

¿Qué hay detrás de las medidas comerciales europeas contra el biodiesel argentino?

Ivana Doporto Miguez
María Victoria Lottici*

Resumen

El sector de los biocombustibles de la Argentina, específicamente el del biodiesel, resulta ser uno de los más afectados por la intensificación del uso de medidas comerciales con un evidente carácter proteccionista por parte de la Unión Europea. Los derechos *antidumping* impuestos por la UE contra el biodiesel argentino en 2013 trajeron como consecuencia la pérdida de casi el 90% de las exportaciones argentinas de biodiesel, por un valor que alcanzó los US\$ 1.847 millones en 2011. No obstante ello, las medidas llevadas adelante por la Comisión Europea no están destinadas exclusivamente contra el biodiesel argentino sino que responden a una estrategia general de protección de la industria de biocombustibles europea de la competencia de terceros países, tanto desarrollados como en desarrollo.

Por su parte, los estándares ambientales –algunos establecidos y otros en discusión– de las Directivas comunitarias sobre energías renovables y sobre la calidad de los combustibles, se constituyen, en la práctica, en barreras no arancelarias, al incrementar los costos de las exportaciones argentinas con destino a ese mercado. A los valores por defecto para el biodiesel de soja establecidos en la normativa europea se suman la cuestionada medición de las emisiones derivadas del cambio indirecto del uso del suelo (ILUC) y los límites al consumo de biodiesel de primera generación –que utiliza materias primas derivadas de los alimentos para su elaboración. El riesgo subyacente de la aplicación de estos estándares ambientales –que aparentan perseguir un objetivo ambiental legítimo– es que se erijan en barreras encubiertas al comercio con un neto corte proteccionista, ya que estas medidas buscan restringir severamente el comercio y alterar la relación competitiva entre productos sustitutos, a la vez que tienen débiles vínculos con el objetivo ambiental declarado.

* Se agradece la colaboración de Ana Laura Zamorano en la recopilación de información estadística, los comentarios de José María Arbillá –Jefe de la Sección Económica y Comercial de la Embajada argentina ante la Unión Europea– y de Carlos Galperín a una versión anterior del documento, y los aportes de Laura Daicz.

1. Introducción

El sector de los biocombustibles de la Argentina, específicamente el del biodiesel, resulta ser uno de los más afectados por la intensificación del uso de medidas comerciales con un evidente carácter proteccionista por parte de la Unión Europea. En 2012, la UE inició dos investigaciones, una por supuesto *dumping* y otra por la aplicación de subsidios. Este proceso involucró a la Argentina y también a Indonesia, ambos importantes productores y exportadores mundiales de biodiesel. Anteriormente, el biodiesel y el etanol provenientes de los Estados Unidos también se habían visto afectados por procedimientos *antidumping*.

Los procedimientos en contra de la Argentina e Indonesia fueron iniciados debido a los reclamos de la European Biodiesel Board –asociación que reúne a las empresas europeas del sector–, sin contar con una evidencia debidamente justificada ni sustento legal. Como resultado, en mayo de 2013, la UE aplicó un derecho *antidumping* provisional a las exportaciones argentinas de biodiesel. Para ello, se basó en estimaciones de costos de producción de firmas argentinas, estimaciones que están alejadas de la realidad.

Si bien la UE desestimó avanzar con la investigación sobre subsidios, en octubre de 2013 decidió fijar aranceles *antidumping* definitivos por cinco años contra la importación de biodiesel argentino. La decisión europea implicó, en la práctica, un nivel de protección tan elevado que condujo al cierre del mercado europeo al biodiesel argentino, cuyas exportaciones habían alcanzado un máximo de US\$ 1.847 millones en 2011. Cabe destacar que la UE concentraba el 90% de las exportaciones argentinas, lo cual puso en duda la subsistencia de la industria en la Argentina.

Asimismo, a la disputa comercial en torno al biodiesel se suman cuestiones ambientales. En este sentido, en septiembre de 2013, el Parlamento Europeo votó una medida tendiente a limitar el uso de los biocombustibles convencionales –derivados de alimentos como la soja, el maíz y el azúcar–, esgrimiendo preocupaciones sobre el impacto ambiental de su producción y sus efectos sobre los precios de los alimentos. En junio de 2014, el Consejo de Energía de la UE alcanzó un acuerdo político en el que se abordaron cuestiones relativas a la sostenibilidad y a los beneficios de la reducción de gases de efecto invernadero de algunos biocombustibles, que incluyen, en particular, el impacto ambiental de la producción de biocombustibles tomando en cuenta los cuestionados efectos del cambio indirecto del uso del suelo.

Este conjunto de medidas aparentan un cambio en la política de incentivos a la producción de biocombustibles convencionales que ha venido llevando adelante la UE en los últimos años, la cual permitió un creciente desarrollo de la industria de biodiesel en la Argentina. En este sentido, la Argentina posee la industria de biodiesel más moderna del mundo y cumple con los estándares de calidad más altos en términos técnicos, económicos y ambientales (Cámara Argentina de Biocombustibles, 2009a; Hilbert y Galbusera, 2011 y 2014).

A los efectos de echar luz sobre estas cuestiones, el objetivo de este artículo es analizar el contexto en el cual se encuadran las políticas de la UE y cuáles son sus tendencias, ya que se observa que éstas tendrán efectos a corto y mediano plazo en el sector agroexportador argentino. Para ello, en primer lugar se presenta una reseña de las políticas e iniciativas relacionadas con los biocombustibles en la UE. En segundo lugar, se describe la situación europea respecto de la producción de biodiesel. En tercer lugar, se analiza el accionar de la UE frente a la competencia internacional en ese mercado. En cuarto lugar, se estudian los alcances y consecuencias de dicho accionar para la Argentina y se evalúa la posibilidad de recuperar el mercado europeo. Por último, el trabajo concluye con unas consideraciones finales.

2. Políticas e iniciativas relacionadas con los biocombustibles en la Unión Europea

2.1. Ayudas europeas al biodiesel

El desarrollo del sector de biocombustibles en los países de la Unión Europea se debe fundamentalmente a los beneficios impositivos y a las obligaciones de mezcla del combustible fósil con los biocombustibles. A nivel comunitario, se han fijado dos metas que incentivan la demanda interna de biocombustibles: la primera, el objetivo del 10% de presencia de biocombustibles en el transporte para 2020 (**Directiva sobre energías renovables** de 2009, Renewable Energy Directive o RED, por su sigla en inglés - 2009/28/EC) y, la segunda, la meta del 6% de

reducción de carbono en los combustibles (**Directiva sobre la calidad de los combustibles** de 2009 - 2009/30/EC) (Recuadro 1).

Recuadro 1

Directivas sobre energías renovables y sobre la calidad de los combustibles

Directiva de la UE sobre energías renovables 2009/28/EC

La Directiva 2009/28/CE del Parlamento y del Consejo Europeo, del 23 de abril de 2009, relativa a la promoción del uso de energía procedente de fuentes renovables, establece el objetivo de alcanzar el 20% del consumo energético de la UE a través de fuentes de energía renovables para 2020. Fija objetivos nacionales obligatorios en relación con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final de energía, así como una cuota obligatoria del 10% de energía procedente de fuentes renovables en el transporte.

Directiva sobre la calidad de los combustibles 2009/30/EC

La Directiva 2009/30/CE del Parlamento y del Consejo Europeo, del 23 de abril de 2009, en relación con las especificaciones de la nafta, el diesel y el gasoil, introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes de los combustibles. Esta Directiva establece una reducción gradual de las emisiones de hasta un 10% antes de diciembre de 2020, debiéndose alcanzar para esa fecha una reducción de al menos un 6% de las emisiones.

Estas Directivas incluyen, además, requisitos relativos a la sostenibilidad de los biocombustibles. Entre ellos, establecen requisitos de cumplimiento de criterios de sostenibilidad ambiental y social para los principales países exportadores de biocombustibles y una reducción mínima de las emisiones de GEI para biocombustibles del 35%, y a partir de 2017, del 50% (para las nuevas instalaciones, esta reducción mínima será del 60% a partir de 2017).

Fuente: Directive 2009/28/EC y Directive 2009/30/EC

Sin estas ayudas, la producción de biocombustibles podría no ser rentable por sí sola, dado que los costos de producción son mayores que los de los combustibles fósiles que intentan reemplazar. No obstante, los montos involucrados en apoyar esta actividad son alarmantes y generan controversia, al margen de la discusión sobre el costo-beneficio ambiental. Según la Agencia Internacional de Energía (IEA), los subsidios a los biocombustibles habrían alcanzado los € 8.400 millones en 2011 y representarían el 13% de los subsidios mundiales a todas las formas de energía renovable (IEA, 2012). Este valor difiere por cuestiones metodológicas de los resultados obtenidos en otro estudio elaborado por Global Subsidies Initiative (GSI) (Charles *et al.*, 2013), que estima que las ayudas a los biocombustibles de la UE para 2011 rondarían entre los € 5.500 millones y los € 6.900 millones, valores cercanos a los PIB de Malta, Nicaragua o Armenia para ese año. El grueso de las ayudas otorgadas (80%) está dirigido al biodiesel (Cuadro 1).

Cuadro 1

Subsidios a los biocombustibles europeos en 2011

Subsidios	millones de €	en %
Al etanol	906 - 1.324	16 - 19
Al biodiesel	4.608 - 5.571	81 - 84
Total	5.514 - 6.895	100

Fuente: Charles *et al.* (2013)

Es importante aclarar que los montos totales otorgados hacen referencia a una cuota o participación de mercado de los biocombustibles del 4,5% de contenido energético⁽¹⁾ en el transporte terrestre. Teniendo en cuenta que hacia 2020 esa cuota debería ser del 10%, según la Directiva 2009/28/EC, el costo de las ayudas debería seguir una tendencia creciente a los efectos de cumplir con la meta establecida.

Asimismo, más del 70% del apoyo total al biodiesel europeo (Cuadro 2) corresponde a ayudas vinculadas a las transferencias de mercado según los mandatos de consumo interno y a la protección vía aranceles de importación, mientras que cerca del 30% de los subsidios se relaciona con reducciones y exenciones impositivas.

Cuadro 2

Estimación del apoyo total al biodiesel europeo en 2011

Subsidios	millones de €	en %
Transferencias de mercado*	3.097 - 4.060	73 - 76
Apoyo al precio de mercado (producción)	2.114 - 2.772	50 - 52
Otras transferencias (importaciones)	983 - 1.288	23 - 24
Apoyo presupuestario (reducciones y exenciones impositivas)	1.485	27 - 36
Apoyo para investigación y desarrollo	26	0,47 - 0,64
Estimación del apoyo total	4.068 - 5.571	100
Subsidio por litro consumido (€/litro)		0,32 - 0,39
Consumo (millones de litros)		14.272

* Nota: Las transferencias de mercado se refieren a los mandatos de consumo interno y a la protección vía arancelaria.

Fuente: Charles *et al.* (2013)

Cabe agregar que los productores agrícolas que se dedican al cultivo de materias primas para biocombustibles también perciben fondos a través de la Política Agrícola Común (PAC) bajo el mecanismo del esquema de pago único (*single payment scheme* o SPS, por su sigla en inglés). El área cultivada que resulta "elegible" para el esquema SPS ronda aproximadamente los 3,6 millones de ha. Si bien no puede considerarse un subsidio directo a la producción de biodiesel, según los cálculos de GSI, esos productores agropecuarios serían beneficiarios de aproximadamente € 1.000 millones anuales, de los cuales € 400 millones irían a productores alemanes y € 250 millones a productores franceses.

2.2. Incertidumbre para las energías renovables

En los últimos años se observa una profusión de estrategias, políticas y directrices en relación con cuestiones energéticas, ambientales y climáticas que marcan el rumbo de la política comunitaria relativa a los biocombustibles⁽²⁾.

En un contexto caracterizado por la crisis financiera internacional, la Comisión Europea (CE) publicó en 2010 la estrategia de la UE para el período 2010-2020, conocida como **estrategia Europa 2020** (CE, 2010). Para alcanzar las metas establecidas –las cuales abarcan a todas las áreas de gobierno–, la UE desarrolló iniciativas sectoriales que

1 Valor calorífico del biodiesel medido en megajulio por litro (MJ/l) o megajulio por kg (MJ/kg).

2 Un seguimiento actualizado de esta temática se puede encontrar en European Biofuels Technology Platform (2014), en la sección Biofuels Policy and Legislation.

apunten al cumplimiento de cada una de las dimensiones incluidas en las metas para 2020.

En materia de cambio climático y sostenibilidad de la energía, la estrategia Europa 2020 ha establecido una serie de objetivos para 2020 que incluyen: i) una reducción del 20% en las emisiones de GEI de la UE en comparación con los niveles de 1990; ii) un aumento al 20% en el consumo de energía en la UE producida a partir de fuentes renovables; y iii) una mejora del 20% en la eficiencia energética de la UE en comparación con los niveles de 1990⁽³⁾. Con el fin de apoyar la consecución de estos objetivos –conocidos como los objetivos “20-20-20”–, la estrategia Europa 2020 propuso la iniciativa “Una Europa eficiente en el uso de los recursos” (“A resource efficient Europe”) como una de las iniciativas distintivas de la UE⁽⁴⁾.

Sin embargo, las cuantiosas sumas destinadas a la promoción de las energías renovables se encuentran bajo la lupa de los europeos por su magnitud y por las consecuencias de la crisis económica que no ha cesado aún. En efecto, la crisis ha cambiado las condiciones de base de la política energética europea y ha obligado a un replanteo acerca del rumbo a seguir. En casi todos los países europeos los precios mayoristas de la electricidad cayeron en los últimos años debido a una menor demanda energética y la sobrecapacidad eléctrica es una característica actual (CEPR, 2014).

Esta situación atenta contra el proceso de transición hacia energías renovables y más limpias para el ambiente. Ese pasaje energético demanda la realización de proyectos de inversión muy costosos que se ven retrasados porque los bajos precios de la electricidad y la sobreoferta generan pocos incentivos para la inversión, y esos proyectos requieren mayor cantidad de subsidios para que se vuelvan viables. A su vez, se observa el creciente descontento de los ciudadanos europeos que reciben las facturas de electricidad con subas significativas. En este sentido, la Directiva comunitaria 2009/28/EC no preveía que factores externos, como la crisis, pudieran cambiar las condiciones para la transición energética. Como consecuencia lógica, todo indicaría que el proceso de “descarbonización” se va a retrasar.

El contexto incierto termina traduciéndose en las últimas regulaciones. En enero de 2014 la Comisión Europea propuso objetivos para 2030 en materia de clima y energía en su Comunicación **“Un marco de políticas para el clima y la energía en el período 2020-2030”** (CE, 2014a). Pero para ello, no adoptó la propuesta del Parlamento Europeo de alcanzar una cuota mínima de un 30% de energías renovables en 2030 y fijó, en su lugar, un 27% obligatorio para la UE en su conjunto, con lo cual abandonó los objetivos para los Estados miembros (CE, 2014b). La medida fue recibida con críticas por organizaciones ecologistas y por asociaciones de productores de energías renovables, al considerarla un retroceso en los logros obtenidos hasta el momento en materia de energías limpias.

