

Crisis y estancamiento del comercio exterior argentino de carnes vacunas

Eduardo Azcuy Ameghino*

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar los rasgos fundamentales del comercio exterior de carnes argentinas durante el período que se extiende entre fines de los '50 y mediados de los '80, lapso en que el país pasó de ocupar una posición de liderazgo en el mercado mundial a constituirse en un proveedor de segundo nivel, en virtud de un conjunto de razones que van desde las propias limitaciones de su oferta (aftosa, insuficientes saldos exportables, etc.), hasta los obstáculos emergentes de la ausencia de libertad comercial, barreras arancelarias, no arancelarias y sanitarias que caracterizaron al mercado cárnico durante las últimas décadas, dificultades que se vieron potenciadas por la propia fragilidad económica, política y diplomática de la Argentina.¹

Sobre esta base se analizará primeramente el papel y la evolución del comercio de carnes vacunas como parte de las exportaciones totales. En segundo término se revisarán los volúmenes, valores y destinos de la producción exportada, detallando los diferentes tipos de procesados y su posición relativa en los embar-

* Director del Centro Interdisciplinario de Estudios Agrario. IIHES, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

1. Una primera aproximación al tema en: Azcuy Ameghino, Eduardo y Lazzarini, Andrés "Lo que el viento se llevó": el comercio exterior argentino de carne vacuna, 1960-1985. XVII Jornadas de Historia Económica, Tucumán, 2000.

ques, identificando las distintas coyunturas que jalonan la evolución del negocio. Se prestará así especial atención a la crisis del comercio con el Reino Unido, la emergencia de la CEE, el papel de EEUU y la irrupción de la URSS como gran comprador; es decir un conjunto de sucesos que, desde su especificidad, también formaron parte de las complejas y tortuosas relaciones que Argentina sostuvo entonces con las principales potencias de la época.

Significación histórica de las exportaciones de carne

Si bien tradicionalmente Argentina ha exportado cantidades variables de carnes ovinas, porcinas y equinas, las de origen vacuno siempre representaron más del 80% del total, constituyendo una de las principales fuentes de divisas externas del país durante buena parte del siglo XX. Partiendo de la premisa de que la modalidad predominante del desarrollo económico y social del país se basó en un modelo agroexportador hasta la década de 1930, y que luego, ya en el marco de la etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones, no se alteró en lo esencial el contenido agropecuario de las exportaciones, difícilmente se podría subestimar el rol de la ganadería y de las carnes en la evolución del balance comercial y de pagos del país.

Este influyente papel se refleja con toda claridad en el cuadro 1, elaborado con la finalidad de medir la incidencia real de las carnes en las exportaciones durante los años en que se produce la transición entre el señalado apogeo de estas producciones y su progresivo decaimiento, a lo largo de un proceso irregular cuyo epicentro se extiende desde comienzos de los '60 hasta el año decisivo de 1974.

Respecto a la información que proporciona el cuadro hay que hacer notar que los porcentajes de la exportación de carne vacuna sobre el total podrían descender alrededor de dos puntos en caso de no considerarse todos los rubros cárnicos, como por ejemplo las menudencias. Con esta salvedad, los datos muestran elocuentemente por qué durante décadas la carne fue percibida por el imaginario social como un factor económico de primera importancia, toda vez que, ya en la segunda mitad del siglo XX (es decir relativamente distantes de la edad de oro del negocio frigorífico), las exportaciones de origen ganadero representaron en promedio entre 1955 y 1964 el cincuenta por ciento del total, con una participación de las carnes vacunas del orden del 22%.

De esta manera, no debe llamar la atención que a comienzos de los '60 se afirmara que "el desenvolvimiento de la economía del país reposa esencialmente en el incremento de las exportaciones de productos cárneos y subproductos, como fuente principal y permanente de ingresos de divisas".²

En suma: básicamente carnes, lanas y cueros constituyeron aproximadamente la mitad de las ventas externas argentinas durante las dos terceras partes del

2. Junta Nacional de Carnes. Reseña correspondiente a 1962, p. 11.

Cuadro 1

Participación de las carnes y productos ganaderos en las exportaciones totales de la Argentina, 1955-1984 (miles de dólares).

