivos obligatorios de uso de energía de fuentes renovables, y regular el abastecimiento estratégico, reduciendo el coste de las importaciones⁸².

En resumen, estamos en condiciones de afirmar que económicamente, España se encontraba en una situación más desfavorable que Argentina, dado su contexto macroeconómico endeble. Ya habíamos hecho esta observación en la mención de los antecedentes en la primera parte de la tesis, y con los indicadores propuestos, comprobamos la complejidad de la situación. Por el lado de Argentina, si bien su marco económico fue alterado por la crisis de 2008, la situación no puede considerarse como crítica, ya que los pagos de la deuda continuaron su curso, y los niveles de empleo si bien sufrieron un descenso, este fue mucho más leve que el de España.

La siguiente tabla, indica un panorama macroeconómico de la eurozona post-2008 para graficar lo dicho anteriormente:

	Deuda (%PBI)	Rdo. Fiscal (%PBI)	Crecimiento 2011 (%)
Alemania	83	-3,3	2,6
Francia	82	-7	1,8
España	60	-9,2	0,8
Grecia	143	-20,5	-3,5

⁸¹ Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia. Agencia Estatal Boletín Oficial de España. Documento BOE-A-2011-5973. Publicación abril 2011. Consulta junio 2015. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/04/02/pdfs/BOE-A-2011-5937.pdf>

⁸² Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia. Agencia Estatal Boletín Oficial de España. Documento BOE-A-2012-5339. Publicación 2012. Consulta junio 2015. Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-5339

Irlanda	96	-32	0,6
Italia	119	-4,6	1
Portugal	93	-9,1	-2,2
Eurozona	85	-6	1,6

Fuente: FMI

Distribución de poder al interior de los actores: capacidad de difusión de las ideas y participación en la economía.

Dentro de cada estado o entidad supranacional, existe para Putnam grupos de influencia. Hemos destacado para España y Argentina, a los grupos que consideramos como aglomerantes de la industria del biodiesel.

Tanto APPA, como CARBIO, cumplen con un rol muy importante, ya que aglomeran a un gran volumen de empresas de la industria, y esto implica una gran capacidad de acumular poder económico y de influencia.

Sin dudas, el gobierno español, y el gobierno argentino, concentran el poder político que les otorga la el voto popular, y tienen una llegada mucho más masiva. Por este motivo, también son mucho más vulnerables a la opinión pública.

En general, las empresas tienen un cuadro mucho más homogéneo en cuanto a ideas y preferencias, ya que sus objetivos siempre van a estar ligados a su crecimiento en el mercado, tanto interno como externo, y a las ganancias que puedan obtener de ello: su supervivencia depende del éxito o fracaso de sus resultados.

Con lo cual, la consonancia entre las medidas y políticas que impulsen los gobiernos, y las empresas, es un objetivo en sí mismo que implica conveniencia para las dos partes. Desde ya, los gobiernos optarán por beneficiar en mayor o menor medida, las industrias o sectores que más le convengan, según sus propios intereses.

En 2012, el APPA dio a conocer una publicación de un informe en el cual se hacía referencia a la situación de la industria del biodiesel en España. Entre otros detalles, el informe mencionaba *la incesante disminución de puestos de trabajo en la industria española de biocarburantes refleja el continuo empeoramiento de la situación del subsector del biodiesel, como consecuencia de las mencionadas prácticas comerciales distorsionadoras de la competencia que desde 2009 vienen desarrollando Argentina e Indonesia*⁸³.

El informe confirma, además, la tendencia decreciente en cuando a empleo de la industria, desde 2008.

⁸³ Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA). *Op cit.* Publicación 2013. P 50. Consulta junio 2015. Disponible en: http://www.appa.es/descargas/BIOCARBURANTES_2013.pdf

De esta forma, APPA manifiesta mediante sus publicaciones, el cuadro de situación desalentador España en cuanto a las dificultades que fue atravesando la industria del biodiesel, citando además, fuentes de la Unión Europea.

España, al igual que cada miembro de la UE, debe emitir anualmente, un informe describiendo los avances acerca de la incorporación porcentual del biodiesel en el transporte, respondiendo al marco legal de la UE, establecido desde 2003. Los mismos son publicados en la web oficial de la EBB.

En un informe del 2010, se mencionaba el objetivo marcado por la UE sobre este tipo de consume del biodiesel, apelando a la Directiva 2003/30/EC, la cual estipulaba una proporción de 5.75% sobre la utilización de combustible fósil para el transporte, mientras que España había avanzado al 5.83%, demostrando ser más ambiciosa en términos de cumplimiento de objetivos⁸⁴.

Sin dudas, las publicaciones de los grupos de interés, describiendo un panorama negativo y desalentador, apelando a la necesidad de que se tomen medidas al respecto, es un punto a tener en cuenta en lo que respecta a la decisión tomada por el gobierno español al dictaminar la polémica resolución.

El 17 de agosto de 2012, se produce la notificación de la Argentina, a la Secretaría de la OMC, sobre la solicitud de consultas⁸⁵ con la Unión Europea acerca de las medidas adoptadas por España, que restringen las importaciones de biodiesel de ese país. El argumento de la Argentina, se basó en que el reglamento adoptado por España en abril de ese año para regular las importaciones de biodiesel, discrimina a la Argentina dejándola fuera de su mercado, incumpliendo los compromisos acordados y en contra de los principios del comercio internacional que se manifiestan en la OMC⁸⁶, favoreciendo la

⁸⁴ Ministry of Industry, Tourism and Trade. *REPORT PURSUANT TO ARTICLE 4(1) OF DIRECTIVE 2003/30/EC OF 8 MAY 2003 ON THE PROMOTION OF THE USE OF BIOFUELS FOR TRANSPORT*. Subdirectorate General for Hydrocarbons Directorate General for Energy Policy and Mining State Secretariat for Energy. Publicación octubre 2010. Consulta julio 2015. Disponible en: http://www.ebb-eu.org/legis/MS_7thReport2010/spain_2010_en.pdf

⁸⁵ “La solicitud de celebración de consultas inicia formalmente una diferencia en la OMC. Las consultas dan a las partes la oportunidad de debatir la cuestión y encontrar una solución satisfactoria sin llegar al litigio. Pasados 60 días, si las consultas no han permitido resolver la diferencia, el reclamante puede pedir que la resuelva un grupo especial”. Ver Inicio en: www.wto.org.

⁸⁶ La Argentina considera que dichas medidas son incompatibles con: el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994, y el párrafo 1 y 4 del artículo III. También apela a la incongruencia con los párrafos

producción de la Unión Europea. El reglamento en cuestión fue la emisión de la Orden Ministerial española No. IET/822/2012, en la cual se establece una discriminación de derecho contra el biodiesel no producido en la Unión Europea.

En diciembre de 2012, y con el objeto de evitar una eventual condena en la OMC que traería consecuencias negativas ante una resolución en contra, el Reino de España promulgó una nueva Orden Ministerial OM/IET/2736/2012 que, entre otros cambios, eliminaba en el texto de la norma la prohibición al biodiesel extracomunitario⁸⁷. En consecuencia, la Argentina informó que monitorearía la aplicación de la nueva normativa, a efectos de constatar que se mantenga la participación del biodiesel argentino en condiciones no discriminatorias en el mercado español, así como en el mercado europeo, y si fuese necesario recurriría nuevamente al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC⁸⁸.

Esta situación fue planteada por la Argentina ante el Consejo en su sesión del 22 de junio de 2012, así como en el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio en su sesión del 13 de junio de 2013.

Analizando el comportamiento de España, podemos notar que se cumplen algunos supuestos del juego de dos niveles de Putnam, si partimos de la base de que los fuertes intereses de los grupos empresarios del biodiesel de España, ejercieron presión y jugaron un rol clave a la hora de la toma de decisión por parte del gobierno, en este caso, vemos como se conforma una coalición entre los sectores mencionados.

La situación económica de España mantenía un crecimiento lento, pero estable antes de la crisis financiera de 2008. Había importantes inversiones en la industria, como el caso del

1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC; los párrafos 1 y 2 del artículo 5, así como también al artículo XVI.4 del Acuerdo de Marrakech. Los artículos citados de los distintos acuerdos que sirven de argumento a la Argentina, hacen referencia a la protección a la producción nacional de la UE, al trato menos favorable para el biodiesel que proviene de la Argentina; diferenciaciones de reglamentos técnicos que otorgan a los productos importados del territorio de la Argentina un trato menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional, y a la creación de obstáculos comercio internacional. Pueden ser consultados en la web oficial de la OMC. www.wto.com

⁸⁷Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia. Agencia Estatal Boletín Oficial de España. Documento BOE-A-2012-15471. Publicación 2012. Consulta junio 2015. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-15471

⁸⁸Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Ante la denuncia de Argentina en la OMC, España modificó su normativa sobre biodiesel para evitar litigio con nuestro país*. Información para la Prensa N°: 417/12. Publicación Diciembre de 2012. Consulta julio 2015. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.ar/es/ante-la-denuncia-de-argentina-en-la-omc-espana-modifico-su-normativa-sobre-biodiesel-para-evitar>

Grupo Natura, que a finales de 2006 puso en marcha sus intenciones de liderar la producción de biodiesel en España, creando tres empresas para consolidar sus objetivos⁸⁹. Asimismo, también ha manifestado en publicaciones desde entonces, presiones al gobierno español para que “tome medidas urgentes” entre las que se destacan “*la prohibición inmediata de la entrada de biodiesel subvencionado de Estados Unidos y otros países*”⁹⁰. Previa a la situación con Argentina, los grupos españoles iniciaron investigaciones contra Estados Unidos, canalizadas a través de la OMC por supuestas medidas antidumping de ese gobierno, basadas en los subsidios otorgados a los blenders, generando competencia desleal. Como ya hemos mencionado en la primera parte, esta hipótesis reduce un resultado desfavorable a la UE, a una decisión política de Estados Unidos, cuando en realidad existen un conjunto de condiciones dadas y variables externas intervinientes. De forma muy similar, ha ocurrido con Argentina.