La Comunicación en la que se define el Marco 2030 va acompañada de un **Informe sobre los precios y los costos de la energía**, que compara los precios de la UE con los de sus principales socios comerciales. De allí se desprende que los precios de la energía han aumentado en casi todos los Estados miembros de la UE desde 2008, principalmente debido a los impuestos y gravámenes, pero también como consecuencia de los elevados costos de la red. De esta comparación surge que el aumento de precios, en particular en relación con los precios del gas en los Estados Unidos, podría ir en detrimento de la competitividad de la UE, puntualmente en las industrias con alto consumo energético.

Por otro lado, en abril de 2014 la Comisión Europea adoptó nuevas reglas para las ayudas vinculadas al ambiente y la energía (**Directrices relativas a las ayudas estatales para la protección del ambiente y la energía 2014-2020**)⁽⁵⁾ (CE, 2014c). Las nuevas pautas reemplazarán el sistema de subsidios a la energía renovable por un sistema de licitaciones para asignar las ayudas (Recuadro 2). El Comisario de Competencia de la UE manifestó que se preparó una lista de 68 industrias intensivas en energía que podrían seguir recibiendo apoyo estatal. Nuevamente, las regulaciones fueron atacadas por organizaciones ecologistas, el Partido Verde Europeo y asociaciones de productores de energías renovables debido a que se retira apoyo a la promoción de la energía limpia y se termina

3 Las primeras dos metas vinculantes a nivel nacional fueron implementadas por “el paquete de medidas sobre cambio climático y energía”. Para más detalle, ver “European Commission Climate Action - The 2020 climate and energy package” disponible en: http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm

4 La iniciativa “Una Europa eficiente en el uso de los recursos” apunta a crear un marco para las políticas de apoyo a la transición hacia una economía baja en carbono y eficiente en el uso de los recursos, con el objetivo de: a) aumentar el desempeño económico al tiempo que se reduce el uso de los recursos; b) identificar y crear nuevas oportunidades para el crecimiento económico y para una mayor innovación, e impulsar la competitividad de la UE; c) garantizar la seguridad de abastecimiento de recursos esenciales; y d) luchar contra el cambio climático y limitar los impactos ambientales del uso de los recursos.

5 Estas nuevas directrices se articulan en las iniciativas comentadas anteriormente, en especial, la Comunicación “Un marco de políticas para el clima y la energía en el período 2020-2030”, dado que las Directrices respetan los principios establecidos en esa Comunicación y preparan el terreno para el Marco 2030.

beneficiando a industrias intensivas no eficientes a expensas de las energías renovables y de los consumidores que deben pagar facturas de electricidad más elevadas (Panichi, 2014).

Recuadro 2

Directrices de la Comisión Europea relativas a las ayudas públicas para la protección del ambiente y la energía 2014-2020

La CE reconoce que el notable crecimiento de las energías renovables en los últimos años –en parte inducido por las ayudas públicas– ha apoyado el cumplimiento de objetivos ambientales pero ha causado, asimismo, graves distorsiones en el mercado y aumentos en los costos para los consumidores. La Comisión reflejó esto en las nuevas directrices, que serán válidas desde el 1 de julio de 2014 hasta fines de 2020.

En particular, en relación con los biocombustibles, la Directiva reconoce el exceso de capacidad del mercado europeo de biocombustibles basados en cultivos de alimentos (por ejemplo, derivados de la soja, maíz o palma). Es por ello que la Comisión considera que no se justifica el apoyo a la inversión en capacidad instalada y en nuevas instalaciones para la producción de estos biocombustibles. Sin embargo, la Directiva permite el apoyo a la inversión para convertir las plantas de biocombustibles basados en alimentos en plantas para la producción de biocombustibles avanzados (que son aquellos que emplean como materias primas algas marinas, residuos urbanos o residuos agrícolas, por ejemplo), con el objeto de cubrir los costos de esa conversión. Con la excepción de este caso en particular, la ayuda a la inversión en biocombustibles sólo se puede otorgar a los biocombustibles avanzados. Cabe destacar que si bien la ayuda a la inversión para los biocombustibles basados en alimentos cesará con la entrada en vigor de estas directrices, las ayudas al funcionamiento de los biocombustibles basados en alimentos sólo podrán ser concedidas hasta 2020.

Fuente: CE (2014c)

Estas directrices, que incentivan a los biocombustibles avanzados en detrimento de los biocombustibles basados en cultivos de alimentos, no constituyen una novedad en las políticas comunitarias⁽⁶⁾.

En 2012, la Comisión Europea propuso enmendar el objetivo de 10% de energía procedente de fuentes renovables en el transporte en 2020 de la Directiva sobre energías renovables (RED 2009/28/EC), mediante la reducción de la contribución de los biocombustibles convencionales a un 5%, tomando en cuenta para ello los efectos del cambio indirecto del uso del suelo (*indirect land use change* o ILUC, por su sigla en inglés) (cuestionado en el Recuadro 3). Por su parte, en junio de 2014, el Consejo de Energía de la UE alcanzó un acuerdo político sobre el proyecto de modificación de la Directiva sobre energías renovables y la Directiva sobre la calidad de los combustibles⁽⁷⁾, cuyos puntos clave incluyen (European Biofuels Technology Platform, 2014): i) el establecimiento de un límite de 7% al consumo final de biocombustibles convencionales en el transporte en 2020, tendiente a cumplir con el objetivo de la Directiva de energías renovables de mitigación de las emisiones derivadas del cambio indirecto del uso del suelo; ii) el fomento a la transición de biocombustibles de segunda y tercera generación a través de incentivos para los biocombustibles avanzados; y iii) la presentación de informes sobre la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero derivada del ILUC procedente del uso de biocombustibles, que será llevada a cabo por la Comisión Europea sobre la base de datos comunicados por los Estados miembros⁽⁸⁾.

En febrero y marzo de 2015, el Parlamento y el Consejo Europeo han intentado –sin éxito– llegar a un acuerdo sobre estos puntos, partiendo de posiciones diferentes. Las principales posturas en negociación incluyen (AgraEurope, 2015; European Biofuels Technology Platform, 2015; INAI, 2015): i) la propuesta de establecer un límite de 7% al consumo de biocombustibles convencionales y la sugerencia del Parlamento Europeo de reducirlo a 6%; ii) las propuestas de introducir un mínimo vinculante de al menos un 1,25% (del Parlamento) o de un 0,5% (del Consejo) para los biocombustibles avanzados; iii) la sugerencia de extender el plazo más allá de 2020, de modo

6 Estas directrices tienen como antecedente la Comunicación de la CE “Energía Limpia para el Transporte: una estrategia europea para los combustibles alternativos” –la estrategia abarca a los biocombustibles, así como también al gas natural licuado, electricidad e hidrógeno– de enero de 2013. Esta estrategia apoya a los biocombustibles avanzados sostenibles producidos a partir de materias primas lignocelulósicas y residuos, así como algas y microorganismos; a la vez que no recomienda brindar apoyo público adicional a partir de 2020 a los biocombustibles de primera generación producidos a partir de cultivos de alimentos (European Biofuels Technology Platform, 2014).

7 Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo Europeo por la que se modifican la Directiva 98/70/CE relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo, y la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (primera lectura) - Acuerdo político (Consejo de la Unión Europea, 2014).

8 A tal efecto, se incluyen estimaciones provisionales de los factores ILUC en los anexos de las Directivas sobre energías renovables y sobre la calidad de los combustibles además de una cláusula de revisión que incorpora la posibilidad de introducir estimaciones ajustadas de los factores ILUC. Para más detalle, remitirse al documento del Consejo de la Unión Europea (2014).

tal de incentivar la inversión en biocombustibles; y iv) la inclusión, en la propuesta del Parlamento, de los factores ILUC como obligación de información y/o como un factor de cálculo, a diferencia de la propuesta del Consejo de no incluir obligatoriamente esta contabilización, bajo la premisa de que los resultados científicos no son aún lo suficientemente concluyentes. Se espera que para abril de 2015 se tenga una definición con respecto a estos puntos.

Cabe destacar asimismo, el fuerte rechazo que la propuesta de inclusión de los factores ILUC tiene entre las asociaciones de productores de biodiesel, de oleaginosas y de aceites vegetales de la UE (European Biodiesel Board - EBB, European Oilseed Alliance - EOA y EU Vegetable Oil & Proteinmeal Industry - FEDIOL, 2015). La oposición de estas asociaciones radica en proteger las inversiones existentes en la UE de la introducción de la metodología ILUC, ya sea para la presentación de informes o para la contabilidad. Sostienen que la introducción de la metodología ILUC en la formulación de políticas de la UE excluiría la colza y el biodiesel producido en la UE, lo cual afectaría a una importante fuente de ingresos para la agricultura de las regiones europeas menos productivas y a 100.000 puestos de trabajo rural.

Recuadro 3

Cuestionamientos al concepto de cambio indirecto del uso del suelo (ILUC)

Se deben tener en cuenta varias cuestiones en relación con la aplicación de estándares ambientales. Es preciso ser muy cuidadoso con las metodologías empleadas para la medición de las emisiones de GEI –ya que en su mayoría, no contemplan los ahorros provenientes de la siembra directa empleada en la Argentina– como así también, con el establecimiento de los factores ILUC –sobre los cuales no existe consenso en la comunidad científica. El riesgo subyacente es que estas consideraciones se erijan en barreras encubiertas al comercio con un neto corte proteccionista.

En particular, el establecimiento del concepto de cambio indirecto del uso del suelo como un concepto válido para el cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero resulta cuanto menos riesgoso y arbitrario. El ILUC se basa en la noción de que la demanda de biocombustibles representaría un incentivo para la expansión de la frontera agrícola en países en desarrollo, lo cual podría traer aparejado un impacto negativo sobre tierras con grandes cantidades de carbono almacenado y/o de alto valor de conservación –ubicadas dentro de un mismo país o fuera de sus fronteras. La forma de estudiar estos fenómenos –debido a la falta de datos históricos– es a través del uso de modelos de predicción que combinan distintas características y para los cuales hay fuertes debates en el seno de la comunidad científica mundial.

En primera instancia, el ILUC se ocupa de los efectos derivados de la producción de biocombustibles pero no así del efecto directo que está dentro del ámbito de control del productor de biocombustibles: su principio rector es que un productor debe ser responsable por las elecciones y decisiones de cultivo de otros productores –a veces de otros productores que no son productores de biocombustibles– y no por las elecciones y decisiones propias del productor de biocombustibles. En otras palabras, considerar los efectos del cambio indirecto del uso del suelo procedente de la producción de biocombustibles permitiría penalizar, por ejemplo, a un producto proveniente de la Argentina, cultivado en zonas históricamente agrícolas, por el desmonte que se podría producir en Malasia o Indonesia.

Asimismo, la manera de calcular estos efectos indirectos sobre la expansión del área agrícola y posteriormente asignarle emisiones de gases de efecto invernadero tiene severos problemas metodológicos. Múltiples estudios han señalado que los modelos desarrollados para calcular su impacto carecen de la certidumbre científica suficiente para adoptar medidas regulatorias. Esto se debe a que los resultados son inciertos, muestran diferencias sustanciales entre los distintos estudios, y pequeños cambios en los supuestos de los modelos utilizados producen grandes impactos en el resultado. De hecho, se ha observado que el factor más importante en la estimación de las emisiones del ILUC de un cultivo es la elección del modelo y de los supuestos del modelo, y no las características propias de producción del cultivo en particular.

En concreto, hay argumentos prácticos en contra de una noción como la de ILUC: el más importante es que no se puede estimar con fiabilidad la magnitud de las emisiones de carbono generadas por el cambio indirecto del uso de la tierra. En primer lugar, no existe un registro con datos reales sobre el cambio indirecto del uso de la tierra. Buena parte de los datos existentes se basan en estimaciones generadas por los diferentes modelos. En segundo lugar, no es posible decir en forma fiable qué expansión de la agricultura se debe a un aumento de la producción de biocombustibles y qué expansión ha sido impulsada por otros factores, como el aumento de la población, el aumento de la riqueza, los cambios biofísicos, o la regulación de un gobierno.

(Continúa en página siguiente)

Recuadro 3

(Continuación)

Por último, cabe destacar que los requisitos de notificación de la reducción de emisiones de GEI tomando en cuenta los efectos del cambio indirecto del uso del suelo procedente de la producción de biocombustibles –requisitos propuestos como modificación de las Directivas sobre energías renovables y sobre la calidad de los biocombustibles– pueden tener el efecto de reforzar la discriminación basada en criterios de sostenibilidad ya existentes en la Directiva sobre energías renovables.

Las normas comerciales no contradicen el derecho de los países Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de establecer regulaciones con el propósito de lograr un objetivo ambiental legítimo, como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Los conflictos surgen cuando las regulaciones ambientales son diseñadas de manera arbitraria, representan una restricción encubierta al comercio, restringen severamente el comercio, alteran la relación competitiva entre productos sustitutos, y/o tienen débiles vínculos con el objetivo ambiental declarado.

Fuente: Cámara Argentina de Biocombustibles (2009b), Erixon (2013), Hilbert (2011) e INAI (2010, 2013b y 2014a)

Cabe mencionar, además, que la aplicación en las Directivas 2009/28/EC y 2009/30/EC de estándares ambientales siguiendo criterios arbitrarios y sin rigor científico tampoco resultaría una novedad. Según estas Directivas, para ser considerados como sostenibles, los biocombustibles deben, entre otros criterios, alcanzar una reducción de las emisiones de GEI de al menos un 35% en comparación con las emisiones provenientes de los combustibles fósiles –a lo largo de todo el ciclo de vida del producto. El valor que estas medidas asignan al biodiesel de aceite de soja es de 31%, por defecto. Por lo que, en base a este valor arbitrario, el biodiesel de soja producido en la Argentina no podría ser considerado como sostenible ya que no cumpliría con el criterio de reducción de las emisiones de GEI establecido en las Directivas. En la práctica, la no observancia de los requisitos de sostenibilidad se traduce en que no se admite el biocombustible argentino para contabilizar el cumplimiento de la cuota obligatoria comunitaria (lo cual conlleva sanciones) como tampoco para percibir incentivos fiscales dentro del mercado europeo (Idígoras, 2013) (para más detalle, ver sección 5.1.2).

Adicionalmente, uno de los defectos de considerar un umbral del 35% es que no estaría justificado científicamente ni estaría basado en una norma o estándar internacional reconocido (OMC, 2013). El otro defecto de fijar estos valores preestablecidos de reducción de GEI es que desconocen que la reducción depende no solo de la materia prima empleada sino también del lugar donde se la cultiva y del proceso productivo utilizado desde la etapa agrícola hasta la etapa de elaboración del biocombustible.