Conceptos	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Carne vacuna	166	209	228	273	240	191	198	230	308	312
Ganado/carne/subproductos	280	345	355	385	358	327	342	391	472	447
Lanas	129	131	120	102	120	145	142	145	161	129
Lacteos y Granjas	31	31	26	21	42	48	32	29	32	31
Productos Ganaderos	440	507	501	508	520	520	516	565	665	607
Valor total exportación	929	944	975	994	1009	1079	964	1216	1365	1410
% Prod. Ganaderos s/el total	47	54	51	51	52	48	54	46	49	43
% Carne vacuna s/ el total	18	22	23	28	24	18	21	19	23	22
Conceptos	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Carne vacuna	296	348	341	290	384	394	380	634	718	390
Ganado/carne/subproductos	423	545	545	462	599	601	533	845	975	587
Lanas	112	128	102	106	94	85	71	87	179	105
Lacteos y Granjas	28	22	21	15	16	11	26	47	39	36
Productos Ganaderos	563	695	668	583	709	697	630	979	1193	728
Valor total exportación	1493	1593	1465	1368	1612	1773	1740	1941	3256	3931
% Prod. Ganaderos s/el total	38	44	46	43	44	39	36	50	37	19
% Carne vacuna s/ el total	20	22	23	21	24	22	22	33	22	10
Conceptos	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Carne vacuna	230	427	526	688	1081	855	821	687	527	334
Ganado/carne/subproductos	368	697	896	1176	1771	1392	1363	1108	903	743
Lanas	110	140	242	252	173	286	337	209	188	40
Lacteos y Granjas	45	84	74	76	43	47	59	84	76	37
Productos Ganaderos	523	921	1212	1506	1987	1725	1759	1401	1167	820
Valor total exportación	2961	3961	5652	6400	7810	8021	9143	7624	7836	8107
% Prod. Ganaderos s/el total	18	23	21	24	25	22	19	18	15	10
% Carne vacuna s/ el total	14	11	9	11	14	11	9	9	7	4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Junta Nacional de Carnes.

Nota: El rubro Carne vacuna incluye: enfriada y congelada para consumo y manufactura, cocida y salada, enlatados, menudencias y extractos. El rubro ganado/carne/subproductos incluye lo anterior más carnes porcinas, ovinas y equinas y sus menudencias; cueros, otros subproductos y ganado en pie.

siglo, lo cual sin duda contribuye a explicar y fundamentar el papel descollante que obtuvieron en la política, la economía y la sociedad los grandes terratenientes ganaderos, en condiciones en que el resto de las exportaciones estuvo compuesto esencialmente por productos agrícolas.³

Por otra parte, las cifras que consideramos también informan sobre la profundidad y continuidad de las prácticas agroexportadoras mucho más allá de la crisis del '30, ratificando la profunda sujeción comercial de los principales productores locales respecto a un pequeño grupo de países compradores –entre los cuales descolló largamente el Reino Unido– a los que la “oligarquía” local se asoció y subordinó históricamente, a tono con la inserción dependiente de Argentina en la división internacional del trabajo establecida por el surgimiento del imperialismo moderno y la instalación del modelo liberal hacia 1880.⁴

En este contexto, y como parte de los cambios en la estructura económica del país y en el comercio mundial, el año 1974 se presenta como divisorio de aguas en la evolución de las exportaciones ganaderas, dado que tomando el promedio (ya decadente) de los cinco años inmediatamente anteriores –41% para ganadería y 25% para carnes– la caída resultó entonces estrepitosa, llevando los porcentajes anteriores al 19% y 10% respectivamente.

Y no se trataba de un descenso coyuntural, sino del relativo fin de toda una época de la exportación argentina, pues a partir de 1974 los productos de origen ganadero no superarían en promedio el 19% del total de las ventas externas, correspondiéndoles a las carnes vacunas un tope del 8%.

Evolución y crisis de las exportaciones cárnicas hacia el Reino Unido

La gran industria frigorífica instalada en el país desde fines del siglo XIX tuvo su razón fundamental de ser en la exportación de carnes al mercado del Reino Unido, circunstancia en torno a la que se estructuraría, articulado por el núcleo oligopólico de empresas británicas y estadounidenses, el complejo cárnico argentino: “desde el comprador inglés que adquiere las haciendas en la estancia, las envía en ‘sus’ ferrocarriles, las elabora en ‘sus’ frigoríficos (cabría agregar los

3. Aún hoy el complejo agroindustrial provee alrededor del 60 % de las divisas por exportaciones, destacándose la pesca y el petróleo entre los rubros que completan la totalidad de los envíos al exterior. Como puede observarse el “modelo agroexportador” aggiornado goza de buena salud.