⁸⁹ El Grupo Natura forma parte de APPA, y las tres empresas conformadas por son: -Biocarburantes Castilla La Mancha, S.L. Su sede social está en Ocaña y su planta de producción entrará en funcionamiento en marzo de 2007. Los actuales accionistas son los Grupos Jiménez Belinchón (65%) y Ahorro Corporación (35%). -Biodiesel Alicante, S.L., con sede en el Puerto de Alicante. Se prevé que su planta de producción empiece a funcionar en mayo de 2008. Los accionistas mayoritarios son Jiménez Belinchón (40%) y Ahorro Corporación (20%), además de otros socios como Grupo Anlogar (14,80%), Grupo Subús (14%) y el empresario Vicente Muñoz, con el 11,20%. -Natura Energía Renovable S.L, con sede social en el Puerto de Gijón. Prevé iniciar la producción de Biodiesel a finales de 2008. El accionista único es el Grupo Jiménez Belinchón, aunque se prevé la entrada de nuevos accionistas. Magazine online Waste. Energías renovables. Biodiesel. Consulta julio 2015. Disponible en: <http://waste.ideal.es/biodiesel.htm>

⁹⁰ Magazine online Waste. Energías renovables. Biodiesel. Consulta julio 2015. Disponible en: <http://waste.ideal.es/biodiesel.htm>

Capacidad de hacer coaliciones y voluntad de cumplimiento y negociación de las partes

Habiendo descripto y analizado la distribución de poder entre los grupos internos y la administración del Poder Ejecutivo, estamos en condiciones de hacer referencia a algunos indicadores que dan cuenta de la voluntad de los actores, acerca de cumplir sus compromisos pactados.

Previamente, cuando evaluamos la situación española, pudimos comprobar que los lobbies tienen una mayor concentración de poder, y una mayor capacidad de ejercer presión sobre las decisiones del gobierno. En el caso de Argentina, ocurre lo contrario, la concentración de poder es mayor por parte del gobierno, y por lo tanto, los empresarios del biodiesel tienen menor capacidad de ejercer influencia en las decisiones. Esta disposición se debe a la propia configuración de poder de los actores que mencionamos en los antecedentes. Mientras que España necesita de alianzas internas para sostener sus decisiones, Argentina asume los costos de tener divisiones internas profundas, y en particular, el caso del sector empresarial vinculado a las exportaciones de materias primas y sus derivados, como el biodiesel.

Sin embargo, una vez que las exportaciones argentinas comenzaron a caer, el Ministerio de Economía, que en un principio parecía reacio a ceder, dispuso una baja en los derechos de exportación del 23 al 11 por ciento⁹¹, permitiendo alivianar la situación adversa de la industria. Como consecuencia de las restricciones de España, el gobierno argentino ha decidido eximir a la industria del biodiesel de la alícuota del 22% del biodiesel que se utiliza para la generación eléctrica y del 19% de la tasa del combustible⁹².

En primera instancia, esto se trata de una medida temporal, sancionada en mayo de 2014, hasta el 31 de diciembre de 2015, y ha sido recibida con optimismo por parte del sector. Esto bien podría ser una muestra del Poder Ejecutivo argentino, de tener la intención de atenuar las presiones internas, y otorgar mayor cohesión interna.

⁹¹ “*Biodiésel Argentina, estiman fuertes ingresos por exportaciones*”. Publicación junio 2014. Consulta junio 2015. Disponible en: <http://biodiesel.com.ar/8483/biodiesel-argentina-estiman-fuertes-ingresos-por-exportaciones#more-8483>

⁹² Honorable Congreso de la Nación Argentina. *Ley 26942: IMPUESTO SOBRE LOS COMBUSTIBLES LIQUIDOS Y EL GAS NATURAL*. Publicación mayo 2014. Consulta junio 2015. Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=231374>

España, por su parte, luego del pedido del establecimiento de un Grupo Especial ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC el 17 de diciembre de 2012, decidió eliminar la referida discriminación de derecho a través de la Orden Ministerial No. IET/2736/2012, publicada el 22 de diciembre de 2012 en el boletín oficial.

Sin embargo, un año después, y habiendo transitado por las instancias correspondientes en la OSD, parecía que España, estaba dispuesta a acatar de facto las sugerencias del Grupo Especial, dando inicio al proceso de licitación para asignar las cuotas de biocombustibles a las distintas empresas.

En febrero de 2014, se formalizaba la Resolución No. 1173 de la Secretaría de Estado de Energía de España, con la que se finalizaba las cuotas de asignación de biodiesel para el abastecimiento hasta el 2015.

En los anexos de dicha Resolución, figuraban la lista final de las empresas asignadas, y también las justificaciones de por qué se habían excluido las otras.

Plantas o unidades de producción a las que se ha asignado cantidad de producción de biodiesel

Solicitante	Localidad planta	Asign. Año 1 t(*)	Asign. Año 2 t
ABD-001 Iniciativas Bioenergéticas, S.L.	Calahorra	250.000	250.000
ABD-002 Stocks del Valles, S.A	Montmeló	31.000	31.000
ABD-003 Biocom Pisuerga, S.A.	Castrojeriz	6.000	6.000
ABD-005 Infinita Renovables, S.A.	Castellón de la Plana	600.000	600.000
ABD-006 Infinita Renovables, S.A.	Ferrol	300.000	300.000
ABD-007 Biodiesel Aragon, S.L.	Altorricón	100.000	100.000
ABD-008 Aceites del Sur Coosur	Tarancón	55.440	55.440
ABD-011 Gestión de Recursos y Soluciones Empresariales, S.L.	Los Arcos	28.160	22.160
ABD-016 Saras Energía, S.A.Unipersonal	Cartagena	200.000	200.000
ABD-020 BIONORTE S.A.	San	25.000	25.000

	Martín Rey Aurelio		
ABD-021 Vesta Biofuels Brunsbüttel GmBh & Co. KG	Alemania	250.000	250.000
ABD-022 Biosur Transformación, S.L.U.	Palos de la Frontera	240.000	240.000
ABD-023 Bionor Berantevilla, S.L.U.	Berantevil la	60.000	60.000
ABD-025 Biodiésel Caparroso, S.L	Caparroso	83.000	83.000
ABD-027 Iberol, S.A.	Portugal	46.895	46.895
ABD-030 Argent Energy (UK) LTD	Reino Unido	45.000	45.000
ABD-032 Ital Bi Oil SRL	Italia	80.000	80.000
ABD-033 Eco Fox SRL	Italia	156.916	156.916
ABD-034 Harvest Energy LTD	Reino Unido	250.000	250.000
ABD-035 Sunoil Bio Fuels BV	Países Bajos	50.000	50.000
ABD-041 SIA BIO VENTA	Letonia	100.000	100.000
ABD-043 Bioteruel SL	Albalate del Arzobispo	5.000	5.000
ABD-044 Novaol SRL	Italia	165.748	147.665
ABD-048 ecoMotion GmbH	Alemania	100.000	100.000
ABD-049 ecoMotion GmbH	Alemania	12.000	12.000
ABD-052 Biodiesel Bilbao, S.L.	Ziérbana	200.000	200.000
ABD-053 Novaol SRL	Italia	203.315	194.717
ABD-055 BIO-OILS Huelva, S.L.U.	Palos de la Frontera	500.000	500.000

ABD-057 Albabío Andalucía, S.L.U.	Níjar	9.000	9.000
ABD-063 Vital Fettecycling GmbH	Alemania	100.000	100.000
ABD-064 Vital Fettecycling GmbH	Alemania	85.000	85.000
ABD-066 Biocom Energía, S.L.	Algemesí	110.000	110.000
ABD-069 Abengoa Bioenergía San Roque, S.A.	San Roque	200.000	200.000
ABD-074 Linares Biodiésel Technology, S.L.	Linares	100.000	100.000
ABD-121 BETARenowable Group, S.L.	Elda	30.000	30.000
ABD-122 BETARenowable Group, S.L.	Begonte	35.000	35.000
ABD-124 BETARenowable Group, S.L.	Los Yébenes	6.000,00	6.000,00

(*) Cantidad en toneladas métricas.

Fuente: Anexo 1 Resolución No. 1173/14. Publicada en Boletín Oficial de España núm. 30, de 4 de febrero de 2014, páginas 8419 a 8426.

Con estos datos que aportados, y las desestimaciones a las empresas argentinas para entrar al mercado español, no quedan dudas que la restricción no sólo que se retiene, sino que se reafirma oficial y formalmente, convirtiendo la supuesta iniciativa española de acatar la normativa dictada por la OMC, en un bluff.

Ahora bien, el impedimento no es sólo para la Argentina, como puede visualizarse en los cuadros, todos las empresas a las cuales se les ha asignado cuota, son empresas de los estados miembros de la UE.

Bajo el marco normativo del OSD, Argentina insta a la Unión Europea a tomar las medidas para restablecer sin demora el libre acceso a su mercado para las importaciones de biodiesel.

La postura argentina es, sin dudas, sostener las acusaciones al gobierno español de establecer medidas proteccionistas sin justificación aparente, excluyendo la industria del biodiesel argentina con productores y exportadores más eficientes.

Mientras que España reafirma su coalición interna, y la refuerza con la UE, Argentina reestructura su estrategia escuchando a los sectores afectados. De ahí a que esto pueda

definirse como una coalición duradera, hay un gran salto que aún no ha sido dado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Para concluir este análisis en el que incluimos el juego de dos niveles de Putnam, podemos ver que las decisiones más acertadas, no son tomadas en un contexto de información perfecta, y lo que parece racional para un actor, no es viable para los intereses de su entorno doméstico.

En este caso, se configuró un escenario de extrema complejidad, en el que muchos intereses y lineamientos políticos se contraponían. En ambos casos, los gobiernos tomaron decisiones que parecían acertadas, pero en realidad tensionaron más la situación.

Sin dudas se establecieron coaliciones internas en el caso español, alineándose en un argumento sólido, cómo lo es su situación económica. Pero en el caso de Argentina, había fuertes intereses contrapuestos que no permitieron elaborar una mejor estrategia que formalizar la controversia en el marco de la OMC; por un lado la estatización de YPF y el enojo del sector agropecuario por el impuesto a la exportación, alejaron al gobierno de una solución negociadora con España y la UE. Mientras que España tenía su nivel doméstico alineado (y el aval del nivel supranacional de la UE), y optaba por continuar con las restricciones a las importaciones argentinas, es decir, afrontar los costos de desatender las consultas del GE, Argentina, que nunca logró consolidar una sólida postura interna entre los grupos de interés a pesar de modificar la matriz impositiva, accedió a atender los asuntos pendientes con Repsol, mostrando señales de apelar a una distensión en la relación bilateral, y así tener posibilidades de destrabar el conflicto. No hay declaraciones oficiales sobre la vinculación entre estos aspectos, pero en la próxima parte de la tesis, cuando abordemos las variables de la interdependencia compleja que inciden sobre el conflicto, veremos que las hipótesis de vinculación de cuestiones se convierten en una posibilidad y alternativa de resolución.

En resumen, el lobby y el aval de la UE, ejercieron más presión sobre el gobierno español, mientras que el gobierno argentino actuó con mayor independencia, sólo cediendo ante las demandas internas de los grupos de interés con modificaciones tributarias, para reducir sus costos y el panorama negativo, y a la espera de la evolución del proceso político dentro de la OMC.