En línea con lo expresado por Funes (2014), se observa que las políticas e iniciativas relacionadas con los biocombustibles que aplica la Unión Europea dan por resultado:

- i) **un mayor precio de los biocombustibles para las industrias y para los consumidores comunitarios**, lo cual dará lugar a menos accesibilidad de este producto para las industrias y los consumidores. Asimismo, se observa que tanto las políticas e iniciativas comentadas en esta sección como las medidas comerciales correctivas que está aplicando la UE –y que se analizan en la sección 4– aumentan el precio de las energías renovables, con lo cual se erosiona su competitividad en relación con los combustibles fósiles y en detrimento del ambiente (Cimino y Hufbauer, 2014);
- ii) **una falta de previsibilidad y cambios en el marco normativo**, que se traducen en variaciones en las condiciones y políticas erráticas para lograr una transición energética hacia una economía menos intensiva en emisiones de carbono;
- iii) **la aplicación de estándares ambientales siguiendo criterios arbitrarios y sin rigor científico**, en particular, en los valores preestablecidos de reducción de gases de efecto invernadero para el biodiesel derivado de la soja, en la discriminación de ciertas materias primas –derivadas de alimentos– empleadas para la elaboración de biodiesel, y en el establecimiento de factores ILUC. En relación con este último punto cabe advertir que la aplicación de estándares ambientales siguiendo criterios arbitrarios no logró detener el flujo de importaciones de biodiesel argentino al mercado comunitario –como resultado de la competitividad de este biocombustible. Sin embargo, en los últimos años esas prácticas, conocidas como “proteccionismo

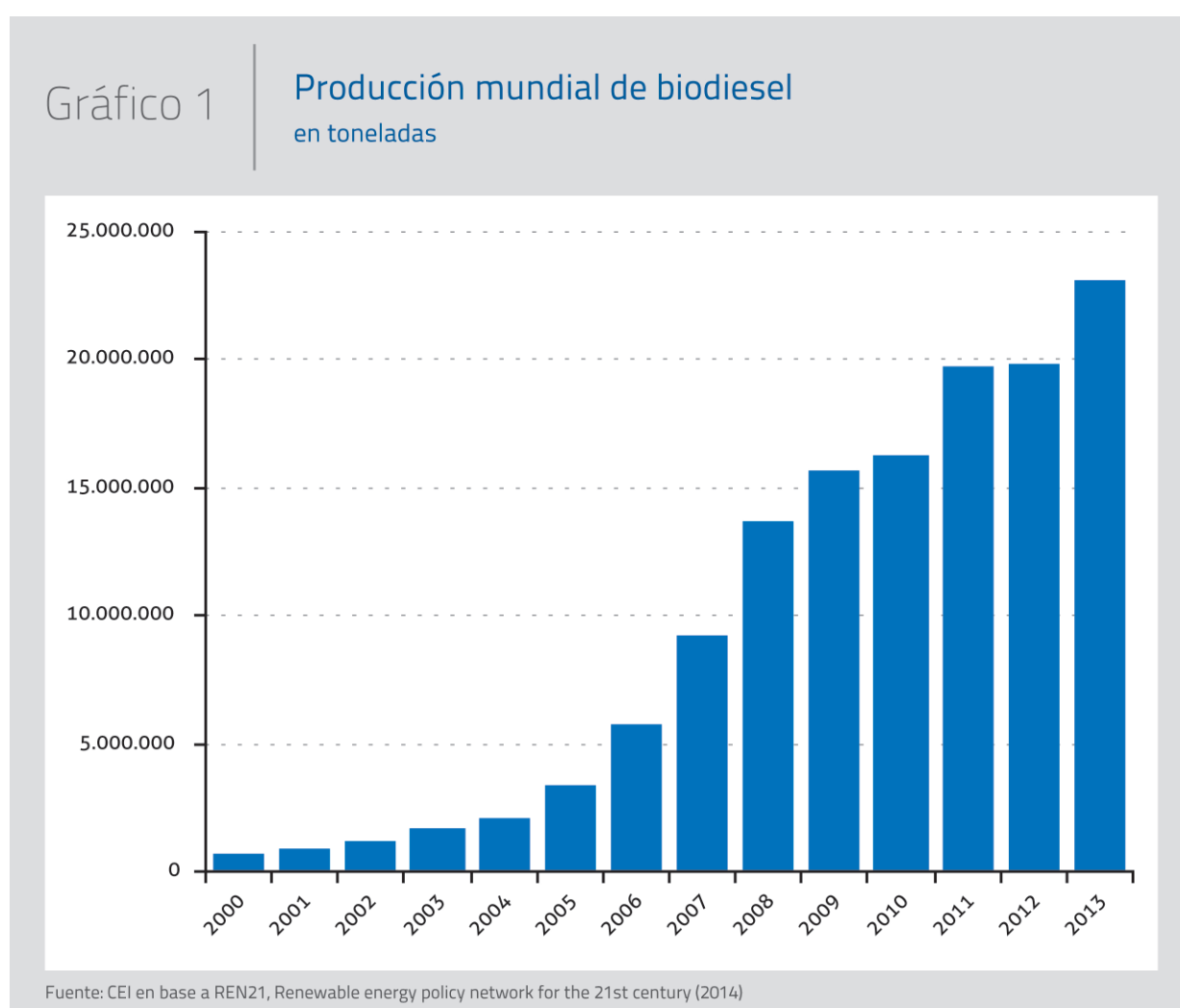
comercial verde⁽⁹⁾, han virado hacia investigaciones por presuntas prácticas comerciales desleales (como se comenta en detalle en la sección 4.2).

3. La situación europea respecto del biodiesel

3.1. Contexto general

3.1.1. Producción

Los biocombustibles (biodiesel y etanol) representan una pequeña pero creciente proporción del combustible para transporte terrestre en el mundo: actualmente contribuyen con el 3%. En particular, la producción mundial de biodiesel siguió creciendo pero a una tasa menor a la de los últimos años de la primera década del nuevo siglo y los primeros de la siguiente, y alcanzó los 23 millones de ton en 2013 (Gráfico 1) (REN21, 2014).



Estados Unidos volvió a ser el principal productor mundial de biodiesel en 2013, seguido de Alemania, Brasil, la Argentina, Indonesia y Francia (Cuadro 3). Considerada como bloque, la Unión Europea es el mayor productor, con el 41% de la producción global (9,2 millones de ton) –Alemania se ubica en el primer lugar–. En el mercado interno europeo, el biodiesel adquirió mayor desarrollo y representa el 70% del mercado de biocombustibles para el transporte. Su rápida expansión fue alentada desde los primeros años del 2000 por los precios crecientes del petróleo, las regulaciones de la Política Agrícola Común que impulsaba la producción de oleaginosas y de cultivos

9 Para un análisis de distintas cuestiones que hacen al proteccionismo comercial verde, ver Lottici *et al.* (2013).

“energéticos”, los incentivos fiscales (fundamentalmente en Alemania y Francia), y las metas establecidas en las Directivas europeas mencionadas en la sección 2.1.

La estructura del sector es muy diversa ya que las plantas tienen una capacidad de producción anual que va desde las 2.000 ton –cuyos propietarios son grupos de agricultores–, hasta las 600.000 ton, propiedad de grandes firmas multinacionales (USDA FAS, 2013). La capacidad de producción europea se ha incrementado notablemente: de 119 plantas de biodiesel con una capacidad anual de 5.806 millones de ton en 2006 a 257 plantas con una capacidad anual de 24.345 millones de ton en 2012 (USDA FAS, 2012). Para 2014 y 2015, se espera que la capacidad productiva se mantenga en el orden de las 23.000 millones de ton, habiéndose incrementado en 2013 sólo en Polonia, el Reino Unido y Portugal (USDA FAS, 2014).

Sin embargo, el envío inicial parece haber terminado. Entre 2005 y 2009 la capacidad de producción se incrementó un 480% y entre 2009 y 2010 la suba fue de sólo 6,4%. Las razones de este declive son varias y se pueden atribuir a la crisis financiera internacional que paralizó la demanda y los proyectos de inversión en el sector, a la baja de los precios del petróleo, al incremento del precio de los aceites vegetales (usados como insumo en la producción de biodiesel), y a las crecientes importaciones desde los Estados Unidos, la Argentina e Indonesia. Ya en 2007 y 2008 se produjeron los primeros casos de cierres de plantas o de declaración de quiebra en el Reino Unido, Austria, Alemania y España. Otras firmas pararon temporalmente la producción. Cabe agregar que la capacidad utilizada promedio en los últimos años ronda el 42% (USDA FAS, 2014).

Alemania, Francia, España, Italia y la región de Benelux⁽¹⁰⁾ son los principales productores dentro de la Unión Europea (Cuadro 4).

Cuadro 3

Producción mundial de biodiesel - 15 productores principales, año 2013
en toneladas

Países	Producción
Estados Unidos	4.225.352
Alemania	2.728.873
Brasil	2.552.817
Argentina	2.024.648
Indonesia	1.760.563
Francia	1.760.563
Tailandia	968.310
Singapur	818.662
Polonia	792.254
Colombia	528.169
Bélgica	352.113
Australia	352.113
Países Bajos	352.113
España	264.085

Fuente: Ren21, Renewable energy policy network for the 21st century (2014)

10 Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo.

Cuadro 4

Producción de biodiesel de la UE por país en miles de toneladas

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alemania	450	715	1.035	1.669	2.662	2.890	2.819	2.539	2.861	2.800
Francia	366	357	348	492	743	872	1.815	1.959	1.910	1.559
España		6	13	73	99	168	207	859	925	604
Italia	210	273	320	396	447	363	595	737	706	479
Bélgica				1	25	166	277	416	435	472
Países Bajos					18	85	101	323	368	370
Polonia				100	116	80	275	332	370	363
Portugal				1	91	175	268	250	289	287
Austria	25	32	57	85	123	267	213	310	289	226
Dinamarca/Suecia*	10	40	70	71	80	85	231	233	246	225
Finlandia					0	39	85	220	288	225
Reino Unido	3	9	9	51	192	150	192	137	145	218
República Checa			60	133	107	61	104	164	181	154
Hungría					0	7	105	133	149	150
Eslovaquia			15	78	82	46	146	101	88	103
Rumania					10	36	65	29	70	101
Lituania			5	7	10	26	66	98	85	79
Grecia				3	42	100	107	77	33	78
Latvia				5	7	9	30	44	43	56
Irlanda					4	3	24	17	28	26
Bulgaria					4	9	11	25	30	26
Chipre				1	1	1	9	9	6	6
Estonia				7	1	0	0	24	3	0
Luxemburgo					0	0	0	0	0	0
Malta				2	2	1	1	1	0	0
Eslovenia				8	11	11	9	9	22	0
Suecia	1	1	1	1	13	63				
Total	1.065	1.433	1.933	3.184	4.890	5.713	7.755	9.046	9.570	8.607

* Nota: Desde 2008, los datos de Dinamarca y Suecia se presentan juntos.

Fuente: European Biodiesel Board. En <http://www.ebb-eu.org/stats.php>

3.1.2. Consumo

Luego de años de fuerte expansión, el consumo se habría estabilizado siguiendo la misma tendencia de la producción. Fundamentalmente, se demanda biodiesel en una mezcla de hasta el 10% en el gasoil convencional. El biodiesel puro (B100) también se usa en varios países, principalmente Alemania, pero su utilización está disminuyendo porque han caído los incentivos fiscales. Los principales consumidores europeos, y a la vez del mundo, son Francia, Alemania, Italia, España, Polonia y el Reino Unido (Cuadro 5). Los efectos de la crisis económica, la introducción

de medidas de doble conteo⁽¹¹⁾ para alcanzar las metas nacionales en algunos Estados miembros, la creciente competencia del hidrobiodiesel (HVO)⁽¹²⁾ y la reducción de los mandatos de mezcla en España han contribuido a que el consumo llegara a un máximo con perspectivas decrecientes en algunos países y con un muy leve crecimiento en otros. Fundamentalmente, los mandatos de los Estados miembros y, en un menor grado, los incentivos impositivos impulsan la demanda local (CE, 2013).

Cuadro 5

Consumo de biodiesel de la UE por país en toneladas equivalentes en petróleo (tep)*

Países	2011	2012	2013
Francia	2.034.500	2.299.800	2.293.324
Alemania	2.143.929	2.190.767	1.954.811
Italia	1.286.450	1.263.734	1.169.175
España	1.474.331	1.718.649	816.461
Polonia	859.604	755.006	744.101
Reino Unido	729.077	499.713	603.755
Suecia	226.953	307.929	535.760
Austria	411.822	449.024	425.112
Dinamarca	82.502	159.006	297.365
Bélgica	273.308	281.026	282.794
Portugal	310.253	284.209	273.582
República Checa	240.566	221.169	221.007
Países Bajos	172.327	202.374	194.421
Rumania	138.746	138.746	159.413
Grecia	103.396	124.606	138.746
Finlandia	102.465	169.461	118.420
Bulgaria	16.791	9.809	85.899
Eslovaquia	97.747	76.566	79.570
Irlanda	67.704	54.665	73.119
Hungría	110.003	30.835	66.457
Luxemburgo	39.092	45.582	52.721
Lituania	35.372	51.810	51.907
Eslovenia	31.433	46.337	51.353
Chipre	15.899	16.136	15.907
Latvia	14.644	12.514	12.372
Malta	0	0	4.419
Estonia	0	0	
Total EU27	11.018.914	11.409.473	10.721.971
Croacia	2.651	31.458	29.016

* Nota: 1 ton = 0,90 tep.

Fuente: EUROBSERVER, "Biofuels barometer" (2013 y 2014)

11 En el art. 21 de la Directiva 2009/28/EC del Parlamento y del Consejo Europeo, se menciona que la contribución de los biocarburantes obtenidos a partir de desechos, residuos, materias celulósicas no alimentarias y material lignocelulósico equivale al doble de la de otros biocarburantes para demostrar el cumplimiento de las obligaciones en materia de energías renovables y del objetivo establecido para la utilización de la energía procedente de fuentes renovables en todas las formas de transporte mencionadas en el art.3, apartado 4 que los Estados miembros deben cumplir.

12 Es un biocombustible obtenido mediante hidrogenación catalítica de aceites y grasas de origen vegetal o animal.

3.1.3. Materia prima

El uso de oleaginosas para la producción de biodiesel europeo ronda los 8,9 millones de ton con una tendencia estable para la campaña 2014/2015. Según datos de ECOFYS *et al.* (2012), el 60% de la materia prima utilizada en el biodiesel consumido en la UE durante 2010 procedió del bloque comunitario y su principal insumo fue la colza, el 12% de la Argentina originado en la soja, el 8% de Indonesia basado en el aceite de palma, entre los más importantes (Cuadro 6).

Cuadro 6

Origen de materia prima destinada al biodiesel consumido en la UE en 2010

En miles de toneladas equivalentes en petróleo (tep)*

Países	Colza	Soja	Aceite de palma	Girasol	Sebo	Aceite vegetal reciclado	Otros	Total	%
Unión Europea	4.098	87	5	444	159	1.182	3	5.978	60
Argentina	0	1.191	0	0	0	0	0	1.191	12
Indonesia	0	0	814	0	0	0	0	814	8
Brasil	0	417	0	0	1	0	0	418	4
Canadá	212	44	0	0	13	22	0	291	3
Ucrania	252	14	0	0	0	0	0	266	3
Estados Unidos	7	221	0	0	12	5	0	245	2
Malasia	0	0	212	0	0	0	0	212	2
Paraguay	3	185	0	0	0	0	0	188	2
Rusia	80	45	0	0	0	0	0	125	1
China	0	1	0	0	0	67	0	68	1
Otros	99	14	13	0	0	1	0	127	1
Total	4.751	2.219	1.044	444	185	1.277	3	9.923	100

* Nota: 1 ton = 0,90 tep.