4. Rapoport, Mario y colaboradores. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Ediciones Macchi, Bs. As., 2000, p. 155. Hernández Arregui, Juan J. *La formación de la conciencia nacional*. Hachea, Bs. As., 1970, p. 53. Ciafardini, Horacio. *Textos sobre economía política e historia*. Rosario, 2002, p. 147.

estadounidenses), las embarca en 'sus' buques de ultramar y las vende al mundo en 'sus' carnicerías, nadie ajeno al trust toca la carne".⁵

En este sentido, los períodos de la historia del complejo cárnico que se extienden desde su instalación hasta los acuerdos de Ottawa en 1932, a partir de ellos hasta la segunda guerra mundial, y desde comienzos de los '50 hasta el escándalo Deltac a inicios de la década de 1970, resultan indisolubles de las vicisitudes derivadas de la conducta importadora de Gran Bretaña.

Como puede observarse en el cuadro 2, la crisis y decadencia del comercio de carnes con el Reino Unido comienza a manifestarse incipientemente a partir de las consecuencias de la crisis mundial de 1930 (su promedio quinquenal previo de importaciones fue de 482.000 toneladas y el posterior de 382.000); mientras que la reorientación relativa de las compras británicas hacia sus proveedores del Commonwealth daría lugar al pacto Roca-Runciman,⁶ concertado entre los gobiernos argentino e inglés para el mantenimiento de la cuota argentina —aunque reducida en alrededor de un diez por ciento respecto al período inmediato anterior—, cuyos resultados se reflejan en los niveles homogéneos de exportación registrados entre 1933 y 1942.

Un nuevo paso atrás en la importaciones británicas, ahora más pronunciado aunque irregular, tuvo lugar entre 1943 —nótese sin embargo cómo durante los años de guerra la "neutralidad" argentina garantiza un abasto cuasi normal a las islas— y 1949, período en el que el promedio de embarques es de 242.000 tn.

Posteriormente, en el marco de una fuerte caída general del comercio de carnes —alentada por la aguda fase de retención que caracterizó al ciclo ganadero entre 1952 y 1954—, en el quinquenio 1950–1954 se registra la que entonces era la peor performance importadora británica del siglo, con un promedio de compras de 86.000 toneladas; en condiciones que el moderado repunte observable en la década siguiente (207 mil toneladas anuales para 1955–1964) representaba el canto del cisne del componente vacuno de las tradicionales vinculaciones con el Reino Unido, que a partir de 1964, y sobre todo luego de 1967, inicia su desplome definitivo, claramente expresado en las cifras correspondientes a la década del '70.

Las causas del declive de la demanda británica son diversas, aunque dos de ellas se destacan sobre el resto: el incremento de la oferta interna de carnes vacunas —y también de cerdo, que resultaba un eficaz sustituto—; y la creciente competencia que sufría Argentina por parte de otros proveedores interesados en man-

5. Bernhard, Guillermo. El problema de la carne. Ediciones Banda Oriental, Montevideo, 1971, p. 16. Agrega el autor que entonces el Anglo tenía en Londres 6000 carnicerías para la venta directa al público, de las cuales 3500 pertenecían al consorcio "The Union Cold Storage".

6. Un análisis de los puntos que reglarían en adelante los embarques hacia el Reino Unido, en: Ferrer, Aldo y Monsalve, Marcos. Carnes: comercio anglo-argentino. Bs. As., 1957, p. 80.

Cuadro 2

Evolución de las exportaciones de carnes refrigeradas totales y al Reino Unido, 1919-1985
(volúmenes en miles toneladas peso embarque). Base 100=1937.