Para Putnam, es posible que de un acuerdo entre los grupos de interés surja una demanda que impulse a acordar con la contraparte extranjera, e incluso puede suceder que las expectativas de rechazo en el nivel internacional aborten las negociaciones en el nivel doméstico⁹³. En este caso, no ocurrió; las instancias propuestas por el régimen internacional, hasta el momento no han logrado su cometido, aun habiendo emitido consultas y recomendaciones. España no muestra intenciones de modificar su postura en el corto plazo, y sus negociaciones internas parecen haber llegado a su cauce. Por otro lado, y la UE no da señales de propiciar avances negociadores y terminar con el estancamiento actual.

Actualmente, el conflicto está estancado en el nivel II, es decir, el plano internacional dónde se debe desarrollar el acuerdo final, luego de las discusiones domésticas. Desde el nivel I, los actores internos de cada parte lograron acuerdos sobre los que el Poder Ejecutivo ha decidido avocarse, pero aún sin éxito en el proceso de ratificación final, lo que implicaría una resolución. Como hemos mencionado, la España ha logrado mayor cohesividad, y distribuido los beneficios con mayor fluidez que la Argentina, pero esto no implica que haya logrado trascendencia fuera del nivel doméstico, más allá de la UE. Argentina, por su parte, ha sido más heterogénea en la distribución de beneficios (Poder Ejecutivo – Empresarios de la soja), pero esta estrategia de fortalecer al Poder Ejecutivo no implicó tampoco grandes alianzas en el plano internacional. Los aliados naturales de Argentina, los miembros del Mercosur, si bien pusieron su cuota de interés, enviando representantes a los encuentros multilaterales del foro, en apoyo a la idea de no restringir la participación de los países en desarrollo en la cadena global de producción de biodiesel, en la reunión del Consejo del Comercio de Mercancías en 2012, sólo Uruguay manifestó su apoyo en concreto. Brasil por su parte, no se comprometió más allá de apoyar investigaciones al respecto⁹⁴. La situación del Mercosur, en lo que respecta a su alineamiento de políticas, ha desmejorado considerablemente, luego de la crisis de 2008, y esto ha impactado en las relaciones intrabloque, que supieron encontrarse en un nivel de mayor cohesividad años anteriores. Ante la desaceleración del comercio global en el

⁹³ Putnam, Robert. *Op cit.* P 436.

⁹⁴ Organización Mundial de Comercio. Consejo del Comercio de Mercancías; *Se plantean preocupaciones sobre medidas comerciales por parte de la UE, la Argentina e Indonesia.* Junio 2012. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/news12_s/good_22jun12_s.htm

período trabajado, las exportaciones y las importaciones del Mercosur, redujeron su ritmo de expansión y en algunos casos se contrajeron⁹⁵.

Según Putnam, en el nivel I cada representante tiene la posibilidad de elegir entre más de un posible acuerdo, pero entre ellos sólo un subconjunto tendría éxito en el nivel II. Por el momento, esto no ha ocurrido en ninguna de las partes en conflicto, ya que no han podido acercarse a un punto de equilibrio.

⁹⁵Organización Mundial de Comercio. Comunicado de Prensa; *El comercio mantendrá niveles discretos en 2013 tras el débil crecimiento registrado en 2012 debido a que las economías europeas siguen afrontando problemas*. Abril 2013. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/pres13_s/pr688_s.htm

PARTE III

La interdependencia compleja en la dimensión internacional

Como veníamos anticipando en las secciones anteriores, en esta parte, haremos la aproximación teórica de la interdependencia compleja, y la engranaremos con la dimensión internacional de la controversia, ya no como un asunto bilateral entre Argentina y España, sino como un conflicto donde se incluyen otros actores, que van tomando mayor protagonismo.

Las variables que fueron trabajadas en la segunda parte, e intervinieron en las decisiones de los estados, proyectan sus efectos hacia fuera de las unidades políticas, y pasan los límites de la fronteras, que en la era moderna eran consideradas sagradas, y toda decisión e intención desde adentro, confluía en un interés nacional, donde el poderío económico y militar eran los únicos valorados⁹⁶.

En la sección anterior, hablamos del origen de las decisiones que tomaron Argentina y España, y de la evolución que tuvieron los efectos e impactos en el proceso, y el desarrollo de la controversia. Para esta tercera parte, tomaremos a la OMC como actor principal, al cual consideramos un régimen internacional, que en palabras de Keohane y Nye, *proporcionan el entramado político dentro del que ocurren los procesos económicos internacionales*⁹⁷.

Para los autores en cuestión, los regímenes internacionales son necesarios para explicar el orden en el sistema internacional, del cual no niegan de su condición anárquica, sino que intentan dar respuesta a la ausencia de caos permanente entre los estados, y sus vínculos de

⁹⁶ Keohane Robert y Nye, Joseph, *Poder e Interdependencia- La política mundial en transición*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1998, cap. 1, p16.

⁹⁷ Los cambios dentro de estos regímenes internacionales son explicados por los autores sobre la base de cuatro modelos complementarios: 1- los procesos económicos, 2- la estructura de poder global en el mundo, 3- la estructura de poder dentro de determinadas áreas de cuestiones y 4- los atributos de poder en tanto resultan afectados por los organismos internacionales. Capítulo 3: Explicando el cambio de regímenes internacionales. Keohane Robert y Nye, Joseph, *Op cit.* 1998. P 59.

cooperación⁹⁸. Por tal motivo, resulta fundamental tener en cuenta la OMC, y su normativa correspondiente.

Lejos de sumirse en el caos, Argentina y España, este último el marco de la UE, aceptaron someterse ante el Organismo de Solución de Diferencias (OSD), teniendo en cuenta que, a nivel internacional, los gobiernos nacionales buscarán maximizar la habilidad para satisfacer las presiones domésticas, buscando minimizar las consecuencias adversas que en ocasiones pueden generar⁹⁹. Como ya hemos vislumbrado en la segunda parte, el cuadro interno de Argentina, pendulante y disperso en términos de cohesión y alianzas de poder, requiere un mayor esfuerzo estratégico para desenvolverse en el plano internacional, para que este juegue a su favor.

Comenzaremos por hacer mención a algunas ideas centrales de la interdependencia compleja, y que se ven reflejadas a lo largo del desarrollo teórico de Keohane y Nye.

Previamente, hemos hecho las observaciones pertinentes sobre la influencia e importancia de los regímenes internacionales sobre el comportamiento de los actores, pero ambos autores también refieren a otros conceptos que hacen al marco teórico de la interdependencia compleja; la vulnerabilidad y la dependencia.

Para los autores, la vulnerabilidad puede definirse como la capacidad de acción de un actor (limitada), luego de haber experimentado costos impuestos por acontecimientos externos, aún después de haber modificado las políticas según el régimen internacional al cual suscribe, o en otras palabras, los costos reales que implican las acciones de un actor sobre otro, según los recursos del que disponga. Dado que es habitualmente difícil modificar con rapidez las políticas, los efectos inmediatos de los cambios externos generalmente reflejan la sensibilidad ante la dependencia¹⁰⁰.

Por otra parte, la dependencia se ve reflejada por el costo que implican los ajustes efectivos ante un medio que ha cambiado, frente a cierto lapso de tiempo.

Teniendo en cuenta la definición de Keohane y Nye sobre la vulnerabilidad y la dependencia, en nuestro caso de estudio, puede ser perfectamente aplicable. En vista de cómo desarrollaron las interacciones de los actores internos de cada parte en conflicto,

⁹⁸ Keohane Robert y Nye, Joseph. Op cit. Capítulo 3: Explicando el cambio de regímenes internacionales (p. 59-86).

⁹⁹ Putnam, Robert. Op cit, p434.

¹⁰⁰ La sensibilidad hace referencia al corto plazo. Keohane Robert y Nye, Joseph. *Op cit.* P 28.

podemos tener una perspectiva acerca de cuán dependientes e interdependientes son Argentina, España y la UE entre sí.

En el caso de Argentina, mientras España dirimía sobre la derogación o modificación de la resolución, ante la consulta manifiesta del Grupo Especial del OSD, Argentina sufría las consecuencias de una industria paralizada, de la cual dependía en gran parte el ingreso de divisas. La incertidumbre sobre la decisión que tomaría España y la UE, hizo que el gobierno demorara meses en tomar cartas en el asunto, en cuanto a medidas económicas y tributarias, para evitar un daño mayor sobre la industria del biodiesel. En este sentido, las condiciones externas adversas las otorga España, y con el aval de la UE, bajo el marco de la OMC, generando costos políticos a la Argentina.

Por otro lado, la vulnerabilidad de España y la UE es inferior, ya que prefieren asumir costos políticos en la escena internacional, antes que asumirlos internamente. En este sentido, las presiones internas son mayores.

Esta forma de conceptualización teórica, nace de la crítica de los autores hacia aquellas teorías donde la figura del Estado-Nación tiene un rol central, y definen la configuración de las relaciones internacionales.

Keohane y Nye se encargan de enumerar una serie de elementos que, teorías como el realismo, aleja del análisis central, para dar explicación a los hechos políticos que acontecen en el sistema internacional.

Estos supuestos son, los canales múltiples, la ausencia de jerarquía en la agenda, y la fuerza militar relegada. Los mismos serán los ejes centrales, para abordar los procesos políticos que dominan la dimensión internacional de la controversia entre Argentina y España, acompañada por la UE.

Los procesos políticos que los autores destacan son: las metas de los actores, la instrumentalización de la política estatal, el establecimiento de la agenda, y la vinculación de las cuestiones. Según Keohane y Nye, estos procesos *traducen los recursos de poder en control de los resultados*¹⁰¹, es decir, dependiendo de cómo los actores elaboren sus estrategias, se va a configurar una dinámica a favor o en contra de ellos mismos. Los ejes analíticos mencionados, son los que van a propiciar las condiciones para que esto ocurra, pero no van a determinar el resultado, por el contrario, van a abrir el juego. El objetivo de

¹⁰¹ Keohane Robert y Nye, Joseph. *Op cit.* P 47.

esta sección es poner de manifiesto diversos indicadores que hacen mella en la interacción de los actores, y dar explicación a la complejidad de nuestro fenómeno de análisis.

Las decisiones de los estados a través de los canales múltiples.

Uno de los principales atributos que Keohane y Nye destacan de los canales múltiples, es volver borrosa la diferencia entre política interna y externa. Precisamente, lo que genera esta situación, es la multiplicidad de actores no estatales, las agencias del plano doméstico, y los actores transnacionales que se relacionan entre sí. Para los autores, los canales pueden resumirse como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales¹⁰².