Fuente: ECOFYS *et al.* (2012)

En cuanto a la materia prima empleada en la producción de biodiesel en la UE, se aprecia una mayor utilización del aceite de colza, de palma y de girasol, con incrementos entre 2008 y 2012 del 14,9%, del 98,9% y del 63,6%, respectivamente, y una tendencia a la caída en el empleo del aceite de soja en las últimas campañas agrícolas, con una reducción del 51,8% entre 2008 y 2012 (Cuadro 7).

Cuadro 7

Producción de biodiesel de la UE 27, 2008-2012 por materia prima utilizada, en millones de toneladas

Materia prima	2008	2009	2010	2011	2012	% Var. 2008-2012
En base a aceite de colza	4,7	5,42	5,89	5,44	5,4	14,9
En base a aceite de palma	0,94	1,54	1,61	1,43	1,87	98,9
En base a aceite de soja	1,14	0,85	0,93	0,9	0,55	-51,8
En base a aceite de girasol	0,11	0,18	0,15	0,16	0,18	63,6
En base a sebo	0,21	0,23	0,26	0,33	0,39	85,7
Otros	0,48	0,65	0,8	0,97	1,09	127,1

Fuente: Informativo Semanal BCR (2014) en base a Oil World Statistic Update

A pesar de la predominancia del aceite de colza, su utilización en la producción europea de biodiesel está disminuyendo: según USDA FAS (2014), su participación cayó del 66% al 58% durante 2013, en beneficio del aceite de palma y del aceite vegetal reciclado.

El estudio de GSI (Charles *et al.*, 2013) señala que la industria europea de biodiesel habría adquirido entre € 3.500 y € 4.500 millones de materia prima proveniente de agricultores europeos. Aproximadamente cerca del 90% se pagó por la colza y el resto por la soja, el girasol y otros cultivos. Por otro lado, la industria importó entre € 3.000 y € 4.000 millones de aceite de palma, aceite de soja y oleaginosas. Por último, cabe destacar que el costo de las materias primas representa el 90% de los costos de producción de biodiesel. Ello indica que la industria es sumamente vulnerable a los cambios de precios de esos insumos.

3.1.4. Comercio

Los principales países Extra UE proveedores de biodiesel del mercado europeo a partir de la expansión de este producto (desde 2006) han sido la Argentina, los Estados Unidos, Indonesia, Malasia y Brasil. En 2009, la Argentina reemplazó a los Estados Unidos como el mayor exportador de biodiesel a la UE, posición que mantuvo hasta 2013. Cabe recordar que en 2009 la UE limitó las importaciones provenientes de los Estados Unidos al imponer un derecho *antidumping* (CE, 2013) (Cuadro 8) (para más detalle, ver sección 4.1).

Cuadro 8

Importaciones de biodiesel de la UE* en toneladas

Origen	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	379	315	47.588	89.783	865.532	1.182.869	1.429.112	1.477.024	425.760	164
Indonesia	4.133	6.862	20.422	168.087	175.309	518.817	1.116.400	1.138.810	399.332	3.446
Malasia	184.908	69.050	102.757	73.650	169.966	144.878	72.749	45.767	224.396	351.054
Noruega	193.770	196.480	17.041	19.882	24.076	17.971	102.778	79.199	136.171	18.829
China	28.649	41.491	51.620	62.892	64.143	70.849	85.340	72.750	91.977	120.381
Estados Unidos	144.399	184.531	818.694	2.021.772	506.744	301.321	797.430	316.143	84.161	98.277
India	2.172	2.161	3.260	11.924	28.447	43.205	35.612	19.821	71.621	47.461
Corea del Sur	4.193	4.914	4.697	2.706	1.248	3.397	23.248	42.800	68.229	65.660
Canadá	9.136	8.798	22.151	28.286	181.874	139.260	50.533	54.905	57.669	76.100
Brasil	110.413	20.778	94.448	131.177	296.922	219.762	4.411	6.778	32.965	35.962
Suiza	323.356	306.995	389.971	156.065	36.395	26.706	27.310	25.835	27.577	25.761
Japón	26.492	29.461	26.495	23.965	12.569	17.962	14.726	11.816	14.429	12.975
Turquía	36.370	93.487	73.196	62.340	34.586	49.081	26.564	9.065	9.639	16.617
Túnez	28	13	1	30	0	10	1	823	4.926	5.341
Kuwait	1.225	0	0	0	802	4.223	5.730	3.771	3.701	6.041
Principales 15	1.069.624	965.335	1.672.341	2.852.559	2.398.612	2.740.311	3.791.943	3.305.307	1.652.551	884.068
UE Intra	3.761.746	4.248.186	4.742.061	6.009.968	6.792.575	7.246.847	9.027.130	8.679.321	9.100.405	10.356.455
UE Extra	1.125.701	1.035.458	1.737.689	2.913.186	2.490.188	2.856.677	3.844.468	3.370.446	1.686.396	962.235
Total impo UE	4.887.447	5.283.644	6.479.750	8.923.153	9.282.763	10.103.524	12.871.598	12.049.767	10.786.802	11.318.690

* Nota: Se refiere a la UE evolucionaria que tiene en cuenta la incorporación de los diferentes países que pasaron a formar parte del bloque.

Fuente: CEI en base a Eurostat

Entre 2006 y 2011 las importaciones de biodiesel Extra UE, en volumen, se incrementaron un 271% al tiempo que también crecían las importaciones intra bloque (112%), lo cual evidenció el momento de expansión. La crisis económica europea dejó su impronta sobre este mercado: las importaciones Extra UE cayeron un 75% entre 2011 y 2014, mientras que las importaciones dentro de la Comunidad subieron un 15%, señales de contracción del sector y de cierre de los mercados externos.

Para tener noción de la dimensión del mercado europeo en cuanto al valor, durante 2011 (máximo alcanzado), la UE importó € 14.556 millones (12,8 millones de ton), de los cuales € 4.125 fueron compras Extra UE (3,8 millones de ton) y € 10.431, intra bloque (9 millones de ton) (Cuadro 9). Sin embargo, las proporciones entre el biodiesel nacional y el importado difieren según los Estados miembros: por ejemplo, según la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA, 2012), en España el biodiesel proveniente de la Argentina e Indonesia representaba casi el 89% del consumo interno. En 2014, la UE importó biodiesel por un valor de € 11.654 millones, un 20% menos que durante 2011. Si se estudia la composición de esas importaciones, € 1.597 millones provinieron de países fuera del bloque y representaron un 61% menos que las compras Extra UE de 2011, mientras que € 10.058 millones fueron importaciones dentro del bloque, las que cayeron sólo un 4% con respecto a las de 2011 en términos de valor.

Cuadro 9

Importaciones de biodiesel de la UE* en millones de euros

Origen	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Estados Unidos	338	404	699	1.810	511	524	883	548	378	418
Argentina	0	0	26	76	544	863	1.377	1.411	338	1
Indonesia	10	16	19	133	114	389	982	1.010	301	6
China	33	68	97	110	107	118	219	171	206	246
Malasia	111	42	44	46	94	103	59	56	192	330
Suiza	254	168	175	179	122	129	119	116	125	131
Noruega	49	56	40	30	30	30	126	105	110	31
Japón	105	117	126	105	78	103	116	90	82	82
Corea del Sur	11	11	9	7	5	8	31	66	81	79
India	5	6	7	15	20	49	45	48	76	51
Brasil	44	12	54	69	152	132	9	12	28	27
Canadá	4	5	9	13	92	79	26	28	25	33
Liechtenstein	10	13	11	12	19	23	27	28	18	18
Taiwán	7	4	6	7	6	8	12	12	10	11
México	3	3	3	2	2	3	4	8	9	9
Principales 15	985	926	1.326	2.615	1.898	2.561	4.037	3.710	1.979	1.474
UE Intra	5.845	6.302	6.671	7.774	6.965	8.342	10.431	10.053	9.759	10.058
UE Extra	1.024	972	1.375	2.672	1.980	2.682	4.125	3.807	2.051	1.597
Total impo UE	6.869	7.274	8.046	10.445	8.945	11.023	14.556	13.860	11.810	11.654

* Nota: Se refiere a la UE evolucionaria que tiene en cuenta la incorporación de los diferentes países que pasaron a formar parte del bloque.

Fuente: CEI en base a Eurostat

Si bien los cuadros 8 y 9 constituyen una foto de las importaciones de biodiesel de la UE, en ellas fueron determinantes las distintas políticas internas y externas del bloque. A continuación se profundiza en esta temática.

4. Accionar europeo frente a la competencia internacional de biodiesel

El entramado de políticas e iniciativas industriales, ambientales y energéticas aplicadas a los biocombustibles por ciertos países desarrollados o bloques, como la Unión Europea, tiene fuertes implicancias en el mercado mundial de biocombustibles. Es así que se observa que, por el lado de la producción y el comercio, estos países continúan protegiendo su industria de biocombustibles a través de altos subsidios, barreras arancelarias, y estándares ambientales y de calidad de dudosa justificación (Galperín y Pérez Llana, 2009). Entre las implicancias que tienen estas medidas se destacan el redireccionamiento de los flujos comerciales de biocombustibles y las limitaciones que aplican a las exportaciones de biocombustibles provenientes de otros países.

En los últimos años se observa una tendencia creciente a la utilización de medidas de defensa comercial orientadas al sector de las energías renovables. De hecho, la UE ha sido el primer Miembro de la OMC en aplicarlas e intensificar su uso en el último tiempo. Asimismo, las medidas de defensa comercial se utilizan como herramienta proteccionista en favor de las "industrias verdes" para complementar o sustituir los programas de ayuda a las energías renovables

a raíz de que la crisis obligó a restringir o a replantear esos subsidios. Por otra parte, este tipo de instrumentos cuenta con la ventaja de ser procedimientos de fácil aplicación y que quedan bajo el control del gobierno por un período determinado (Dhanania y Chantramitra, 2014).

El sector de los biocombustibles, específicamente el biodiesel, es uno de los más afectados por la intensificación del uso de medidas comerciales por parte de la Unión Europea. En este sentido, merecen una especial mención los derechos *antidumping* que aplica la Unión Europea. Estas medidas no sólo han tenido efectos negativos para las exportaciones argentinas de biodiesel, sino que tienen correlato con las medidas aplicadas anteriormente por la UE a las exportaciones de biodiesel proveniente de los Estados Unidos, como se puede observar en los siguientes apartados.

4.1. Estados Unidos

Como consecuencia de la disminución de la rentabilidad del sector de biodiesel de la UE –reflejada por el estancamiento en la producción de biodiesel y el exceso de capacidad de producción, en particular, a partir de 2007⁽¹³⁾– y del aumento de las importaciones provenientes de los Estados Unidos, los productores de biodiesel de la UE agrupados en la European Biodiesel Board (EBB) solicitaron a la Comisión Europea que realizara una investigación sobre las importaciones de biodiesel estadounidense. Para ello argumentaron que el programa de los Estados Unidos, conocido como “*splash & dash*”⁽¹⁴⁾, había interrumpido los márgenes de beneficio de la UE y había logrado que la mayor parte de sus productores quedara fuera del negocio. La Comisión Europea inició investigaciones compensatorias y *antidumping* en junio de 2008, en las que constató un daño importante y, como consecuencia de ello, en marzo de 2009 implementó derechos provisionales *antidumping* y compensatorios a las importaciones de biodiesel procedentes de los Estados Unidos (Official Journal of the European Union, 2009a). Los derechos provisionales se transformaron, en julio de 2009 (Official Journal of the European Union, 2009b), en derechos *antidumping* definitivos por cinco años, con un componente compensatorio aproximadamente igual al crédito fiscal –de US\$ 1/galón– que brindaban los Estados Unidos al *blender*. Los derechos compensatorios de la UE rondaron entre los € 211 y los € 237 la tonelada, que corresponden a unos US\$ 0,91 y US\$ 1,02 el galón (de Gorter *et al.*, 2010).

Como consecuencia de la aplicación de estos derechos *antidumping*, las exportaciones de los Estados Unidos, promovidas por el *splash & dash*, se desplomaron de las 2 millones de ton exportadas a la UE en 2008 a menos de 100.000 ton en 2014 (Cuadro 8). Sin embargo, las razones más significativas de la caída de la rentabilidad de la producción de biodiesel de la UE, según estudios de de Gorter *et al.* (2010), estarían dadas por la reducción de los precios mundiales del petróleo y el aumento de los precios de la materia prima –el aceite de colza– empleada en la UE para la producción de biodiesel. Asimismo, la incertidumbre del mercado también habría afectado negativamente los niveles de producción. Esto se vio confirmado por el hecho de que el exceso de capacidad de producción de biodiesel de la UE siguió siendo alto, incluso 18 meses después de la aplicación de los derechos provisionales *antidumping* y compensatorios en marzo de 2009.

En este sentido, de Gorter *et al.* (2010) señalan que la aplicación de estas medidas *antidumping* no se tradujo en un aumento significativo de la rentabilidad, la producción y los precios del biodiesel en la Unión Europea. Esto arroja dudas sobre las pretensiones esgrimidas por la European Biodiesel Board acerca de que el crédito fiscal otorgado a los *blenders* de biodiesel estadounidense, y el consecuente incremento de las exportaciones de biodiesel a la UE, haya provocado efectivamente una disminución de la rentabilidad de los productores de biodiesel comunitario.

Asimismo, cabe destacar que los derechos *antidumping* aplicados a las importaciones de biodiesel procedente de los Estados Unidos tenían como fecha prevista de finalización el 11 de julio de 2014 (Official Journal of the European Union, 2013). Sin embargo, el 10 de julio la Comisión Europea inició una investigación con miras a una posible ampliación de esta medida por otros cinco años (Official Journal of the European Union, 2014). La investigación deberá concluirse en un plazo máximo de 15 meses, período durante el cual los derechos *antidumping* continúan en vigor (AgraEurope, 2014). La solicitud de reconsiderar la expiración de la medida fue presentada en abril de 2014 por la European Biodiesel Board –que actuó en nombre de productores que representan más del 25% de

13 La capacidad de producción de biodiesel de la UE se disparó en 2004-2008 debido, principalmente, al aumento de los precios del petróleo, a una elevada exención de los impuestos al biodiesel y a los moderados precios del aceite de colza. Por su parte, la producción real de biodiesel en la UE se estancó en alrededor de la mitad de la capacidad de producción a partir de 2007 (de Gorter *et al.*, 2010) (para más detalle, ver sección 3).

14 Esta práctica consistía en la mezcla (“*splashing*”) de 0,1% de diesel estadounidense con 99,9% de biodiesel importado (por los Estados Unidos) y en el envío (“*dashing*”) de la mezcla resultante a la UE.

la producción total de biodiesel del bloque comunitario— bajo la premisa de que existe una amenaza persistente para el mercado de biodiesel en la UE. Para ello argumentaron que la actual ausencia de volúmenes importantes de importación de biodiesel de los Estados Unidos podría incrementarse a niveles de precios perjudiciales para la UE, debido a la existencia de capacidad instalada no utilizada por parte de los productores exportadores de biodiesel de los Estados Unidos (Official Journal of the European Union, 2014).

4.2. Argentina

La Argentina no quedó fuera de la práctica comercial de *splash & dash*. Precisamente, existía una triangulación comercial, a través de la cual la Argentina exportaba biodiesel a los Estados Unidos a partir de 2007, allí el producto sufría una mínima modificación (agregado del 0,1% de biodiesel de ese país) y era reexportado a la Unión Europea, hecho que permitía el cobro del reembolso de US\$ 300/ton.