Los canales habilitan la posibilidad de coaliciones entre distintos sectores sin importar las fronteras. Si nos movemos de forma cronológica en el conflicto, partiendo de la decisión Argentina de llevar a cabo la demanda, Argentina elige el escenario provisto por un régimen internacional, para dirimir lo que en principio aparentaba ser un conflicto bilateral con España.

Como analizamos en la sección anterior, la discrepancia comercial entre ambos estados bien pudo ser resuelta mediante una negociación, sin la necesidad de involucrar terceras partes, sin embargo, ante las dificultades encontradas en el plano doméstico, sobre todo en la falta de coordinación de intereses, Argentina consideró que su mejor estrategia era recurrir al régimen internacional, y a sus herramientas, en busca de multilateralizar el conflicto.

La imposibilidad de generar coaliciones domésticas, y ante la intransigencia española, la parte demandante optó por recurrir al canal internacional, ya que habilitaba la opción de generar otras coaliciones con otros actores para tener mayor peso.

Este escenario interno argentino, da la pauta de que la actuación de los estados como actores unitarios del sistema internacional es relativa, ya que si bien la búsqueda pasa por obtener un resultado favorable a la demanda en beneficio de todos, no implica la unidad de los intereses. La iniciativa de la demanda, pasa por una decisión del Poder Ejecutivo, cuyo objetivo es salir de una situación en la que muchos intereses particulares se ven amenazados. Esto último, en referencia al sector productivo del biodiesel.

En el plano multilateral, España encontró rápidamente su coalición con la UE, el bloque de integración regional del que forma parte, de hecho, el conflicto si bien tiene origen bilateral, figura en la OMC como una demanda de Argentina hacia la UE. Esta situación,

¹⁰²Keohane, Robert y Nye, Joseph. Op cit. P 41.

excede cualquier tiempo de estrategia planificada desde España, ya que la actuación en bloque en el marco de la OMC es histórica desde su conformación, y aplica a todos los aspectos desde dimisión de conflictos, incluyendo las negociaciones en bloque.

En cambio, el caso de la Argentina es completamente diferente. Lejos de establecer reglas de cooperación conjuntas en los regímenes internacionales, en muchas ocasiones, los países miembros del Mercosur, su bloque regional más firme, compiten entre sí para quedarse con los mercados, o bien, no se involucran en los conflictos de sus camaradas de bloque. No creemos que el primero de los ejemplos mencionados se de en este caso particular. El mercado de Brasil, pionero en el desarrollo de la industria del biodiesel y bioetanol, se concentra en otros países¹⁰³. Pero el hecho de que Argentina se encuentre sin apoyos concretos en la presentación de la demanda, la deja en desventaja.

Con respecto a los grupos de interés, tampoco es posible afirmar con certeza que las empresas vinculadas a la producción del biodiesel, hagan causa común y traspasen las fronteras de los estados que las contienen, por el contrario, son competidores entre sí, y necesitan de las decisiones favorables de las administraciones, para incrementar su capacidad de acción en su expansión internacional. También necesitan del apoyo estatal para recibir inversiones y obtener otros beneficios, ya que cuanto más logren ser eficientes, y sus derivados de producción consigan los más altos estándares de calidad, mejores serán sus resultados financieros. Por este motivo, resulta más conveniente que los grupos mencionados, CARBIO, EBB, APPA, logren negociar con la administración vigente, que pagar los costos por revelarse.

En el caso de Argentina, como analizamos en la segunda parte, la relación ha sido más pendulante entre rigidez y flexibilidad: el gobierno ha variado entre aplicar o no impuestos según convenga, y regular en menor o mayor medida. Es claro, además, que las divisas que ingresan por las exportaciones, son un elemento contundente para cualquier estado.

La UE, por su parte, toma decisiones pensando en el largo plazo, y el impulso a la industria del biodiesel no es la excepción. Lo hemos comprobado al analizar algunas de las medidas con proyección al año 2020.

¹⁰³ Centro de Economía Internacional. Los biocombustibles ya forman parte de las agendas global y hemisférica. Notas del CEI Número 12, febrero de 2011. Consulta julio 2015. Disponible en: <http://www.cei.gob.ar/userfiles/cei%20NOTA%2012.pdf>

Sin dudas, el peso de la UE en los flujos comerciales internacionales es muy superior al de la Argentina. A pesar de haber atravesado una gran crisis en 2008, que dejó una recesión en las economías de la zona euro hasta el primer trimestre de 2013, con un descenso del 0,2% del PBI, durante el resto del año comenzó a registrarse un lento crecimiento entre el 1,2% y el 1,7% anual¹⁰⁴. Por otra parte, dejando de lado el comercio intracomunitario, el principal exportador de mercancías del año 2013 fue la UE con 15,3% de las exportaciones mundiales, dejando en un segundo lugar a China, con el 14,7%, y en un tercero a los Estados Unidos con el 10,5%. Con respecto a las importaciones, la UE quedó en un segundo lugar con el 14,8%, siendo superada por Estados Unidos con el 15,4% de las importaciones mundiales. Por otro lado, las exportaciones e importaciones de mercancías de la Argentina representaron el 0,5% en ambos casos, del comercio mundial¹⁰⁵.

Estos indicadores nos ayudan a tomar dimensión de las capacidades económicas que tienen las grandes potencias, en comparación con los países periféricos.

Argentina tiene una participación considerablemente menor en los flujos comerciales globales, y en base a esto, su tendencia es la de tener una predisposición a ser un tomador de reglas de juego en el comercio internacional¹⁰⁶.

Esta situación podría alterarse si lograra negociar junto con el resto de los miembros del Mercosur, aunque el peso relativo del Mercosur, no alcance para ser un contrapeso a la UE, con un volumen del 2,6% de las exportaciones mundiales¹⁰⁷.

La UE y el Mercosur, si bien tienen diferencias en cuanto al grado de profundización de la integración, son actores supranacionales que contienen a España y Argentina, respectivamente, como miembros plenos.

¹⁰⁴ Organización Mundial de Comercio. *Se prevé un crecimiento moderado del comercio en 2014 y 2015, después de dos años de estancamiento*. Noticias. Comunicados de prensa, 14 de abril de 2014. Press/721. Consulta julio 2015. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/pres14_s/pr721_s.htm

¹⁰⁵ Organización Mundial del Comercio. Estadísticas del comercio internacional 2013. Consulta julio 2015. P 25. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/statistics_s/its2013_s/its2013_s.pdf

¹⁰⁶ Peña, Félix. *La OMC y el mapa de la competencia económica global*. Newsletter Fundación Okita. Marzo 2005. Consulta junio 2015. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2005-03>

¹⁰⁷ Banco Interamericano de Desarrollo. Informe MERCOSUR N° 18. Segundo Semestre 2012 - Primer Semestre 2013. Sector de Integración y Comercio (INT) Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). NOTA TÉCNICA IDB-TN 602. Publicación diciembre 2013. Consulta julio 2015. P 25. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/13091.pdf>

Sin embargo, las tensiones internas, fruto de la propia descoordinación de las políticas comerciales entre Brasil, Paraguay, Venezuela, Uruguay y Argentina, y la preferencia por el unilateralismo, hacen inviable la posibilidad de que el resto de los países miembros del Mercosur, apoyen a Argentina en esta controversia.

Distinto es lo que ocurre cuando se trata de defender posturas en el marco de las Rondas de Doha, donde hay mucho más ímpetu en unir fuerzas hacia intereses comunes, frente a actores más poderosos y cuyos volúmenes comerciales superan ampliamente el Mercosur.

Pero lo que nos importa para el análisis, es ver justamente la diferencia entre los vínculos internos entre los miembros de la UE, y el desdibujamiento del límite entre las políticas que se impulsan desde el bloque, y aquellas que pertenecen al ámbito doméstico de sus miembros. Hay dos formas de verlo, o bien como una alienación conveniente, o como una unidad de integración con un alto grado de internalización de las normas.

Por otra parte, miembros del Mercosur, no se han hecho eco sobre la demanda argentina, al no participar siquiera como Terceros Países en la OSD.

Como ya hemos mencionado anteriormente, el rol de los Terceros Países no implica establecer una coalición con alguna de las partes, más bien, se trata de solicitar la participación en el tratamiento de la controversia por un interés particular del estado que lo solicite, sin que este intervenga en la resolución de los potenciales beneficios que implica la pertenencia a un bloque de integración, cuando se trata de fortalecer una posición en el régimen internacional.

Aunque la perspectiva intrabloque resulta de suma importancia para nuestro análisis, no podemos dejar de lado la participación de otros actores en este conflicto, ya que la decisión de España y la UE, ha tenido efectos colaterales más allá de nuestro país.

Otro de los países que resultó afectado por las medidas de España, ha sido Indonesia, cuya situación amerita más que una simple mención. Indonesia no sólo participa del grupo de Terceros Países en la controversia, sino que en junio de 2014, unilateralmente ha solicitado la celebración de consultas con respecto a las medidas antidumping impuestas en 2013 por la Unión Europea a las importaciones de biodiesel provenientes de ese país¹⁰⁸, apelando a los mismos criterios que Argentina¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Organización Mundial de Comercio. *Unión Europea — Medidas antidumping sobre el biodiesel procedente de Indonesia*. SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS: DIFERENCIA DS480. Publicación

Sin embargo, a principios de 2014 previamente a esta acción, trascendió en medios de comunicación¹¹⁰, una alianza estratégica entre la empresa productora española Infinita Renovables, una de las líderes en Europa, y la empresa Masol Iberia, de origen indonesio. Este acuerdo tiene como principal objetivo reforzar la competitividad de la producción española, e implica un marco operativo conjunto que acompañará dicho proceso¹¹¹. Este indicador no sólo presenta una ambigüedad en torno a la actitud de Indonesia, sino que permite dar cuenta de las conexiones presentes entre los grupos empresariales por fuera de las fronteras, con la capacidad de presentar negociaciones que pueden ser decisivas para el desenlace de un conflicto entre dos estados. Aún no sabemos cuál será el desenlace de UE-España e Indonesia, pero las últimas noticias se resumen en el aplazamiento de la conformación del Grupo Especial, solicitado en junio de 2015, por el OSD. Aunque nada es seguro y no hay fuentes ni indicadores presentes que puedan determinar nada oficial, los plazos pueden ser correlativos a intentos de negociación entre las partes en conflicto.

junio 2015. Consulta agosto 2015. Disponible en:
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds480_s.htm

¹⁰⁹ Tanto Argentina como Indonesia citan los mismos artículos del GATT para iniciar la demanda. Ver cita anterior. Disponible en:
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds480_s.htm

¹¹⁰ Rico, Javier. *Acuerdos para que Indonesia produzca biodiesel en España*. Energías Renovables: el periodismo de las energías líneas. Publicación marzo 2015. Consulta julio 2015. Disponible en: <http://www.energias-renovables.com/articulo/acuerdos-para-que-indonesia-produzca-biodiesel-en-20140306>

¹¹¹ *Infinita Renovables y Musim Mas alcanzan una alianza estratégica para desarrollar el negocio del biodiesel en España*. Infinita Renovables. Sala de Prensa. Actualidad, Materiales de prensa. Publicación mayo 2014. Consulta julio 2015. Disponible en: <http://www.infinita.eu/noticia.php?id=91>

Ausencia de jerarquía en la agenda: vinculación de cuestiones, coaliciones y potenciales tarde off.

Ya hemos mencionado con énfasis, los inconvenientes de Argentina para formular su política exterior conjugando los intereses de los grupos internos, al igual que las decisiones de España de seguir sosteniendo las medidas para las importaciones que condujeron a la controversia. Como bien lo afirman Keohane y Nye “*cuando se plantean múltiples temas en la agenda, muchos de los cuales amenazan los intereses de grupos internos, aunque no con claridad los de la nación como conjunto, aumentan los problemas para formular una política exterior coherente y consistente*”¹¹².

La UE, por su parte, también participa activamente en diversos foros internacionales, además de las rondas de negociación de la OMC. Esto tiene implicancias a la hora de privilegiar ciertos asuntos sobre otros. Por ejemplo, su compromiso con el medio ambiente, y las reducciones de emisiones de dióxido de carbono a la capa de ozono. Esto se vincula directamente a la producción del biodiesel, ya que al establecer porcentajes año tras año, para reemplazar el combustible tradicional por uno biodegradable, está posicionando el tema indirectamente. También hemos visto que algunas de las barreras no arancelarias aplicadas por la UE, vinculadas a la cuestión ambiental, perjudican no sólo las importaciones, sino también a los mismos agricultores europeos (como la aplicación de la metodología ILUC mencionada en la primera parte).

Más allá del apoyo incondicional a España en este conflicto, y de las conjeturas que pudieran hacerse sobre los beneficios comerciales de proteger la industria dentro del bloque de integración, es posible ver la interrelación y coordinación de intereses que vuelve a mostrar que no hay una clara división entre política interna y externa. Más aún, los compromisos con los regímenes internacionales, hacen que las prioridades internas varíen.

En el Acuerdo de Marrakech, la OMC se concibe así misma como interviniente en la vida doméstica de los estados¹¹³, y como hemos visto, su agenda puede ser un factor que impacte en las decisiones de sus miembros, y en la formación de coaliciones.

¹¹² Keohane Robert y Nye, Joseph. *Op cit.* P 43.

¹¹³ Organización Mundial de Comercio. *Declaración de Marrakech de 15 de abril de 1994.* P 6. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/marrakesh_decl_s.pdf

En la agenda de la OMC, las Rondas de Doha, son las negociaciones que ocupan hoy por hoy un lugar de mayor relevancia. Como ya hemos mencionado en la primera parte de este trabajo, tienen por objeto reformar el sistema de comercio internacional, reduciendo los obstáculos y mejorando la accesibilidad de todos sus miembros a todos los mercados¹¹⁴.

De la ambiciosa lista de temas que se encuentran en la agenda de negociación, nos parece pertinente destacar aquellos que guardan relación con nuestro problema de investigación.

Es importante destacar, por un lado, la agricultura y las complejidades que la acompañan, como ser, distorsiones que ocasionan las subvenciones a la exportación y la ayuda interna de los propios estados; y por otro lado, la esfera de las normas de la OMC, así como también, el foco en la sustentabilidad.

Dado que el biodiesel no forma parte de la agenda directamente, los aspectos agrícolas, normativos y sustentables nos importan para tener en cuenta las posiciones de los miembros al respecto.

Recientemente, la UE emitió una comunicación en referencia a su rol en estas negociaciones, abogando por una mayor transparencia. Según el bloque, el número de miembros que recurren al instrumento antidumping ha aumentado considerablemente desde la entrada en vigor de los Acuerdos de la Ronda Uruguay¹¹⁵.

La poca transparencia sumerge a los exportadores en una situación en la que no saben con certeza sobre los procedimientos y prácticas de los importadores.

La propuesta de la UE para lograr mayor transparencia, se basa en el establecimiento de *un sistema de examen fáctico de las prácticas antidumping de cada Miembro*, bajo la responsabilidad de una entidad independiente como la Secretaría de la OMC, que debería incluir una descripción de las políticas y prácticas efectivas y de los aspectos de organización del Miembro objeto de examen¹¹⁶.

¹¹⁴ Organización Mundial de Comercio. *La Ronda de Doha*. Programa de Doha. Consulta julio 2015. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm

¹¹⁵ Organización Mundial de Comercio. Negociaciones sobre las normas – Transparencia. Comunicación de la Unión Europea. Documentos. Publicación julio 2015. Consulta agosto 2015. Disponible en: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=133334,133302,132800,132643,131327&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch=

¹¹⁶ Organización Mundial de Comercio. Negociaciones sobre las normas – Transparencia. Comunicación de la Unión Europea. Documentos. Publicación julio 2015. Consulta agosto 2015. Disponible en: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=133334,133302,132800,132643,131327&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch=

Sin dudas, el manejo discrecional de la normativa de la OMC, por parte de la UE, deja más cuestionamientos que firmezas y posiciones tomadas.

Otro punto importante, es destacar el rol del G20. Si bien es un foro distinto a la OMC, bien puede funcionar como un marco alternativo de negociaciones, teniendo en cuenta los temas vinculantes, y la misma disposición de la OSD, establece que cualquier conflicto puede desactivarse, si las partes consiguen llegar a un acuerdo.

Los objetivos del G20 están alineados a los de la OMC, con la salvedad de que se trata de un foro de encuentro más informal, donde existe una agenda que va mutando en torno al contexto internacional.

Aunque pueda no tener un alcance profundo entre Argentina y España, puede funcionar mucho mejor para Indonesia y Argentina, los principales afectados con las medidas restrictivas. Como países emergentes miembros del G20, parecen entender que el camino, es seguir manteniendo altos niveles de cooperación para mejorar nuestro roles a nivel global. En este sentido, los mecanismos Sur-Sur pueden funcionar de forma efectiva para afrontar resultados adversos en el escenario internacional.

Ambos países, siendo los principales afectados, criticaron con el mismo ímpetu la medida por España, aduciendo que las restricciones a las importaciones afectaba a *la participación de los países en desarrollo en la cadena de producción mundial y socavaba sus esfuerzos de industrialización*¹¹⁷.

Las relaciones bilaterales entre Argentina e Indonesia, han sido prolíferas, y no se registran conflictos en ningún ámbito, incluso en los últimos años ha ido aumentando en nivel de cooperación entre ambos estados. La coordinación de sus reclamos a la UE en los foros, se ha complementado con la forma de varios acuerdos, entre ellos, un Memorando de entendimiento sobre cooperación en materia agrícola (en 2013), con el objetivo de

eIdIndex=0&FullTextSearch= Ídem 9. Comunicado del 16 de julio de 2015. Sacado de esta sección: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/rulesneg_s/rulesneg_s.htm

¹¹⁷ Organización Mundial de Comercio. Conejo del Comercio de Mercancías; *Se plantean preocupaciones sobre medidas comerciales por parte de la UE, la Argentina e Indonesia*. NOTICIAS 2012. Junio 2012. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/news12_s/good_22jun12_s.htm

promover el comercio de productos agroalimentarios, maquinaria e insumos para la industria¹¹⁸.

Las acciones para promover la cooperación se llevarán a cabo mediante el intercambio de información estadística y táctica, y la transferencia de tecnología. Además de la promoción. Particularmente, la estrategia de Indonesia para intentar resolver la problemática ocasionada, reside en formular un plan de integración de biocombustibles en su producción local de gasoil, de modo tal que sea posible dejar de importar combustible, en una proyección de 10 a 12 años. Aunque se trate de un plan ambicioso, podría ser una oportunidad también para la Argentina, que precisamente atraviesa una etapa de déficit comercial en materia energética. El plan de Indonesia, también dependerá de otras decisiones que deberá tomar con respecto a las políticas de subsidios a los combustibles, la situación del precio del aceite de palma y gasoil en el mercado internacional¹¹⁹.

De esta manera, junto a Indonesia, Argentina termina encontrando en los foros, una alianza más prometedora, que junto a sus socios del Mercosur. Ambos coinciden en que las políticas comerciales deben atender las necesidades de desarrollo de todos los países emergentes, y entienden la necesidad de examinar cuidadosamente los reglamentos y medidas, manteniendo siempre el diálogo, no sólo con sus pares emergentes, sino con todos los otros miembros y participantes de los comités de la OMC¹²⁰.

¹¹⁸ Rubiolo María Florencia; *Argentina–Indonesia: fortalecimiento de las relaciones comerciales y despertar del interés político en el marco de una estrategia Sur–Sur*. AD-
Minister no.24 Medellín Jan./June 2014. Disponible en:

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-02792014000100003

¹¹⁹ *Biodiésel, Indonesia puede ser un ejemplo para la Argentina*. Publicación 31 octubre de 2013. Disponible en: <http://biodiesel.com.ar/7794/biodiesel-indonesia-puede-ser-un-ejemplo-para-la-argentina#more-7794>

¹²⁰ Organización Mundial de Comercio. Conejo del Comercio de Mercancías; *Se plantean preocupaciones sobre medidas comerciales por parte de la UE, la Argentina e Indonesia*. NOTICIAS 2012. Junio 2012. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/news12_s/good_22jun12_s.htm

Fuerza militar relegada: replanteando estrategias.

Habiendo mencionado las diferencias en los flujos comerciales globales, es importante mencionar otro de los supuestos de la interdependencia compleja: la fuerza militar relegada. Keohane y Nye, afirman que el poder militar y su movilidad no sirven como métodos de disuasión en el marco de la interdependencia compleja¹²¹. Asimismo, si bien el poder económico tiene mayor flexibilidad y circulación para disuadir a través de los canales múltiples, los objetivos de las naciones poderosas bien podrían salir triunfantes, ya que cuentan con ventaja y capacidad de incidencia en los resultados.

Esto no significa certezas, como bien afirman los autores, *“los objetivos económicos tienen implicaciones políticas y la vinculación económica por fuerza se encuentra limitada por actores internos, transnacionales y transgubernamentales que se resisten a deponer sus intereses”*¹²².