Como se mencionó, al aplicarse la medida de defensa comercial sobre el biodiesel de los Estados Unidos, las exportaciones de ese producto y ese origen a la UE cayeron abruptamente. A partir de allí, la vacante dejada por los Estados Unidos fue ocupada por la Argentina —quien comenzó a exportar al bloque europeo de manera directa—, Malasia e Indonesia, tal como queda reflejado en el aumento de sus ventas de biodiesel a partir de 2009 (Cuadro 8).

No obstante ello, y del mismo modo que ocurrió con los Estados Unidos, ante la aparición de competidores fuertes que, sin lugar a dudas, se posicionaban en el mercado interno europeo, y de las influyentes presiones del European Biodiesel Board, en 2012 la UE inició dos investigaciones, una por *dumping* y otra por la aplicación de subsidios. Este proceso involucró a la Argentina y a Indonesia, ambos importantes productores y exportadores mundiales de este producto.

Los procedimientos fueron iniciados nuevamente debido a las reclamaciones de la European Biodiesel Board, a pesar de que no existía evidencia debidamente justificada ni sustento legal alguno. Como resultado, en mayo de 2013 la UE aplicó un derecho *antidumping* provisional a las importaciones de biodiesel desde la Argentina (entre 6,8% y 10,6%) y a las provenientes de Indonesia (entre 0% y 9,6%). Para ello, se basó en estimaciones de costos de producción de las firmas argentinas, estimaciones que están alejadas de la realidad (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2013)⁽¹⁵⁾.

Si bien la UE desestimó avanzar con la investigación sobre subsidios⁽¹⁶⁾, en noviembre de 2013 fijó derechos *antidumping* definitivos por cinco años que rondan entre los € 216 y los € 245 la tonelada neta de biocombustible proveniente de la Argentina, y entre los € 76 y los € 178 la tonelada neta de biocombustible proveniente de Indonesia (Diario Oficial de la Unión Europea, 2013b).

La decisión europea implica, en la práctica, el virtual cierre del mercado europeo al biodiesel argentino. Ante ese contexto, en diciembre de 2013 la Argentina solicitó la celebración de consultas con la UE (DS 473) en el marco del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La reclamación argentina se sustenta en críticas a la forma de calcular los costos de producción del biodiesel, a que el derecho *antidumping* excede el margen de *dumping* calculado, a que hay falencias en las pruebas utilizadas para determinar el daño, y a problemas en la determinación de la relación causal entre las importaciones y el presunto daño⁽¹⁷⁾.

El OSD aprobó en abril de 2014 el establecimiento de un Grupo Especial⁽¹⁸⁾ a partir de la reclamación presentada por la Argentina contra la Unión Europea (OMC, 2014a). El Grupo Especial fue constituido en junio de 2014, y se espera

15 Para más detalle del análisis de costos realizado por la Unión Europea en su investigación sobre derechos *antidumping* aplicados a las importaciones de biodiesel procedentes de la Argentina, ver Diario Oficial de la Unión Europea (2013a y b).

16 En octubre de 2013, la Comisión Europea decidió suspender la investigación sobre subsidios a las importaciones de biodiesel proveniente de la Argentina después de que la European Biodiesel Board decidiera retirar su reclamación. Al parecer, en agosto de 2013 la Comisión Europea y los gobiernos nacionales habrían aplazado su decisión de continuar con la investigación antisubvenciones debido a dudas acerca de si los diferenciales entre los derechos de exportación aplicados a las ventas al exterior de biodiesel y de aceite crudo de soja en la Argentina podrían ser considerados como subsidios en los términos del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio (AgraEurope, 2013).

17 En junio de 2014, Indonesia presentó un caso en la OMC en contra de los derechos *antidumping* que la Unión Europea impuso sobre las importaciones de biodiesel procedentes de Indonesia (DS 480). Los derechos *antidumping* definitivos fueron fijados en noviembre de 2013 en un valor promedio de 18,9% y por 5 años. De manera similar a la reclamación argentina, la reclamación de Indonesia se sustenta en críticas a la forma de calcular los costos de producción del biodiesel, a que el derecho *antidumping* excede el margen de *dumping* calculado, a que hay falencias en las pruebas utilizadas para determinar el daño, y a la existencia de problemas en la determinación de la relación causal entre las importaciones y el presunto daño.

18 Los siguientes países reservaron sus derechos de participar en calidad de terceros en las actuaciones del Grupo Especial: Arabia Saudita, Australia, China, los Estados Unidos, Malasia, Noruega, Rusia y Turquía, y posteriormente, Colombia, Indonesia y México (OMC, 2014a).

que presente su informe definitivo a las partes a fines de 2015 (OMC, 2014c).

Este es el tercer caso que, en el ámbito de la OMC, la Argentina presenta contra la UE en relación con el biodiesel. Los otros dos están relacionados con las medidas de apoyo interno de la UE (DS 459, de mayo de 2013) y con la asignación de cuotas para la producción de biodiesel establecida por España⁽¹⁹⁾ (DS 443, de agosto de 2012)⁽²⁰⁾.

Por su parte, a mediados de 2014 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea notificó a la Comisión Europea su aceptación de la reclamación realizada por empresas argentinas proveedoras de biodiesel en relación con las medidas *antidumping* vigentes desde noviembre de 2013. Esta aceptación abre la posibilidad de discutir la legalidad de estas medidas, para lo cual se espera que en 2015 se obtengan los primeros resultados del proceso (INAI, 2014b).

A modo de corolario, se pueden desprender algunas conclusiones: i) las medidas llevadas adelante por la Comisión Europea no están destinadas exclusivamente contra el biodiesel argentino sino que responden a una estrategia general de protección de la industria europea de biocombustibles de la competencia de terceros países, tanto desarrollados como en desarrollo –sean estos los Estados Unidos, Indonesia o la Argentina–; y ii) se destaca el poder de *lobby* de la European Biodiesel Board, que es la entidad que ha estado detrás de las solicitudes de investigación ante la Comisión Europea, tanto de las investigaciones compensatorias y *antidumping* que inició la Comisión Europea contra los Estados Unidos en 2008, y nuevamente en 2014, como así también detrás del pedido de investigación por supuesto *dumping* y aplicación de subsidios contra la Argentina e Indonesia en 2012.

Por lo expuesto, parece apresurado argumentar que la aplicación de estas medidas contra el biodiesel argentino encuentre su fundamento en el endurecimiento de las relaciones entre la Argentina y España al momento de la nacionalización de YPF. Cabe agregar que, al conocerse el anuncio, el Gobierno español estableció un sistema de cuotas para la producción de biodiesel con respecto al cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes –mencionado precedentemente–, las cuales finalmente fueron asignadas a compañías españolas y del resto de la UE⁽²¹⁾. Detrás de esta medida subyacen la preocupación por la situación crítica de los productores locales y el poder de *lobby* de los representantes del sector, quienes abogaban por medidas de apoyo⁽²²⁾. El análisis de las políticas europeas vinculadas a los biocombustibles y la presencia de fuertes competidores internacionales que constituían una amenaza real para la diezmada industria comunitaria permitirían concluir que la sanción aplicada por la UE contra el biodiesel argentino trasciende cualquier resquemor en las relaciones argentino-españolas vinculado a la cuestión petrolera.

En resumen, el uso de herramientas de defensa comercial por parte de la UE es una práctica habitual ante la presencia amenazante de competidores que puedan poner en riesgo la industria doméstica. De hecho, la Comisión Europea se encuentra trabajando en propuestas para mejorar esos instrumentos de forma tal que permitan aislar a los productores nacionales de prácticas “no competitivas” por parte de oferentes extranjeros, y de riesgos de retaliación, al tiempo que brindarían mayor certeza a los importadores en cuanto a la aplicación de los aranceles correspondientes (Hutchison, 2014).

19 Orden Ministerial española 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.

20 En agosto de 2012, la Argentina solicitó la celebración de consultas con la Unión Europea y España respecto de determinadas medidas que afectan a la importación de biodiesel a los fines de su contabilización para el cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocombustibles de la UE. La principal medida impugnada por la Argentina es la Orden Ministerial española que regula la asignación de cantidades de biodiesel necesarias para alcanzar el objetivo obligatorio de energía renovable. En diciembre de 2012, la Argentina solicitó el establecimiento de un Grupo Especial pero, en su reunión de diciembre de 2012, el OSD aplazó el establecimiento de un Grupo Especial (OMC, 2014b).

21 Finalmente, después de muchas idas y vueltas, se puso en marcha la asignación de los cupos de producción de biodiesel para 2014 y 2015 por unos 5 millones de toneladas anuales. Se eligieron 37 empresas, de las cuales más de la mitad son firmas españolas, mientras que el resto de las firmas se distribuye entre Alemania, Italia, Letonia, Países Bajos, Portugal y Reino Unido. La Argentina e Indonesia quedaron fuera de la selección y esta medida, junto con otras aplicadas a nivel comunitario, las dejó fuera del mercado español (INAI, 2013a y BOE, 2014).

22 Ya en 2008, el Presidente de la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA), Roderic Miralles, daba cuenta de las dificultades que estaba afrontando el biodiesel en España, al asegurar que: “... la mitad de las 36 plantas abiertas en los últimos años están completamente paradas, tras haberse invertido más de € 600 millones y creado unos 1.000 empleos. ... cuando el biodiesel que se consume mayoritariamente en España viene del extranjero, aprovechándose de subvenciones y *dumping*, mientras las plantas productoras del país agonizan, es evidente que la política española de biocarburantes está fallando gravemente” (APPA info, 2009). Al respecto, APPA reclamó medidas de apoyo al sector y denunció que lo que estaban padeciendo los productores de biocarburantes se debía a las masivas importaciones desleales procedentes de la Argentina e Indonesia, las que en 2012 llegaron a representar el 76% del mercado español, circunstancia agravada por la inacción gubernamental. Las empresas del sector manifestaron que esas importaciones son desleales porque esos países gravan la exportación del biocombustible en menor grado que la materia prima empleada para su fabricación, esto es, existen derechos diferenciales de exportación que hacen más accesible la materia prima (a nivel interno) para su transformación en biocombustible y alientan la exportación del producto procesado. Ante estas desventajas, APPA solicitó la intervención del Gobierno español para fijar penalidades a las importaciones desleales y para la adopción de un sistema de cuotas que diera prioridad a los productores europeos (Biodieselpain.com, 2013).

5. Alcances de las políticas europeas y consecuencias para la Argentina

5.1. Consideraciones sobre los derechos *antidumping* y los estándares ambientales

5.1.1. Imposición de derechos *antidumping*

La imposición de los derechos *antidumping* definitivos por un plazo de cinco años a la importación de biodiesel argentino ha traído como consecuencia la pérdida de un mercado que concentraba casi el 90% de las exportaciones argentinas de biodiesel. Esta medida puso en dudas que el sector pudiera continuar con su actividad.

No es el objetivo de este trabajo analizar el mercado de biodiesel argentino, pero sí tratar de plasmar las posibles consecuencias de las políticas energéticas y ambientales implementadas por la UE. Para ello, es preciso tener en cuenta los datos más relevantes de este sector industrial.

La industria del biodiesel en la Argentina tuvo un crecimiento acelerado entre 2008 y 2012, con un incremento de la producción del 245% en ese período (INDEC, 2014). En 2012, alcanzó un máximo de 2.455.138 ton y al año siguiente cayó un 18,7% (Cuadro 10). No obstante, y a pesar de la medida impuesta por la UE sobre el biodiesel argentino, se observa como dato alentador que la producción se recuperó y culminó 2014 con un récord de 2.584.290 ton, un 29,4% superior a la producción de 2013.

Cuadro 10

Producción argentina de biodiesel en toneladas

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ene	47.421	18.355	140.247	152.409	257.933	158.499	140.472
Feb	38.747	47.673	112.508	140.858	240.003	113.745	132.588
Mar	42.095	76.663	107.929	188.060	212.499	117.314	121.194
Abr	43.880	80.585	141.433	201.377	236.400	161.051	142.470
May	51.679	90.317	157.865	219.703	237.508	120.173	229.302
Jun	50.726	103.000	156.019	207.380	231.038	144.813	250.044
Jul	71.888	125.872	165.098	222.315	246.341	190.969	275.067
Ago	91.595	123.928	164.382	223.937	233.829	192.636	278.324
Sep	83.924	137.501	157.835	208.434	133.051	225.107	295.401
Oct	97.429	130.614	180.593	234.989	137.989	244.796	308.897
Nov	79.530	131.458	177.578	209.797	153.248	218.241	243.455
Dic	13.152	113.182	153.415	217.422	135.299	109.727	167.076
Total	712.066	1.179.148	1.814.902	2.426.681	2.455.138	1.997.071	2.584.290
Variación interanual en %		65,6	53,9	33,7	1,2	-18,7	29,4

Fuente: CEI en base a INDEC (2014 y números anteriores)

Por su parte, las exportaciones al mundo alcanzaron su máximo en 2011, con 1.692.170 ton, descendieron un 8%

en 2012 y un 26% en 2013 (Cuadro 11). Específicamente, las exportaciones a la UE alcanzaron un máximo en 2011 con 1.498.252 ton, éstas cayeron un 7% durante 2012 y un estrepitoso 65% en 2013. Tanto los datos de producción como los de exportación reflejan los efectos de las medidas impuestas por la UE.

Cuadro 11

Exportaciones argentinas de biodiesel en toneladas

	Al mundo	A la UE	% de exportaciones totales
2005	852	1	0,1
2006	5.875	4.437	75,5
2007	163.464	49.794	30,5
2008	688.614	126.861	18,4
2009	1.149.664	1.083.763	94,3
2010	1.366.581	1.309.706	95,8
2011	1.692.170	1.498.252	88,5
2012	1.557.812	1.387.667	89,1
2013	1.149.249	478.750	41,7
2014	1.603.383	797.415	49,7

Fuente: CEI en base a INDEC (2014 y números anteriores)

El récord de exportaciones argentinas de biodiesel registrado en 2011 implicó ingresos por US\$ 2.087,5 millones, de los cuales US\$ 1.846,6 millones provinieron de la UE. En 2013, la suma exportada cayó a la mitad, con ingresos reportados por US\$ 1.058,5 millones, de los cuales sólo US\$ 452,7 millones correspondieron a la UE.

Cabe agregar que las exportaciones de biodiesel a la UE iniciaron su caída en julio de 2012, al tiempo que en agosto de ese año se abrió la investigación *antidumping* contra la Argentina e Indonesia. Durante los últimos 2 meses de 2013 y en enero de 2014 las exportaciones argentinas de biodiesel a la UE fueron nulas. En febrero se reanudó el flujo comercial con el bloque pero a niveles prácticamente inexistentes. Ello se explica porque el biodiesel argentino pasó de un arancel de 0% a tener que afrontar un arancel del 31% –que incluye la sanción impuesta y el arancel nación más favorecida (NMF) del 6,5%, al dejar de beneficiarse la Argentina del Sistema Generalizado de Preferencias⁽²³⁾.