En nuestro problema de investigación, ya hemos podido dar cuenta de que la instrumentalización de la política estatal y la vinculación de las cuestiones están íntimamente ligadas.

Hasta ahora, sólo hemos notado indicadores mayoritariamente a favor de España y la UE, en relación a este conflicto, salvo por el antecedente a favor de Argentina en 2010, luego de siete años de iniciada la demanda.

A priori, podría decirse que la distribución de poder entre Argentina y la UE, es claramente asimétrica, en tono favorable a la UE por su poderío militar y económico, y que por decantación natural, Argentina tiene una vulnerabilidad mayor ante el accionar de su contraparte. Sin embargo, en el marco de la OMC, más puntualmente en el OSD, ambas partes deben exponer sus argumentos para defender su postura, y en este aspecto, el poder militar no tiene posibilidad de vinculación alguna para la UE ante la demanda argentina.

Aunque se trate de un conflicto comercial, la demanda tiene por objeto, además, comprobar que España cometió una falta a la norma establecida en un régimen internacional del que forma parte, y esto acarrea otro tipo de costos. Las posibilidades del éxito de España con el apoyo de la UE, no varían demasiado en este sentido, y deberá buscar una alternativa que

¹²¹ Keohane Robert y Nye, Joseph. *Op cit.* P 48.

¹²² Keohane Robert y Nye, Joseph. *Op cit.* P 48.

optimice la efectividad. España utiliza sus recursos disponibles como ser el apoyo de la UE, conformando un frente en bloque dentro de la OMC, la alianza con el sector empresarial de la industria del biodiesel, y los compromisos asumidos con las exigencias del bloque. Estos elementos podrían no ser del todo convincentes, pero si otorgan homogeneidad y fluidez a la estrategia. En lo que respecta a la OSD, a España no le quedan muchas alternativas más que apelar todo aquello favorable a la Argentina, de modo que los tiempos se alarguen, ya que para España no tiene costos económicos (ni políticos) que lo afecten directamente.

En cambio, para la Argentina, la situación es radicalmente diferente, ya que la restricción de España, le ha generado un gran impacto y la ha obligado a redireccionar su estrategia comercial.

El poder militar ha perdido su capacidad disuasiva para negociar sobre ciertos aspectos que no implican una lucha por el poder.

Para los autores, existen casos en los que sí puede resultar efectivo cuando el conflicto a dirimirse puede implicar un cambio social o político determinante, o bien, cuando los intereses de las élites sean complementarios, y el empleo del uso de la fuerza de un país para la protección o resguardo de otro¹²³.

Ninguno de estos casos se corresponde a nuestro problema de investigación, y la utilización de este recurso es casi impensada por parte de cualquiera de las partes, ya que podría implicar un alto costo político, y se trata de un escenario donde la red de relaciones y posibilidad de negociación es mucho más amplia.

Lo cierto es que para los asuntos comerciales, la capacidad de movilizar recursos militares, lejos de implicar una posición privilegiada, generan resquemores en la opinión pública, fuente de poder de cualquier gobierno.

¹²³ Keohane Robert y Nye, Joseph. *Op cit.* P 45.

Conclusión

En esta tesis, hemos transitados por distintas secciones para dar explicación a nuestra hipótesis y objetivos planteados en el abordaje metodológico.

Hemos destacado la demanda argentina ante la OMC, como principal indicador de un mundo donde predominan los regímenes internacionales, en donde los actores son diversos, y se interrelacionan para dar lugar a formas de vinculación que impactan día a día en el sistema internacional. Pero el crecimiento institucional internacional, no implica necesariamente mayor eficiencia para lograr los objetivos asumidos.

La realidad nos muestra que vivimos en un mundo asimétrico con múltiples actores en permanente interacción, y la interdependencia compleja resulta muy útil para explicar el comportamiento de los actores periféricos del sistema internacional. Asimismo, debemos tener en cuenta que el peso que pueden tener los actores internos no gubernamentales en las decisiones de los estados, afectan la dinámica de las relaciones internacionales, sobre todo en aquellas vinculadas al comercio.

Los antecedentes de la controversia anterior entre Argentina y la UE, iniciados en 2003 y finalizados en 2010, a favor de la Argentina, revelan algunas deficiencias que se encuentran actualmente en debate.

Sin embargo, aunque los regímenes aún no consigan garantizar mecanismos de cumplimiento normativo 100 por ciento efectivos, son la única vía que existe para que los países periféricos puedan defenderse de decisiones arbitrarias o unilaterales.

Las reglas pactadas en los acuerdos comerciales, deben ser respetadas por todos los estados que suscriben a ellas; países como la Argentina, deben aprovechar y hacer uso de la mayor cantidad de herramientas que brindan las instituciones. En el caso particular de nuestra investigación, aquellas que permiten lograr una inserción en los mercados internacionales.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la garantía de los regímenes puede no cumplir con todas las expectativas, es necesario que los países que están en desventaja por asimetría de poder, adquieran la capacidad de articular las herramientas del multilateralismo para consolidar una estrategia firme, creíble y eficaz. Este es el punto que la Argentina no supo articular, al no poder consolidar una alianza entre el poder político y el empresarial, que bajo determinadas circunstancias, y frente a actores poderosos, es fundamental.

La Argentina se encontraba en una situación macroeconómica en la que comenzó a mermar el ingreso de divisas, y la falta de decisiones estratégicas acordes al contexto, hicieron que la decisión de España, no haga otra cosa sino empeorar la situación.

Aunque una de las principales continuidades que ha tenido (y tiene) la Argentina en el período analizado, haya sido respetar su histórico compromiso con el multilateralismo, no significa que esto se traduzca en beneficios para su desarrollo. También implica alta exposición que puede jugar en contra, sino se acompaña de una estrategia equilibrada.

El permanente reclamo de Argentina, en los foros internacionales, por la apertura comercial de los países desarrollados, se contradice con las medidas de las DJAIs, ya que en la práctica el único efecto que tienen es limitar el ingreso de productos importados, con un mecanismo donde impera la arbitrariedad, y no cumple con lo expresado en las declaraciones oficiales

También es necesario tener en cuenta que España no saldrá muy airosa de este proceso. Si bien cuenta con el apoyo de la UE, la dilatación y, en definitiva, el no cumplimiento de lo manifestado por el GE, al afirmar que levantaría las medidas antidumping contra los países extracomunitarios, no deja asentado un buen precedente en su historial.

Las contradicciones e inconsistencias de los estados los dejan expuestos, claro que no de la misma forma en un contexto asimétrico, por ejemplo, en términos de participación del volumen del comercio internacional, como hemos mencionado en la tercera parte de esta tesis. No es lo mismo que España y la UE aborden los costos de comprar más caro el biodiesel, con un sostén estratégico y plan de inversiones estimadas, que los costos que debe abordar la Argentina, en la merma de ingreso de divisas del sector agroindustrial.

Bajo este contexto de interdependencia, las instituciones pueden representar tanto oportunidades como amenazas, según las capacidades de adaptación que los países sean capaces de desarrollar, la OMC no es la excepción. Putnam, en su desarrollo de la teoría del juego de dos niveles, habla de una paradoja respecto a la membrecía de los regímenes internacionales. Según el autor, los acuerdos internacionales pueden fortalecer a los tomadores de decisión, y al mismo tiempo debilitarlos internamente¹²⁴. España puede tener la intención de cumplir con la OMC, pero su situación crítica, le ha implicado tener

¹²⁴ Putnam, Robert D. *Op cit.* P 460.

mayores costos internos (potenciales), que por evadir el cumplir de las consultas del régimen internacional.

Al mismo tiempo, se abren oportunidades como la posibilidad inesperada de la sinergia entre empresas españolas e indonesias ante la situación restrictiva. Esta suerte de alianza estratégica, a partir de la intervención de Indonesia como parte afectada por la medida española, deja en claro las múltiples posibilidades de resolución de conflictos de intereses. Esta asociación entre actores privados, no implica que los estados deban dar batalla, sino que es posible abrir el panorama, y evaluar otras oportunidades, como hacer crecer los vínculos bilaterales en el plano estatal, en este caso, Argentina e Indonesia.

Otra cuestión que no debemos dejar de lado en las conclusiones finales, es la relación entre España y Argentina con los bloques regionales a los que pertenecen.

Al inicio de este trabajo, hemos visto la importancia que implica ser parte de un bloque de integración regional. España, y su alto grado de integración con la UE, representan un frente poderoso para Argentina, cuyo grado de integración con el Mercosur, no sólo es mucho menor por la propia evolución del bloque en comparación con la UE, sino que se encuentra sin su apoyo manifiesto ante el organismo. Esta circunstancia revela que los países periféricos, no sólo deben fortalecerse internamente y promover su desarrollo, sino que este debe estar engranado con la consolidación y fortalecimiento de sus bloques y las relaciones con los socios estratégicos.

Argentina, deberá continuar focalizando sus proyectos comerciales en base a sus ventajas comparativas, potenciando sus capacidades, sin excluir los beneficios potenciales de formar no sólo su propia estrategia en cuanto a sus vínculos bilaterales, sino también siendo parte de una estrategia bajo una estructura de mercado más amplia, como lo son los bloques regionales. Esto no sólo amplía el espectro comercial, sino que da más fuerza a la hora de negociar, aunque no sólo se trata unirse para establecer normas, sino acompañar cuando el cumplimiento y legitimación de esas normas se ponga en juego, como en nuestro caso de análisis. De nada sirve pelear por derechos equitativos dentro de un régimen internacional, si al momento de hacerlos valer, se producen grietas, o se actúa por fuera de las coaliciones que los originaron. Este es un punto débil que deberán resolver, o sólo profundizará la asimetría.

Bajo el contexto de interdependencia, el peso relativo de poder de los estados está vinculado, no solo la fuerza militar, sino también al volumen de los mercados, cuestión que es clave para el comercio internacional hoy.

En resumen, las decisiones de los estados, y sus estrategias de política exterior están condicionadas por la interdependencia compleja: la controversia en proceso de tratamiento de Argentina y la UE ante la OMC, es una evidencia.

Hemos visto que la vinculación de cuestiones no sólo impacta en la relación entre los actores del sistema internacional, sino que también puede generar influencia en el desarrollo de nuevas industrias al interior de los estados, y en consecuencia, modificar la distribución de poder en lo doméstico. Un sector industrial que hoy no cuenta con mayor peso dentro de su estado, puede modificar su situación de manera exponencial ante una oportunidad que puede venir desde el exterior, por exigencias del propio bloque regional al que pertenece, o bien, de los regímenes internacionales, y generar lazos con sus pares, traspasando las fronteras. Esto ha ocurrido con la industria del biodiesel. Con el interés creciente en los negocios sustentables, los compromisos y los cambios en la matriz energética de los estados, se ha generado un contexto beneficioso para el desarrollo de la industria, aunque todavía queden algunos vacíos en su tratamiento a nivel internacional, por estar íntimamente ligada al sector agropecuario. Mientras los debates en cuanto a la asignación de subsidios, no sean resueltos debidamente, siempre van a existir potenciales argumentos para “proteger” o “fomentar” una industria cuya demanda va ir incrementando a medida que los países vayan adhiriendo al compromiso con la sustentabilidad.

Sin dudas se trata de una industria floreciente, y con muchas perspectivas a futuro, principalmente en países con gran capacidad productiva como Argentina y Brasil.

Finalmente, el 31 de diciembre de 2015, será una fecha clave para Argentina, por dos cuestiones de suma importancia. Por un lado, se vence el plazo de implementación de las DJAIs para las importaciones según lo dispuesto por el GE en la resolución emitida por la demanda iniciada por la UE, Estados Unidos y Japón, y por otro lado, se cumple el plazo que fija la ley impulsada por el gobierno, que exime de cuotas impositivas a los productores del biodiesel. Sin dudas, el 2016 será un año donde la agenda interna de Argentina estará dominada por estos temas, en un marco donde un nuevo gobierno tendrá la responsabilidad de tomar las decisiones correspondientes y rearmar su estrategia.

La controversia entre Argentina y la UE, se encuentra estancada, pero abierta. La incertidumbre respecto a si se levantarán las restricciones en 2016 es el escenario dominante en la actualidad, quedará ver si luego de los plazos puestos por la OSD, y los cambios venideros, logran influir positivamente en la resolución del conflicto.

El resultado favorable obtenido en 2010 en el organismo, permite tener expectativas positivas.

Bibliografía

Álvarez Vélez, María Isabel. *Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España*. UNED. Teoría y Realidad Constitucional. N°33. 2014: (353-376). Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/13025>

Argentina vs. UE ante OMC por restricciones al biodiesel. Deutsche Welle. Economía. 15.05.2013. Disponible en: <http://www.dw.de/argentina-vs-ue-ante-omc-por-restricciones-al-biodiesel/a-16816477>

Asociación de Empresas de Energías Renovables (APPA). Inicio. Publicación 2009. Disponible en: <http://www.appa.es/02appa/02asociacion.php>

Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA). *Energías renovables: balance por tecnologías*. Publicación 2013. Disponible en: http://www.appa.es/descargas/BIOCARBURANTES_2013.pdf

Bergare, Borja. *The pain in Spain*. World Policy Journal. Volume 28. N° 1. 2011: (52-59). Disponible en: <http://www.worldpolicy.org/journal/spring2011/the-pain-in-spain>

Biodiesel Argentina, estiman fuertes ingresos por exportaciones. Publicación junio 2014. Disponible en: <http://biodiesel.com.ar/8483/biodiesel-argentina-estiman-fuertes-ingresos-por-exportaciones#more-8483>

Biodiesel, Indonesia puede ser un ejemplo para la Argentina. Publicación 31 octubre de 2013. Disponible en: <http://biodiesel.com.ar/7794/biodiesel-indonesia-puede-ser-un-ejemplo-para-la-argentina#more-7794>

Boletín Oficial del Estado. *Orden IET/822/2012, de 20 de abril, por la que se regula la asignación de cantidades de producción de biodiesel para el cómputo del cumplimiento de*

los objetivos obligatorios de biocarburantes. N° 96: 21 de abril de 2012. Sec. I. Pág. 30992.
Disponible en:<https://www.boe.es/boe/dias/2012/04/21/pdfs/BOE-A-2012-5339.pdf>

Busch, Marc L., Reinhardt, Eric. *Three's a Crowd: Third Parties and WTO Dispute Settlement*. World Politics. Volume 58. N°3. April 2006: (446-477). Disponible en:
<http://faculty.georgetown.edu/mlb66/WP%2058,%203,%20Busch%20and%20Reinhardt%20proofs.pdf>

Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBIO). *Objetivos*. Disponible en:
<http://carbio.com.ar/carbio/objetivos/>

Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBIO). *La producción de Biodiesel en Argentina: Una decisión estratégica*. Paper Biodiesel. Abril 2015. Disponible en:
<http://carbio.com.ar/wp-content/uploads/2015/04/Paper-Biodiesel-Abril-del-2015.pdf>

Cámara Argentina de Comercio. Resolución General AFIP 3252/12. Disponible en:
http://www.cac.com.ar/data/documentos/53_3252%2011.pdf Resolución 3252/12

Charles, Chris; Gerasimchuk, Ivetta (aa vv). *Biofuels—At What Cost? A review of costs and benefits of EU biofuel policies*. Global Subsidies Initiative. The International Institute for Sustainable Development. Research Report April 2013. P 30. Disponible en:
https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/biofuels_subsidies_eu_review.pdf

Corigliano, Francisco. *Ciclos de globalización, modelos de crecimiento económico y paradigmas de política exterior: el caso argentino (1862-2006)*. Revista Temas y Debates. Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Año 11. N° 13. Agosto 2007.

Damill, Mario, Frenkel, Roberto y Rapetti, Martin. *The New Millennium Argentine Saga: from Crisis to. Success and from Success to Failure*. Iniciativa para la transparencia

financiera (ITF). Documentos Técnicos. Publicación: 2014. Disponible en: <http://www.itf.org.ar/documentos.php>

Delich, Valentina. *Multilateralismo, incertidumbre y reputación. Las disputas argentinas en la OMC*. Pensar en Derecho N°2 (2013): 9-32. Eudeba. Universidad de Buenos Aires. 1° edición: agosto 2013. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/2/revista-pensar-en-derecho2.pdf>

Documento de trabajo de los servicios de la comisión. *Informe sobre España 2015, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*. Bruselas. Disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_spain_es.pdf

Duffei, Annie. *Producción y comercio de biocombustibles y desarrollo sustentable: los grandes temas*. International Institute for Environment and Development (IIED). Septiembre 2006. Disponible en: <http://pubs.iied.org/pdfs/15504SIIED.pdf>

Establecido por la Directiva 2003/30/CE. Diario Oficial de la Unión Europea. *DIRECTIVA 2003/30/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 8 de mayo de 2003 relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte*. Disponible en: <http://www.ebb-eu.org/legis/OJ%20promotion%20ES.pdf>

European Biodiesel Board. Sitio Oficial. Home. Publicación 2003. Disponible en: <http://www.ebb-eu.org/biodiesel.php>

European Commission for Democratic through Law (Venice Commission). CDL-AD (2013)011. Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying). Disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e)

European Commission. Europe 2020. *Programa nacional de Reformas. España*. Publicación 2011. Disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_spain_es.pdf
European Commission. *La UE y Argentina alcanzan una solución en el caso OMC sobre Organismos Genéticamente Modificados*. Bruselas, marzo 2010. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-325_es.htm

Fernandez de Kirchner, Cristina. *Discurso Presidenta en el acto en memoria de los caídos en Malvinas*. Casa Rosada. Presidencia de la Nación. Publicación: abril 2008. Disponible en: <http://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/16861-blank-2859864>

Frenkel, Roberto. *Globalización y crisis financieras en América Latina*, Revista de la CEPAL N° 80, Santiago de Chile, Agosto 2003, 41-54. Disponible en: <http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/20-2003.pdf>

Galperín, Carlos y Pérez Llana, Cecilia. *Desarrollo de los biocombustibles, interrelación de políticas y opciones de política comercial*. Revista argentina de economía agraria. Volumen XI Número 2 - Primavera 2009 -(149-177). Disponible en: http://inta.gob.ar/documentos/desarrollo-de-los-biocombustibles-interrelacion-de-politicas-y-opciones-de-politica-comercia/at_multi_download/file/Revista_biocombustibles%20y%20politica%20comercial.pdf

Gérard Flexo, Georges; Yoshie, Karina; Kato, Martins y Recalde, Marina Yesica. *El mercado del biodiesel y las políticas públicas: Comparación de los casos argentino y brasileño*. Revista CEPAL 108 (2012):71-89. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/48617/RVE108Flexoretal.pdf>

Gorter, Harry, Dusan Drabik y David R. Just (2010). *On the EU-US Biodiesel 'Splash & Dash' Controversy: Causes, Consequences and Policy Recommendations*. Agricultural and Applied Economics Association 2010. P 12. Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/ags/aaea10/61425.html>

Honorable Congreso de la Nación Argentina. *Ley 26942: Impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural*. Publicación mayo 2014. Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=231374>

Kennedy, Paul. *Phoenix from the Ashes. The PSOE Government under Rodríguez Zapatero 2004–2007: A new model for social democracy*. International Journal of Iberian Studies Volume 20 N° 3(2007) 186-206.

Keohane, Robert & Nye, Joseph. *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1998.

Keohane, Robert. *International Relations and International Law: Two Optics*. Harvard International Law Journal. Volume 38. N°2. Spring 1997: (487-502).