La medida europea sobre el biodiesel procedente de la Argentina e Indonesia tuvo efectos no sólo sobre los países directamente afectados por la sanción, sino que también produjo cambios en los flujos comerciales que involucran al resto de los países productores de biodiesel. Es así que en 2013 bajaron las importaciones de biodiesel de la UE procedentes de la Argentina y de Indonesia en un 71% y en un 65%, respectivamente. Una parte de esa reducción fue compensada por la suba en las importaciones de biodiesel proveniente de Malasia, las cuales aumentaron entre 2012 y 2013 en un 390%. Como señala el Cuadro 12, en 2012 la Argentina e Indonesia representaban el 77,6% de las importaciones Extra UE de biodiesel y los restantes 13 países, el 20,5%. En 2013, la Argentina e Indonesia bajaron su participación al 48,9% y los restantes 13 principales proveedores ocuparon el 49,1%. Los datos de 2014 son contundentes en cuanto señalan la caída estrepitosa de las importaciones de biodiesel provenientes de la Argentina y de Indonesia a valores ínfimos y el reemplazo de la Argentina como principal proveedor, lugar que fue ocupado por Malasia, con el 36,5% de las importaciones de biodiesel Extra UE. También crecieron en importancia

23 El 31 de octubre de 2012 se publicó en el Boletín Oficial de la UE el Reglamento (UE) N° 978/2012 en virtud del cual se modificó la estructura de preferencias y los criterios de elegibilidad de los países beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias aplicado por la UE para el período 2014-2017. Con base en criterios de elegibilidad, la Argentina, así como otros países de ingresos medios, quedaron excluidos de las preferencias arancelarias otorgadas bajo este sistema. El sistema permitía que el biodiesel accediera al mercado europeo con un arancel nulo, pero en la actualidad debe afrontar el arancel NMF (6,5%).

como oferentes China, Estados Unidos, Canadá, Brasil, India, Corea del Sur, Japón, Suiza y Turquía. Casi el 75% de las importaciones extra bloque quedaron en manos de 5 exportadores: Malasia, China, Estados Unidos, Canadá y Corea del Sur. Por su parte, la Argentina e Indonesia perdieron claramente su posición dominante.

Cuadro 12

Importaciones de biodiesel Extra-UE*

15 proveedores principales.
en toneladas

Origen	2012	2013	2014	Participación en importaciones de biodiesel Extra UE (en %)		
				2012	2013	2014
Argentina	1.477.024	425.760	164	43,8	25,2	0,0
Indonesia	1.138.810	399.332	3.446	33,8	23,7	0,4
Malasia	45.780	224.396	351.054	1,4	13,3	36,5
Noruega	79.200	136.171	18.829	2,3	8,1	2,0
China	73.008	91.977	120.381	2,2	5,5	12,5
Estados Unidos	316.193	84.161	98.277	9,4	5,0	10,2
India	19.915	71.621	47.461	0,6	4,2	4,9
Corea del Sur	42.844	68.229	65.660	1,3	4,0	6,8
Canadá	54.916	57.669	76.100	1,6	3,4	7,9
Brasil	6.778	32.965	35.962	0,2	2,0	3,7
Suiza	25.877	27.577	25.761	0,8	1,6	2,7
Japón	11.817	14.429	12.975	0,4	0,9	1,3
Turquía	9.065	9.639	16.617	0,3	0,6	1,7
Túnez	823	4.926	5.341	0,0	0,3	0,6
Kuwait	3.771	3.701	6.041	0,1	0,2	0,6
Total 15 primeros	3.305.820	1.652.551	884.068	98,1	98,0	91,9
Total Extra UE	3.370.446	1.686.396	962.235	100	100	100

* Nota: Se refiere a la UE evolucionaria que tiene en cuenta la incorporación de los diferentes países que pasaron a formar parte del bloque.

Fuente: CEI en base a Eurostat

5.1.2. Aplicación de estándares ambientales

Los estándares ambientales establecidos por la UE en las Directivas sobre energías renovables y sobre la calidad de los combustibles, se constituyen, en la práctica, en barreras no arancelarias, al incrementar los costos de las exportaciones argentinas con destino a ese mercado. El biodiesel de soja argentino que ingresa a la UE debe demostrar que cumple con los requisitos de sustentabilidad de las Directivas: no solo que supera el 35% de ahorro de GEI, sino que los cultivos no provienen de tierras que no estuvieran dedicadas al uso agrícola antes del 1 de enero de 2008 y que no afectan terrenos en áreas de alto valor de biodiversidad, alto valor de conservación o de contenido de carbono.

Al respecto, la Argentina presentó información a la UE en la cual el biodiesel de soja argentino cumple con el criterio de 35% de reducción de GEI. Asimismo, estudios realizados por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) muestran que la reducción de GEI del biodiesel a base de soja elaborado en la Argentina respecto del biodiesel convencional varía entre 77,2% y 83,3%, según la zona de cultivo y la técnica de labranza empleada (Galperín y Pérez Llana, 2009)⁽²⁴⁾. En este sentido, la Argentina solicitó en 2013 la celebración de consultas con la

24 Para más información, ver Cámara Argentina de Energías Renovables (2009) y Hilbert *et al.* (2009).

Unión Europea y sus Estados miembros al considerar que estas medidas son incompatibles, entre otras, con las obligaciones de la UE que derivan del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994) y del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC (OMC, 2013).

Por su parte, la Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBIO) –cámara que agrupa a las empresas productoras y exportadoras de biocombustibles de la Argentina– presentó en diciembre de 2010 un esquema voluntario⁽²⁵⁾ que acredita el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad a los efectos de que sea reconocido por la Comisión Europea (OMC, 2013). Sin embargo, la Comisión Europea no ha aprobado aún este esquema, si bien aprobó estándares europeos (alemanes, holandeses, ingleses y franceses) que fueron presentados al mismo tiempo que el esquema argentino (Idígoras, 2013). Es por ello que los exportadores argentinos deben certificar sus producciones a través de certificadoras aprobadas por la Comisión Europea y que operan en la Argentina con esquemas de certificación de sustentabilidad para el biodiesel⁽²⁶⁾.

A modo de conclusión, aun resolviéndose a favor la imposición de los derechos *antidumping* definitivos, la Argentina enfrenta otros problemas que dificultan el acceso del biodiesel al mercado europeo: i) un arancel del 6,5% a partir de 2014 –cuando el biodiesel argentino quedó excluido de las preferencias arancelarias del Sistema Generalizado de Preferencias; ii) las restricciones al acceso en varios mercados europeos; iii) los valores por defecto para el biodiesel de soja establecidos en la normativa europea; y iv) la inclusión de factores ILUC y los límites al consumo de biodiesel de primera generación –que utiliza materias primas derivadas de los alimentos para su elaboración.

5.2. El futuro de las exportaciones argentinas de biodiesel: recuperación y/o diversificación de destinos

5.2.1. Sustitución de insumos y de producción en la UE

Existen opiniones encontradas sobre si la Argentina podrá recuperar el mercado europeo. Algunos especialistas, como los representantes de la Cámara Argentina de Biocombustibles, manifiestan que habría que esperar como mínimo dos años para obtener un resultado positivo, teniendo en consideración para ello un fallo a favor en la disputa que la Argentina mantiene con la UE ante el OSD de la OMC. Otros expertos, entre ellos los investigadores de la Bolsa de Comercio de Rosario (Bergero y Calzada, 2014), ponen en duda tal recuperación ante el último dato de la producción europea de biodiesel en 2013 reportado por Oil World. Los autores del informe de la Bolsa de Comercio de Rosario manifiestan que la producción de biodiesel de la UE-27 fue en 2013 de 10.180.000 ton, lo cual implica un aumento de 560.000 ton en términos absolutos y un incremento del 5,5% respecto de la producción del año anterior. Asimismo, sostienen que esa suba en la producción representa alrededor del 40% del biodiesel que la Argentina vendió a la UE en 2012. Este hecho cuestionaría la necesidad europea de biodiesel argentino y evidenciaría un efecto de sustitución al dejar de importar biodiesel de la Argentina e Indonesia para producirlo localmente. Otro indicador que alienta esta hipótesis es que la capacidad de producción de la UE efectivamente utilizada fue sólo del 43,2%. Para lograr esa sustitución, la UE debería demandar un mayor volumen de materias primas. Por lo tanto, resultará necesario analizar los próximos movimientos del mercado de oleaginosas.

Como se mencionó en la sección 3, el incremento de la producción europea de biodiesel de los últimos años está ligado a un cambio en la utilización de los insumos, que se tradujo en un aumento del 14,9% en el uso de aceite de colza, un incremento del 98,9% en la utilización de aceite de palma y una reducción del empleo de aceite de soja del 51,8%. Ese cambio se evidencia en la caída de las importaciones Extra UE de poroto de soja y aceite de soja desde 2008, y en el incremento de las importaciones de biodiesel hasta 2011, dado que el proceso de sustitución de la producción no es instantáneo. Esta tendencia se verifica en las exportaciones argentinas de esos productos. A partir de 2010, caen las exportaciones de poroto de soja y aceite de soja de la Argentina a la UE, al tiempo que aumentan, hasta 2012, las de biodiesel.

En el cuadro 13 se aprecia la reducción entre 2008 y 2014 de las importaciones Extra UE de poroto de soja, de aceite de soja y de aceite de colza. Además, se registran aumentos en las compras de colza y de aceite de palma.

25 El esquema de sustentabilidad de CARBIO, denominado CARBIO Sustainability Certification Scheme (CSCS), permite demostrar la sustentabilidad del biodiesel de soja argentino y de sus insumos agrícolas. El CSCS fue elaborado con el apoyo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y el INTA (Idígoras, 2011).

26 Como por ejemplo, la Mesa Redonda de Soja Responsable (Round Table on Responsible Soy EU RED - RTRS EU RED), el Esquema Voluntario de Sustentabilidad de Biomasa y Biocombustibles (Biomass Biofuels Sustainability voluntary scheme - 2BSvs) y la Certificación Internacional de Sustentabilidad y Carbono (International Sustainability and Carbon Certification - ISCC) (Muñoz y Hilbert, 2012).

Por último, se observa la caída en la importación de biodiesel a partir de 2012. Las importaciones procedentes de la Argentina presentan la misma tendencia que las importaciones totales Extra UE (con la excepción del aceite de palma, ya que la Argentina no exporta ese *commodity*).

Cuadro 13

Importaciones Extra UE* de productos seleccionados en toneladas

Producto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% Var. 2008-2014
Poroto de soja (Argentina)	275.104	72.735	109.175	52.173	15.961	16.449	58.953	-78,6
Poroto de soja (Extra UE)	14.437.146	12.595.759	13.468.611	12.140.097	12.138.780	12.937.487	12.931.603	-10,4
% impo Arg/ impo Extra UE	1,91	0,58	0,81	0,43	0,13	0,13	0,46	
Colza (Argentina)	3.843	19.801	1.730	1.953	58.726	51.169	58.936	1.433,6
Colza (Extra UE)	2.203.956	2.811.774	1.944.269	2.764.631	3.540.040	3.845.656	2.983.122	35,4
% impo Arg/ impo Extra UE	0,17	0,70	0,09	0,07	1,66	1,33	1,98	
Aceite de soja (Argentina)	437.841	113.124	328.190	309.802	24.105	25.189	156	-100,0
Aceite de soja (Extra UE)	1.101.181	534.650	695.196	739.190	369.066	313.454	300.511	-72,7
% impo Arg/ impo Extra UE	40	21	47	42	7	8	0,05	
Aceite de palma (Argentina)	0	0	0	0	0	0	0	
Aceite de palma (Extra UE)	4.962.549	5.504.609	5.438.358	4.931.503	5.702.294	6.785.769	6.869.400	38,4
% impo Arg/ impo Extra UE	0	0	0	0	0	0	0	
Aceite de colza (Argentina)	4.833	0	2.499	1.496	0	0	0	-100,0
Aceite de colza (Extra UE)	403.292	462.476	405.544	627.516	335.939	300.040	267.634	-33,6
% impo Arg/ impo Extra UE	1,20	0,00	0,62	0,24	0,00	0,00	0	
Biodiesel (Argentina)	89.783	865.532	1.182.869	1.429.112	1.477.024	446.690	164	-99,8
Biodiesel (Extra UE)	2.913.186	2.490.188	2.856.677	3.844.467	3.370.434	1.707.386	962.235	-67,0
% impo Arg/ impo Extra UE	3,08	34,76	41,41	37,17	43,82	26,16	0,02	

* Nota: Se refiere a la UE evolucionaria que tiene en cuenta la incorporación de los diferentes países que pasaron a formar parte del bloque.

Fuente: CEI en base a Eurostat

Un tema vinculado a la sustitución de insumos es el proyecto para limitar la producción de biocombustibles que provengan de cultivos que se utilicen en la producción de alimentos. Como se mencionó en la sección 2, se encuentra en discusión la fijación de un tope al consumo de los biocombustibles conocidos como de primera generación en el transporte. Este tope haría coincidir la demanda de estos biocombustibles con la capacidad de producción de la UE, lo cual deja poco espacio para las importaciones procedentes de terceros países –como la Argentina. Asimismo, los países deberían medir el cambio indirecto del uso de la tierra. Cabe recordar que esto podría afectar seriamente las posibilidades de expansión del sector en la Argentina, dado que la materia prima de base para la producción del biodiesel es la soja. Si la medida se hace efectiva, seguramente implicará una nueva sustitución de insumos y el traspaso a los biocombustibles de segunda generación (en base a algas y residuos) (para más detalle, ver sección 2.2).

5.2.2. Diversificación de mercados para el biodiesel

Otra de las cuestiones que debe tenerse en cuenta es la posibilidad de diversificar destinos de exportación para compensar total o parcialmente la pérdida del mercado europeo. A nivel de mercado interno, el Gobierno argentino tomó algunas medidas a partir del primer semestre de 2014 que benefician al sector en la actividad local y, a su vez, promueven las exportaciones. En enero de 2014, entró en vigencia el aumento en el porcentaje de corte obligatorio del gasoil automotor con biodiesel y se estableció la obligatoriedad de la mezcla (al 10%) para las usinas termoeléctricas. La medida representa la molienda de 2,4 millones de ton de soja y la colocación adicional de 450.000 ton de biodiesel en el mercado local. Por otra parte, en mayo de 2014, se convirtió en ley el proyecto que exime de impuestos al biodiesel –en un 22% al biodiesel que se usa en la generación eléctrica y en un 19% a los combustibles líquidos– hasta el 31 de diciembre de 2015. Otra medida que promueve el uso interno del biodiesel es la que fija la Resolución 34/15 de marzo de 2015, que deja sin efecto de manera retroactiva al 1 de enero de ese año la exención impositiva vigente sobre el gasoil y la nafta importados de los impuestos sobre los combustibles líquidos, gas natural y gasoil, y que trajo importantes beneficios a las empresas petroleras. Finalmente, se redujo el derecho de exportación que grava al biodiesel, que fue disminuyendo desde 21,75% hasta el 8,89% actual (febrero de 2015). El efecto positivo en la producción y las exportaciones comenzó a notarse.

Una tendencia que viene produciéndose, y que se intensificó con la puesta en práctica de la medida europea y con el aumento del porcentaje de corte, es que una mayor proporción de la producción se destina a las empresas petroleras del mercado interno, mientras que decrece la participación de las exportaciones en relación con la producción. En 2011, se utilizó internamente el 30% de la producción y se exportó el 70%, mientras que en 2013, el 43% se consumió en el mercado local y se exportó el 57%. Los datos para 2014 señalan que un 38% de la producción fue para abastecer el mercado doméstico y un 62% se destinó al mercado externo.

Las exportaciones argentinas de biodiesel reflejan una fuerte concentración de destinos (Cuadro 14). Al observar las ventas externas de 2011 y 2012, los años más significativos para este sector, se verifica que entre el 94% y 97% de las exportaciones se concentraron en cinco destinos: España, Italia, Perú, los Países Bajos y Bélgica. España ocupa el primer lugar de las ventas de biodiesel con el 52,8% y el 55,8% en 2011 y 2012, respectivamente. Durante 2013, ya se observaban los efectos de las investigaciones *antidumping* y de las medidas efectivas. En ese año, el 97% de las exportaciones se dirige hacia los Estados Unidos (35,3%), que pasa a ocupar el primer lugar, España (24,7%), Perú (17,2%), los Países Bajos (10%), Bélgica (6,9%) y Puerto Rico (2,7%).

Finalmente, durante 2014 y como dato alentador se registraron exportaciones de biodiesel totales por 1.603.383 ton, que superan en un 39% la cantidad exportada durante 2013, y en un 2,6% a la vendida en 2012. En relación con el valor, el monto exportado durante 2014 fue de US\$ 1.308,4 millones, cifra superior en un 23% a la de 2013 e inferior en un 26% a la de 2012.

En cuanto a los destinos, según los datos oficiales del INDEC, en 2014 se observa que España concentra el 30,9% de las exportaciones, los Territorios Británicos el 18,5% y el Reino Unido 17,2%. Otros destinos importantes son Perú (15,5%) y los Estados Unidos (9,3%), seguidos por Costa de Marfil (1,9%), Australia (1,7%), los Países Bajos (1,6%), Corea del Sur (0,91%), Uruguay y Taiwán (0,3%) y Brasil (0,01%). A priori, parecería que si bien la participación de España en las ventas argentinas cayó de un 55,8% en 2012 a un 30,9% en 2014, continúa ocupando el primer lugar entre los compradores de biodiesel argentino y no cerró definitivamente su mercado a pesar del sistema de cuotas que entró en vigor en 2014. La información correspondiente a 2014 (Cuadro 14) señala que casi el 50% de las toneladas de biodiesel exportadas tuvo como destino la UE (al sumar lo vendido a España, el Reino Unido y los Países Bajos). No obstante, al constatar los datos oficiales argentinos (INDEC) (Cuadro 11 y 14) con los de la fuente europea (Eurostat) (Cuadro 12) se observan grandes diferencias. Los indicadores europeos muestran que el mercado europeo está prácticamente cerrado para el biodiesel argentino. En efecto, se registraron importaciones insignificantes por parte de Francia, España, Italia, Suecia y Alemania que totalizaron 164 ton durante 2014. La divergencia en los datos está dada en que el biodiesel argentino que se dirige hacia la Unión Europea no ingresa al bloque y queda en depósitos fiscales o zonas francas europeas (por ejemplo, en las islas Canarias) y en manos de *traders* internacionales que realizan el *blending* o mezcla con gasoil y lo envían a mercados africanos o de países de Oriente (NextFuel, 2014). Es decir, la mayor parte de la exportación de biodiesel argentino se realiza aprovechando la oportunidad que ofrecen estos *traders* energéticos.

Por otro lado, en 2013 se incrementaron significativamente las exportaciones a los Estados Unidos, que pasó a ocupar el primer lugar en los destinos de exportación del biodiesel argentino, aunque su utilización en ese mercado fue como combustible para calefacción y no para el transporte automotor –para lo cual debía recibir autorización de la Agencia de Protección del Medio Ambiente estadounidense (EPA, por su sigla en inglés). A fines de enero de 2015,

esa Agencia aprobó la solicitud de la Cámara Argentina de Biocombustibles - CARBIO –petición elevada en agosto de 2012– para exportar biodiesel destinado al transporte automotor estadounidense (EPA, 2015)⁽²⁷⁾. Representantes de CARBIO estiman que las exportaciones a ese país para 2015 no superarían las 300.000 ton debido a que las exportaciones argentinas deberán someterse a una supervisión muy rigurosa, por lo cual se abastecería a una pequeña proporción de la demanda de ese país.

La medida *antidumping* impuesta por la UE cumplió con su cometido proteccionista de dejar prácticamente fuera del mercado al biodiesel argentino. No obstante, los exportadores argentinos –aprovechando la diferencia entre los precios estables del petróleo y los precios más bajos de los aceites vegetales– pudieron sacar ventaja de la oportunidad que ofrecía el mercado a través de los *traders* energéticos internacionales, por lo que la situación no fue tan compleja como se preveía en un principio.

Sin embargo, en la actualidad ese contexto se revirtió y los precios del petróleo bajaron estrepitosamente. Cumplido el primer semestre de 2014, el barril WTI se encontraba en valores cercanos a US\$ 100, y en los primeros tres meses de 2015 reportó valores cercanos a US\$ 50, lo cual tracciona a la baja al precio del gasoil y dificulta considerablemente la competitividad del biodiesel⁽²⁸⁾. A ello se suma el hecho de que el precio del aceite de soja ha venido cayendo, aunque en menor medida que el del petróleo. No obstante, es preciso tomar estas condiciones como circunstancias temporales, propias de la coyuntura de corto plazo, y evaluar la posibilidad de adoptar medidas internas para paliar la situación en el caso de que esta se torne más apremiante.

27 El esquema de sustentabilidad de CARBIO aprobado por los Estados Unidos es el mismo esquema que aún espera la aprobación de la Comisión Europea.

28 Según CARBIO, algunos compradores solo consideran, para realizar una importación, que el biodiesel sea más barato que el gasoil, como sucedió con algunos mercados africanos a los que la Argentina exportó durante 2014.

Cuadro 14

Exportación de biodiesel argentino*: 15 destinos principales, 2011-2014 en toneladas

2011			2012		
Destinos	Exportación de biodiesel argentino	% de exportación /total exportación biodiesel	Destinos	Exportación de biodiesel argentino	% de exportación /total exportación biodiesel
España	893.478	52,8	España	870.860	55,8
Italia	386.481	22,8	Países Bajos	366.650	23,5
Perú	193.166	11,4	Perú	166.645	10,7
Países Bajos	158.821	9,4	Bélgica	76.990	4,9
Bélgica	54.000	3,2	Italia	74.176	4,8
Alemania	3.170	0,2	China	3.500	0,2
Francia	2.000	0,1	Alemania	2.040	0,1
Dinamarca	302	0,0	Chile	202	0,0
Chile	285	0,0	Uruguay	160	0,0
Brasil	205	0,0	Noruega	126	0,0
Uruguay	79	0,0	Estados Unidos	64	0,0
Venezuela	62	0,0	Brasil	62	0,0
Estados Unidos	51	0,0	Venezuela	50	0,0
Colombia	38	0,0	Colombia	29	0,0
Bolivia	15	0,0	Corea del Sur	7	0,0
Total	1.692.170	100,0	Total	1.561.567	100,00

2013			2014		
Destinos	Exportación de biodiesel argentino	% de exportación /total exportación biodiesel	Destinos	Exportación de biodiesel argentino	% de exportación /total exportación biodiesel
Estados Unidos	406.501	35,3	España	496.034	30,9
España	284.554	24,7	Terr. Británicos	296.419	18,5
Perú	197.606	17,2	Reino Unido	276.381	17,2
Países Bajos	115.244	10,0	Perú	248.783	15,5
Bélgica	78.995	6,9	Estados Unidos	148.862	9,3
Puerto Rico	31.494	2,7	Costa de Marfil	30.000	1,9
Australia	25.500	2,2	Puerto Rico	30.000	1,9
Albania	5.250	0,5	Australia	26.755	1,7
Taiwán	4.200	0,4	Países Bajos	25.000	1,6
Uruguay	1.085	0,1	Corea del Sur	14.511	0,9
Alemania	315	0,0	Uruguay	5.150	0,3
Brasil	221	0,0	Taiwán	5.000	0,3
Chile	92	0,0	Brasil	171	0,0
Bolivia	56	0,0	Chile	123	0,0
Venezuela	48	0,0	Paraguay	109	0,0
Total	1.151.201	100,00	Total general	1.603.383	100,00

* Nota: Biodiesel incluye las posiciones 38249029 (2011) y 38249029 + 38260000 (2012-2014).

Fuente: CEI en base a INDEC

6. Consideraciones finales

La política europea sobre biocombustibles se enmarca en la política energética, específicamente, la dirigida a las energías renovables. A su vez, existe un entramado de medidas e instrumentos que la vinculan con la política energética general, la ambiental, la agrícola y la industrial. A modo de comparación, y en torno a ese andamiaje, la situación actual simula el guión de una pieza teatral donde existen muchos actores que establecen relaciones entre sí, las que no terminan de desarrollarse, y acerca de las cuales no es posible ver claramente si existe un objetivo último o integral que pueda conducir a un desenlace previsto.

La crisis económica, como un factor externo que no estaba en los pronósticos de los actores económicos, cambió el objetivo primario de la política energética-ambiental, que era el traspaso de las energías basadas en los combustibles fósiles a las energías “limpias” o renovables.

Los efectos nocivos de esta crisis de larga duración han llevado al replanteo de la política energética europea. El paso a las energías renovables fue y sigue siendo muy costoso. El bajo precio de la electricidad mayorista hace inviables los proyectos de energía renovable. Por otro lado, paradójicamente, los consumidores europeos vienen observando la suba en sus facturas de luz, incrementos que se destinan a subsidiar esos proyectos renovables. En ese sentido, las inversiones “limpias” sólo son posibles con ayudas significativas y esta situación está generando mucha controversia. Actualmente, se observa una sobrecapacidad en el sector eléctrico que compite con la oferta de energías renovables, lo que genera una puja entre ambas fuerzas. Asimismo, el conflicto entre Ucrania y Rusia ha manifestado claramente a los europeos el problema de su dependencia energética respecto de los combustibles fósiles, pero también ha puesto en evidencia el alto costo del traspaso a las energías limpias. Todo indica que la UE está poniendo un freno a ese pasaje y que nos encontramos ante una transición que no permite vislumbrar el objetivo final. Ahora priman el pragmatismo y las políticas de corto plazo, y se aprecia cierta incoherencia y confusión en las políticas adoptadas.

La política de biocombustibles no escapa a esta realidad. El sector surgió bajo el amparo de las directivas energéticas, ambientales y climáticas europeas, y se ha sostenido gracias a la obligación de corte con los combustibles fósiles y a las desgravaciones impositivas. Este estímulo artificial condujo al desarrollo de una industria sobredimensionada que no tuvo en cuenta la relación entre la producción y las proyecciones de consumo ni la presencia de competidores externos reales y potenciales. Tampoco consideró el análisis de los factores de competitividad respecto de sus socios comerciales. Todo ello confluye en la necesidad de proteger esa estructura industrial que por sí sola no sobreviviría. Para ello, la Unión Europea ha debido recurrir al diseño y aplicación de barreras no arancelarias, que con el objetivo último de proteger el ambiente, están siendo utilizadas de manera creciente para limitar el comercio internacional. Este conjunto de medidas se conoce como “proteccionismo verde” y cuenta con la ventaja de tener mayor grado de legitimidad a los ojos de los ciudadanos al “preservar” el ambiente y con la posibilidad de aplicar dichas medidas con mayor discrecionalidad. Esos instrumentos junto con medidas de defensa comercial, como la imposición de derechos *antidumping*, no hacen más que proteger una industria ineficiente con el fin de aumentar su competitividad. El efecto final es la suba de los precios del biodiesel europeo, costo que deben absorber los consumidores europeos, para alentar la producción local del producto. Por lo que detrás de un objetivo que pareciera ser de protección ambiental subyace uno de carácter industrial. Al mismo tiempo, se observan objetivos industriales y ambientales contradictorios porque al impedir o reducir el ingreso del producto extranjero más competitivo se está frenando el pasaje a las energías limpias mencionado anteriormente. Por lo tanto, se entremezclan aspectos de política ambiental, energética, industrial y de competitividad internacional del sector.

Por otra parte, cabe aclarar que este tipo de políticas no tiene un destinatario específico. Las medidas llevadas adelante por la Comisión Europea no están destinadas exclusivamente contra el biodiesel argentino sino que responden a una estrategia general de protección de la industria europea de biocombustibles de la competencia de terceros países, tanto desarrollados como en desarrollo –sean estos los Estados Unidos, Indonesia o la Argentina. Por tal razón, la imposición de derechos *antidumping* contra la Argentina no puede interpretarse de manera aislada y como una represalia por la nacionalización de YPF. De los casos analizados, se observa que cuando por sus ventajas competitivas surge un proveedor importante se activan los mecanismos “proteccionistas”, es decir, las medidas de defensa comercial para frenar el ingreso de ese producto y mantener a salvo la industria local.

En términos más específicos relacionados con el sector industrial, la UE considerada como bloque es el mayor productor mundial, con el 41% de la producción global. El biodiesel representa el 70% del mercado de biocombustibles para el transporte en la UE. Alemania, Francia, España, Italia y la región de Benelux son los principales productores dentro de la UE. El uso de oleaginosas para la producción de biodiesel europeo ronda los 8,9 millones de ton. En los últimos años se aprecia una mayor utilización del aceite de colza, de palma y de girasol, y una tendencia a la baja en

el empleo de aceite de soja en las campañas agrícolas más recientes. Un aspecto a destacar es que el costo de las materias primas representa el 90% de los costos de producción de biodiesel. Esta situación pone a la industria en condiciones de vulnerabilidad frente a cambios en los precios de los insumos.

Global Subsidies Initiative estimó que las ayudas a los biocombustibles de la UE para 2011 rondarían entre los € 5.500 millones y los € 6.900 millones. El grueso de las ayudas otorgadas está dirigido al biodiesel, con subsidios que superan el 80% del total.

Desde la perspectiva de la Argentina, la medida *antidumping* impuesta por la UE contra el biodiesel trajo como consecuencia la pérdida de casi el 90% de las exportaciones argentinas de biodiesel, por un valor que llegó a alcanzar US\$ 1.846,6 millones en 2011. La UE compensó en parte la pérdida de las importaciones de la Argentina e Indonesia al adquirir el producto de otros oferentes como Malasia, China, Estados Unidos y Canadá, entre otros.

Concluido 2014 no sería posible aseverar que se pueda recuperar el mercado europeo o sustituir completamente ese mercado. Algunos especialistas coinciden en que habría que esperar como mínimo dos años teniendo para ello en consideración un fallo a favor en la disputa que la Argentina mantiene con la UE ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Otros expertos manifiestan sus dudas respecto de esta recuperación porque la UE aumentó su producción de biodiesel durante 2013, y esta representa el 40% de lo que la Argentina exportó a la UE en 2012. A esto se suma la alta capacidad ociosa del sector industrial en Europa. Surge como un dato alentador que las exportaciones argentinas de biodiesel al mundo para 2014 superan en volumen a las de 2012 y 2013, en un 2,6% y un 39,2%, respectivamente. En relación con el valor, las ventas externas de 2014 son mayores en un 23,6% respecto de las de 2013, pero inferiores a las de 2012 en un 26,4%. Fundamentalmente, durante 2014 se sacó provecho de las oportunidades ofrecidas por algunos *traders* internacionales y de la competitividad del biodiesel argentino reflejada en el diferencial de precios respecto del gasoil.