Las Reformas del Gobierno de España. Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia. Secretaría de Estado de Comunicación. Madrid, Septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/Documents/lasreformasdelgobiernodeespa%C3%B1aespa%C3%B1olcongr%C3%A1ficos.pdf>

Magazine online Waste. Energías renovables. Biodiesel. Consulta julio 2015. Disponible en: <http://waste.ideal.es/biodiesel.htm>

Martínez Álvarez, José Antonio. *La economía española, su evolución y escenarios para la recuperación*. Instituto de Estudios Fiscales. 2014. Disponible en: http://www.ief.es/documentos/noticias/2014_PublicacionCIRIEC.pdf

Miguez, Ivana Doporto y Lottici, María Victoria; *¿Qué hay detrás de las medidas comerciales europeas contra el biodiesel argentino?* CEI. Revista Argentina de Economía Internacional. Número 4. Marzo 2015. P 69-70. Disponible en: <http://www.cei.gob.ar/userfiles/nota3.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; “*LA MACROECONOMIA ARGENTINA 2003-2012*”. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Subsecretaría de Programación Macroeconómica. Dirección Nacional de Política Macroeconómica. Publicación: diciembre 2012. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/basehome/pdf/indicadores.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Ante la denuncia de Argentina en la OMC, España modificó su normativa sobre biodiesel para evitar litigio con nuestro país*. Información para la Prensa N°: 417/12. Publicación Diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.ar/es/ante-la-denuncia-de-argentina-en-la-omc-espana-modifico-su-normativa-sobre-biodiesel-para-evitar>

Ministry of Industry, Tourism and Trade. *REPORT PURSUANT TO ARTICLE 4(1) OF DIRECTIVE 2003/30/EC OF 8 MAY 2003 ON THE PROMOTION OF THE USE OF BIOFUELS FOR TRANSPORT*. Subdirectorate General for Hydrocarbons Directorate General for Energy Policy and Mining State Secretariat for Energy. Publicación octubre 2010. Disponible en: http://www.ebb-eu.org/legis/MS_7thReport2010/spain_2010_en.pdf

Mira, Cristian. “*Soja: el país supera a Brasil en divisas*”. La nación, Economía, agosto 29 de 2011. Versión digital disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1401454-soja-el-pais-supera-a-brasil-en-divisas>

Organización Mundial de Comercio. Conejo del Comercio de Mercancías; *Se plantean preocupaciones sobre medidas comerciales por parte de la UE, la Argentina e Indonesia*. OMC: NOTICIAS 2012. Junio 2012. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/news12_s/good_22jun12_s.htm

Organización Mundial de Comercio: Comunicado de Prensa; *El comercio mantendrá niveles discretos en 2013 tras el débil crecimiento registrado en 2012 debido a que las economías europeas siguen afrontando problemas*. Abril 2013. Disponible en:

https://www.wto.org/spanish/news_s/pres13_s/pr688_s.htm

Organización Mundial de Comercio. Solución de diferencias: DS293. *Comunidades Europeas — Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos.* Disponible en:

https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds293_s.htm

Organización Mundial de Comercio. Documentos en Línea. Publicación 2014. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/doload_s/inbr_s.pdf

Organización Mundial de Comercio. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Documento WT/TPR/G/277. Publicación: febrero 2013. Disponible en: http://www.puntofocal.gov.ar/doc/g277_s.pdf

Organización Mundial de Comercio. Temas comerciales. Obstáculos técnicos al comercio. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tbt_s/tbt_s.htm

Organización Mundial de Comercio. Temas comerciales. Subvenciones y medidas compensatorias. Explicación del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (“Acuerdo SMC”) Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/scm_s/subs_s.htm

Paz, Carolina; *Biodiesel, ¿dumping o proteccionismo?* Observatorio Universidad Nacional de Rosario. Disponible en: <http://biodiesel.com.ar/9233/biodiesel-dumping-o-proteccionismo>

Paradiso, José. *Ideas, ideologías y política exterior en Argentina.* DEP: Diplomacia, Estrategia y Política / Proyecto Raúl Prebisch N°5 (enero/marzo de 2007). 5-26. Disponible en: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0353.pdf>

Peña, Félix. *El difícil arte de concluir lo comenzado: La experiencia de la Rueda Doha y de las negociaciones Mercosur-Unión Europea.* Newsletter sobre relaciones comerciales

internacionales. Publicación: abril 2011. Disponible en:
<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2011-04-negociaciones-doha-mercosur-ue>

Peña, Félix. *Instituciones y reglas de juego en la construcción de una región: condiciones para su efectividad, eficacia y legitimidad social*, Academia Nacional de Ciencias. Publicación: noviembre 2014. Disponible en:
<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2014-11-instituciones-reglas-de-juego-construccion-de-una-region>

Peña, Félix. *La inserción en la economía global, un desafío estimulante para la Argentina*. Newsletter Fundación Okita. Publicación: mayo de 2005. Disponible en:
<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2005-05-reflexiones-proteccionismo>

Peña, Félix. *Un clima de incertidumbre: ¿Será posible lograr acuerdos en la OMC en los plazos previstos en el Programa de Doha?* Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales. Publicación: febrero 2003. Disponible en:
<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2003-02>

Putnam, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*. 42, 3 (1988): 427-460.

Rapoport, Mario. *Argentina: economy and international policy. Historical processes*. Diplomacia, Estrategia & Política (DEP), N° 10, Itamaraty, Brasilia, octubre-diciembre 2009. Disponible en:
http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/argentina_economia_y_politica_internacional.pdf

Report on G-20 Trade Measures (MID-OCTOBER 2011 TO MID-MAY 2012). Disponible en: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx

Report on G-20 Trade Measures (MID-MAY 2013 TO MID-NOVEMBER 2013). Disponible en: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx

Report on G-20 Trade Measures (MID-MAY 2014 TO MID-OCTOBER 2014). Disponible en: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx

Rubiolo, María Florencia; *Argentina–Indonesia: fortalecimiento de las relaciones comerciales y despertar del interés político en el marco de una estrategia Sur–Sur*. AD-
Minister no.24 Medellín Jan./June 2014. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-02792014000100003

Sánchez, Ana I. *Las 35 medidas del Gobierno de Rajoy para ajustar 65.000 millones de euros*. ABC.es. España. 11/07/2012. Disponible en: <http://www.abc.es/20120711/espana/abci-relacion-medidas-ajuste-rajoy-201207111234.html>

Wylde, Christopher. *¿Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner, 2003-2007*. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Nº 43, Quito, mayo 2012, pp. 109-133.

YPF-Repsol: cronología de un conflicto que duró un año y medio. La nación: Política, 26 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1642155-ypf-repsol-cronologia-de-un-conflicto-que-duro-un-ano-y-medio>

Sitios web oficiales consultados:

www.wto.com

www.appa.com

www.eeb.com

www.cepal.org

www.iadb.org

europa.eu

www.rajoy.es

www.lamoncloa.gob.es

Anexo 1

Evolución de los precios del aceite de soja y colza período 2010-2014

Fuente: indexmundi.com

Mes	Aceite de colza Price (Dólares americanos por tonelada métrica)	Aceite de soja Price (Dólares americanos por tonelada métrica)	Aceite de colza ROC	Aceite de soja ROC	Aceite de colza / Aceite de soja Price Ratio
ene. 2010	915,63	838,22	-0,50%	-3,36%	1,0924
feb. 2010	900,99	840,42	-1,60%	0,26%	1,0721
mar. 2010	909,8	869,39	0,98%	3,45%	1,0465
abr. 2010	907,87	868,1	-0,21%	-0,15%	1,0458
may. 2010	861,85	832,68	-5,07%	-4,08%	1,035
jun. 2010	876,05	820,99	1,65%	-1,40%	1,0671
jul. 2010	945,75	836,74	7,96%	1,92%	1,1303
ago. 2010	1.012,84	895,28	7,09%	7,00%	1,1313
sep. 2010	1.031,51	929,65	1,84%	3,84%	1,1096
oct. 2010	1.149,25	1.034,85	11,41%	11,32%	1,1105
nov. 2010	1.243,95	1.123,30	8,24%	8,55%	1,1074
dic. 2010	1.385,48	1.208,33	11,38%	7,57%	1,1466
ene. 2011	1.441,42	1.257,14	4,04%	4,04%	1,1466
feb. 2011	1.419,27	1.268,35	-1,54%	0,89%	1,119
mar. 2011	1.416,70	1.245,10	-0,18%	-1,83%	1,1378
abr. 2011	1.446,91	1.279,14	2,13%	2,73%	1,1312
may. 2011	1.415,51	1.255,67	-2,17%	-1,83%	1,1273
jun. 2011	1.404,24	1.250,06	-0,80%	-0,45%	1,1233
jul. 2011	1.393,95	1.242,10	-0,73%	-0,64%	1,1223
ago. 2011	1.356,65	1.225,27	-2,68%	-1,35%	1,1072
sep. 2011	1.310,84	1.218,86	-3,38%	-0,52%	1,0755
oct. 2011	1.268,97	1.126,77	-3,19%	-7,56%	1,1262
nov. 2011	1.280,65	1.118,32	0,92%	-0,75%	1,1452
dic. 2011	1.244,43	1.103,04	-2,83%	-1,37%	1,1282
ene. 2012	1.253,12	1.131,77	0,70%	2,60%	1,1072
feb. 2012	1.297,21	1.170,22	3,52%	3,40%	1,1085
mar. 2012	1.288,75	1.196,53	-0,65%	2,25%	1,0771
abr. 2012	1.304,06	1.232,58	1,19%	3,01%	1,058
may. 2012	1.236,62	1.134,58	-5,17%	-7,95%	1,0899
jun. 2012	1.182,69	1.097,80	-4,36%	-3,24%	1,0773
jul. 2012	1.209,43	1.175,27	2,26%	7,06%	1,0291
ago. 2012	1.221,67	1.188,51	1,01%	1,13%	1,0279
sep. 2012	1.267,90	1.213,30	3,78%	2,09%	1,045

oct. 2012	1.216,49	1.119,92	-4,05%	-7,70%	1,0862
nov. 2012	1.199,96	1.071,76	-1,36%	-4,30%	1,1196
dic. 2012	1.191,08	1.088,78	-0,74%	1,59%	1,094
ene. 2013	1.208,08	1.122,83	1,43%	3,13%	1,0759
feb. 2013	1.217,64	1.131,98	0,79%	0,81%	1,0757
mar. 2013	1.162,42	1.102,89	-4,54%	-2,57%	1,054
abr. 2013	1.130,70	1.086,75	-2,73%	-1,46%	1,0404
may. 2013	1.117,66	1.082,78	-1,15%	-0,37%	1,0322
jun. 2013	1.115,86	1.058,59	-0,16%	-2,23%	1,0541
jul. 2013	1.003,37	1.000,84	-10,08%	-5,46%	1,0025
ago. 2013	991,21	944,27	-1,21%	-5,65%	1,0497
sep. 2013	985,02	934,97	-0,62%	-0,98%	1,0535
oct. 2013	1.009,27	897,66	2,46%	-3,99%	1,1243
nov. 2013	1.021,49	897,31	1,21%	-0,04%	1,1384
dic. 2013	1.007,60	872,47	-1,36%	-2,77%	1,1549
ene. 2014	951,76	831,35	-5,54%	-4,71%	1,1448
feb. 2014	974,82	873,66	2,42%	5,09%	1,1158
mar. 2014	1.014,26	928,54	4,05%	6,28%	1,0923
abr. 2014	1.008,35	934,1	-0,58%	0,60%	1,0795
may. 2014	949	893,53	-5,89%	-4,34%	1,0621
jun. 2014	932,07	871,57	-1,78%	-2,46%	1,0694
jul. 2014	880,6	813,86	-5,52%	-6,62%	1,082
ago. 2014	848,77	745,84	-3,61%	-8,36%	1,138
sep. 2014	819,57	711,74	-3,44%	-4,57%	1,1515
oct. 2014	837,27	721,38	2,16%	1,35%	1,1607
nov. 2014	826,53	721,4	-1,28%	0,00%	1,1457
dic. 2014	809,41	705,56	-2,07%	-2,20%	1,1472