A la sustitución de insumos a favor de la colza y del aceite de palma, y en contra de la soja, hecho que claramente resulta perjudicial para la Argentina, se suma un controvertido proyecto en la UE que limita el uso de biocombustibles que provengan de cultivos que se utilicen en la producción de alimentos, a la vez que establece la medición de las emisiones derivadas del cambio indirecto del uso del suelo (ILUC). Sin lugar a dudas, la medida afectaría negativamente a la Argentina porque limitaría las posibilidades de venta del biodiesel argentino cuya materia prima de base es la soja. Además, el riesgo subyacente de la aplicación de estos estándares ambientales es que se erijan en barreras encubiertas al comercio con un neto corte proteccionista, ya que se observa que estas medidas buscan restringir severamente el comercio y alterar la relación competitiva entre productos sustitutos, a la vez que tienen débiles vínculos con el objetivo ambiental declarado.

Referencias

AgraEurope (2013). "EU to cancel biodiesel import anti-subsidy probe". 17 de octubre.

AgraEurope (2014). "Commission looks into extending duties on US biodiesel imports". 10 de julio.

AgraEurope (2015). "EU biofuels revision: Parliament, Council deadlock persists". 26 de marzo.

APPA info (2009). "El sector del biodiesel en situación crítica". N°29. Mayo. APPA - Asociación de productores de energías renovables.

APPA (2012). "Las importaciones desleales de biodiésel coparon el 89 % del mercado en el último trimestre de 2011, agravando la situación terminal del sector en España". 20 de marzo. En: http://www.appa.es/descargas/Balance_Biocarburantes_2011_Marzo_2012.pdf

Bergero, Patricia y Julio Calzada (2014). "El Biodiesel argentino: la producción europea abre interrogantes sobre la posibilidad de recuperar ese mercado". Informativo semanal. Bolsa de Comercio de Rosario (BCR). N° 1661. Año XXXII. 6 de junio.

Biodieselspain.com (2013). "Las importaciones desleales copan ya el 76% del mercado del biodiesel". 16 de mayo. Centro de debate y *market place* de los biocombustibles. En: <http://www.biodieselspain.com/2013/05/16/las-importaciones-desleales-copan-ya-el-76-del-mercado-del-biodiesel/>

BOE (Boletín Oficial del Estado) (2014). Resolución de 24 de enero de 2014, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica la lista definitiva de las plantas o unidades de producción de biodiesel con cantidad asignada para el cómputo de los objetivos obligatorios de biocarburantes. Documento BOE-A-2014-1173. En: <http://www.boe.es/boe/dias/2014/02/04/pdfs/BOE-A-2014-1173.pdf>

Cámara Argentina de Biocombustibles (2009a). "La Cámara Argentina de Biocombustibles presente en el Congreso Mundial sobre Biocombustibles en la UE". Prensa 20/04/2009. En: http://www.carbio.com.ar/es/?con=nov_prensa&id=12 (31 de julio de 2014).

Cámara Argentina de Biocombustibles (2009b). "Sustentabilidad: ¿nuevas reglas o para-arancelaria?". En: <http://www.carbio.com.ar/es/?con=sustentabilidad> (31 de julio de 2014).

Cámara Argentina de Energías Renovables (2009). Estado de la industria argentina de biodiesel. Reporte primer trimestre 2009.

CE (Comisión Europea) (2010). "Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador". COM(2010) 2020 final.

CE (Comisión Europea) (2013). Renewable energy progress report. 27 de marzo.

CE (Comisión Europea) (2014a). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: "A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030". COM(2014) 15 final.

CE (Comisión Europea) (2014b). Comunicado de prensa: "Objetivos para 2030 en materia de clima y energía en favor de una economía competitiva, segura y baja en carbono en la UE" - IP/14/54 del 22 de enero de 2014. En: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-54_es.htm. (1 de abril de 2014).

CE (Comisión Europea) (2014c). Communication from the Commission: "Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014-2020". COM(2014) 2322.

CEPR (2014). The next generation of economic issues in energy policy in Europe. Editado por Antonio Estache. ECARES. Université libre de Bruxelles. Londres: CEPR press.

Charles, Chris, Ivetta Gerasimchuk, Richard. Bridle, Tom Moerenhout, Elisa Asmelash y Tara Loan (2013). "Biofuels – At what cost? A review of costs and benefits of EU biofuel policies". GSI Global Subsidies Initiative, IISD International Institute for Sustainable Development. Abril.

Cimino, Cathleen y Gary Hufbauer (2014). "Trade Remedies Targeting the Renewable Energy Sector". Green Economy and Trade. Ad-Hoc Expert Group 2: Trade Remedies in Green Sectors: the Case of Renewables. Ginebra: UNCTAD.

Consejo de la Unión Europea (2014). Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo Europeo por la que se modifican la Directiva 98/70/CE relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo, y la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (primera lectura) - Acuerdo político. 2012/0288 (COD). En: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=Es&f=ST%2010300%202014%20INIT>

Dhanania Kusum y Worabhatra Chantramitra (2014). "Addressing the rise of Trade Remedies against Environmental Goods". Trade and Investment Law Clinic Papers, 2014. 3rd – 4th April. The Graduate Institute Geneva. Centre for Trade and Economic Integration.

de 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.

Diario Oficial de la Unión Europea (2013a). "Reglamento (UE) N°. 490/2013 de la Comisión de 27 de mayo de 2013 por el que se establece un derecho *antidumping* provisional sobre las importaciones de biodiesel originario de Argentina e Indonesia". 28 de mayo.

Diario Oficial de la Unión Europea (2013b). "Reglamento de Ejecución (UE) N°. 1194/2013 del Consejo de 19 de noviembre de 2013 por el que se establece un derecho *antidumping* definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de biodiesel originario de Argentina e Indonesia". 26 de noviembre.

Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC. En: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:EN:PDF>

Directive 2009/30/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 98/70/EC as regards the specification of petrol, diesel and gas-oil and introducing a mechanism to monitor and reduce greenhouse gas emissions and amending Council Directive 1999/32/EC as regards the specification of fuel used by inland waterway vessels and repealing Directive 93/12/EEC. En: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0088:0113:EN:PDF>

ECOFYS, Fraunhofer, BBH, Energy Economics Group, Winrock international (2012). "Renewable energy progress and biofuels sustainability". Report for the European Commission. Septiembre.

EPA (2015). Decision Document: Approval of CARBIO's Alternative Biomass Tracking Program. United States Environmental Protection Agency. January 2015. En: <http://www.epa.gov/otaq/fuels/renewablefuels/documents/carbio-decision-document-2015-01-27.pdf>

Erixon, Fredrik (2013). "Biofuels Reform in the European Union: Why New ILUC Rules will Reinforce the WTO Inconsistency of EU Biofuels Policy". ECIPE Occasional Paper No. 3/2013. Bruselas: European Centre for International Political Economy. 13th EurObserv'ER Report (2013). "The state of renewable energies in Europe". Edition 2013.

EurObserv'ER (2013). "Biofuels barometer". Julio.

EurObserv'ER (2014). "Biofuels barometer". Julio.

European Biodiesel Board (2014). Statistics. "The EU biodiesel industry". En: <http://www.ebb-eu.org/stats.php>

European Biodiesel Board - EBB, European Oilseed Alliance - EOA y EU Vegetable Oil & Proteinmeal Industry - FEDIOL (2015). "Press Release: The biodiesel chain calls on European legislators to recognise the direct advantages of biodiesel for the EU's climate and energy policies, for its agricultural sector and the European economy". 23 de enero. Bruselas: EBB. En: http://www.ebb-eu.org/EBBpressreleases/press_release_EBB_EOA_FEDIOL_21Jan2015_cg.pdf

European Biofuels Technology Platform (2014). "Biofuels Policy and Legislation". En: <http://www.biofuelstp.eu/biofuels-legislation.html> (18 de diciembre de 2014).

European Biofuels Technology Platform (2015). "EBTP Newsletter 21". Enero. En: <http://www.biofuelstp.eu/newsletter.html>

Funes, Gastón - Ministerio de Agricultura, Gandería y Pesca (2014). "II Expert Ad-Hoc Group: Trade remedy measures in Renewable Energy". Ginebra: UNCTAD.

Galperín, Carlos y Cecilia Pérez Llana (2009). "Desarrollo de los biocombustibles, interrelación de políticas y opciones de política comercial". *Revista Argentina de Economía Agraria*. XI Número 1 - Primavera 2009.

Hilbert J.A., L.B. Donato, J. Muzio e I. Huerga (2009). "Análisis comparativo del consumo energético y las emisiones de gases efecto invernadero de la producción de biodiesel a base de soja bajo manejos de siembra directa y labranza convencional". Doc IIR-BC-INF-06-09. Buenos Aires: INTA.

Hilbert, Jorge A. (2011). "El cambio indirecto del suelo producto del incremento de la producción de biocombustibles". Doc BC-INF-05-11. Buenos Aires: INTA.

Hilbert, Jorge A. y Sebastián Galbusera (2011). "Actualización del cálculo de la reducción de emisiones producida por el corte obligatorio y la exportación de biodiesel argentino 2011". Informes Técnicos Bioenergía 2012. Año 1 No. 1. Buenos Aires: INTA.

Hilbert, Jorge A. y Sebastián Galbusera (2014). "Evolución de la reducción de emisiones producida por el corte obligatorio y la exportación de biodiesel argentino". Informes Técnicos Bioenergía 2014. Año 3 No. 6. Buenos Aires: INTA.

Hutchison, Paul (2014). "Global trade increasingly blocked by protectionism - EU". Agra Europe. 17 de noviembre.

Idígoras, Gustavo (2011). "Las exportaciones de biodiesel de soja argentino a la UE: la sustentabilidad como condición de acceso". Newsletter CARBIO (Cámara Argentina de Biocombustibles) N°2. Junio.

Idígoras, Gustavo (2013). "El proteccionismo verde afecta las exportaciones de biodiesel de soja". AgropostOnline 137. Agosto - Septiembre. En: <http://www.cpia.org.ar/agropost/201308/nota5.html>

IEA (2012). World Energy Outlook 2012. Paris: IEA/OECD.

INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales) (2010). "Biocombustibles - Cambio indirecto en el uso del suelo". Boletín del INAI N° 99. 29 de octubre. En: <http://www.inai.org.ar/archivos/boletines/Nuevo%20Bolet%EDn%2099.pdf>

INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales) (2013a). "Fuera del mercado". Boletín del INAI N° 130. 9 de septiembre. En: <http://www.inai.org.ar/Nuevo%20Boletin/Nuevo%20Bolet%C3%ADn%20130.pdf>

INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales) (2013b). "UE - Biocombustibles Limitado". Boletín del INAI N° 131. 7 de octubre. En: <http://www.inai.org.ar/archivos/boletines/Nuevo%20Bolet%EDn%20131.pdf>

INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales) (2014a). "UE - Biocombustibles. Nuevo paso hacia los avanzados". Boletín del INAI N° 139. 15 de julio. En: <http://www.inai.org.ar/archivos/boletines/Nuevo%20Bolet%C3%ADn%20139.pdf>

INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales) (2014b). "Argentina - Biocombustibles: Mejora el panorama para el biodiesel". Boletín del INAI N° 138. 11 de junio. En: <http://www.inai.org.ar/archivos/boletines/Nuevo%20Bolet%C3%ADn%20138.pdf>

INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales) (2015). "Biocombustibles - UE: Avanza límite a biocombustibles". Boletín del INAI N° 145. 20 de marzo. En: <http://www.inai.org.ar/archivos/boletines/Nuevo%20Bolet%C3%ADn%20145.pdf>

INDEC (2014). Biocombustibles. 28 de noviembre. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Números anteriores (2011-2014).

Lottici, María Victoria, Carlos Galperín y Julia Hoppstock (2013). "El 'proteccionismo comercial verde': un análisis de tres nuevas cuestiones que afectan a los países en desarrollo". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 1: 39-64.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (2013). "Impacto del Proteccionismo Europeo

sobre la Economía Argentina". Noviembre. En: http://www.mrec.gov.ar/userfiles/informe_proteccionismo_europeo.pdf (30 de mayo de 2014).

Muñoz, Lucía y Jorge Antonio Hilbert (2012). "Proyecto Global Bio-Pact - Biocombustibles: El avance de la certificación de sustentabilidad en la Argentina". Informes Técnicos Bioenergía 2012. Año 1 No. 2. Buenos Aires: INTA.

NextFuel (2014). "Carbio, resurge exportación de biodiesel de Argentina". 10 de octubre. En: <http://www.rosariobioenergysa.com/novedades/carbio-resurge-exportacion-de-biodiesel-de-argentina>

Official Journal of the European Union (2009a). "Commission Regulation (EC) No. 193/2009 of 11 March 2009 imposing a provisional anti-dumping duty on imports of biodiesel originating in the United States of America". 12 de marzo.

Official Journal of the European Union (2009b). "Council Regulation (EC) No. 599/2009 of 7 July 2009 imposing a definitive anti-dumping duty and collecting definitively the provisional duty imposed on imports of biodiesel originating in the United States of America". 10 de julio.

Official Journal of the European Union (2013). "Notice of the impending expiry of certain anti-dumping measures (2013/C 289/07)". 4 de octubre.

Official Journal of the European Union (2014). "Notice of initiation of an expiry review of the anti-dumping measures applicable to imports of biodiesel originating in the United States of America (2014/C 217/10)". 10 de julio.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (2013). "Unión Europea y determinados Estados miembros – Determinadas medidas relativas a la importación y comercialización de biodiesel y medidas de apoyo al sector del biodiesel. Solicitud de celebración de consultas presentada por la Argentina". 23 de mayo.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (2014a). "Solución de Diferencias: Diferencia DS473. Unión Europea – Medidas antidumping sobre el biodiesel procedente de la Argentina". En: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds473_s.htm

OMC (Organización Mundial del Comercio) (2014b). "Solución de Diferencias: Diferencia DS443. Unión Europea y un Estado Miembro – Determinadas medidas relativas a la importación de biodiesel". En: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds443_s.htm

OMC (Organización Mundial del Comercio) (2014c). "European Union - Anti-dumping measures on biodiesel from Argentina: Communication from the Panel". 10 de diciembre.

Panichi, James (2014). "EU moves to rein in state support for renewable energy". World News (EAA) – AFP. 9 de abril.

REN21 (Renewable energy policy network for the 21st century) (2014). "Renewables 2014. Global Status Report". Paris: REN21 Secretariat.

USDA FAS (2012). "EU-27. Biofuel Annual. Biofuels Annual 2012". Gain Report Number: NL2020. 25 de junio.

USDA FAS (2013). "EU-27. Biofuels Annual. EU biofuels Annual 2013". Gain Report Number: NL3034. 13 de agosto.

USDA FAS (2014). "EU-28. Biofuels Annual. EU biofuels Annual 2014". Gain Report Number: NL4025. 7 de marzo.