Año	Total general	Reino Unido	%	Indices R.U.	Año	Total general	Reino Unido	%	Indices R.U.
1919	400.7	293.2	73.2	82	1952	96.2	54.4	56.5	15
1920	416.3	349.8	84	98	1953	111.7	96.9	86.8	27
1921	389.7	361	92.6	101	1954	102.4	88.3	86.2	25
1922	405.1	378.3	93.4	106	1955	191.3	168.5	88.1	47
1923	541.2	456.4	84.3	128	1956	359.6	247.9	68.9	69
1924	732.7	510.6	69.7	143	1957	363.5	268.3	73.8	75
1925	669	462.5	69.1	129	1958	362.8	256.3	70.6	72
1926	657.4	521.1	79.3	146	1959	343.2	217.1	63.3	61
1927	703	552.8	78.6	155	1960	285.3	199.8	70	56
1928	507.9	449.9	88.6	126	1961	268.9	153.9	57.2	43
1929	479.6	423.8	88.4	118	1962	389.1	195.2	50.2	55
1930	444.1	395.1	89	110	1963	531.1	227.7	42.9	64
1931	435.8	405	92.9	113	1964	420.8	143	34	40
1932	407	392.6	96.5	110	1965	347.7	108.4	31.2	30
1933	381.4	364.2	95.5	102	1966	401.4	121.5	30.3	34
1934	381.2	357.7	93.8	100	1967	380.8	96.4	25.3	27
1935	379.2	357.6	94.3	100	1968	251.5	41.3	16.4	12
1936	397.1	365.9	92.1	102	1969	396.7	123.3	31.1	34
1937	441.6	357.9	81	100	1970	348	54.7	15.7	15
1938	445.2	354.6	79.6	99	1971	236	40.3	17.1	11
1939	466.1	371.4	79.7	104	1972	385.5	65.1	16.9	18
1940	363.4	361.6	99.5	101	1973	294.2	57.7	19.6	16
1941	372.7	366.8	98.4	102	1974	106.3	25.6	24.1	7
1942	375.3	372.5	99.2	104	1975	79.1	3.6	4.6	1
1943	296.6	292.6	98.7	82	1976	223.9	7.4	3.3	2
1944	296.6	283.7	95.7	79	1977	278.1	8	2.9	2
1945	173.1	163.4	94.4	46	1978	329.8	13.1	4	4
1946	229.5	218.4	95.2	61	1979	338.5	11	3.2	3
1947	357.7	306.4	85.7	86	1980	204	14.2	7	4
1948	276.7	192.2	69.5	54	1981	220	15.6	7.1	4
1949	332.4	240.5	72.4	67	1982	243.1	5.6	2.3	2
1950	172	135.2	78.6	38	1983	177.1	0	0	0
1951	112.5	57.2	50.8	16	1984	83.5	0	0	0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la JNC.

tener o acrecentar su participación en el mercado inglés, los que resultaban favorecidos por el deterioro de la "relación especial" que había asociado durante décadas a ambos países.

Observada globalmente, la evolución del comercio cárnico con los ingleses define en buena medida dos de los tres grandes períodos que jalonan la historia de la agroindustria de la carne en el Río de la Plata: la fase expansiva que se extiende hasta 1930 y el posterior estancamiento con retroceso relativo que culmina en 1967/1969, dando lugar a la etapa actual, que cubre los últimos treinta años y se caracteriza por la reestructuración, el redimensionamiento y el prolongado estancamiento de un complejo cuya producción quedó circunscripta en más de un 80% al abasto del mercado interno.⁷

Por otra parte, la demanda doméstica –poco dinámico y en retroceso estructural–, por un lado compensa los aumentos poblacionales con el crecimiento del recurso a las carnes sustitutas, crecientemente más baratas, como el pollo; y por el otro, refleja una tendencia irregular pero sostenida a la merma del consumo, en la que se proyecta la pérdida de poder adquisitivo de sectores mayoritarios de la población, acelerada a partir de 1976.⁸

La crisis del esquema tradicional y su repercusión en la industria procesadora

El trust anglo-yanqui instalado en Argentina tenía como objetivo el monopolio de la comercialización externa, especialmente hacia el Reino Unido, en el marco de una estrategia mundial de los grupos económicos a los que pertenecían la mayoría de los frigoríficos de capital extranjero. Ese era su negocio principal: la exportación. En consecuencia no llama la atención que la decadencia de su mercado tradicional influyera decisivamente en su posterior retirada –más o menos fraudulenta– del país.⁹

De todos modos el cambio del contenido relativo de las exportaciones, con la caída de los productos menos elaborados y el incremento de los cortes, enlatada y cocida y congelada, contribuyeron a una pequeña diversificación de destinos, todo lo cual sin duda influyó sobre la industria procesadora instalada en el país.

7. Luego de la devaluación de 2002, la aparición del mal de la "vaca loca" en Estados Unidos, y el reconocimiento internacional de Argentina como país libre de aftosa con vacunación, la cadena cárnica ha comenzado a mostrar algunos signos de reactivación estimulada por las perspectivas favorables que se presentan a las exportaciones.

8. Basualdo, Eduardo. Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. UNQui Ediciones, Bs. As., 2001, p. 32. Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo. El desarrollo ausente. Tesis-Norma, Bs. As., 1995, p. 87.

9. Azcuy Ameghino, Eduardo. De la reestructuración al estancamiento: la historia olvidada de la industria procesadora de carne vacuna. Cuadernos del PIEA n° 7, 1988, p. 84.

Así, las características y las limitaciones de la demanda mundial que Argentina podía atender –dada la aftosa y otros condicionamientos– resultó funcional con las posibilidades de una nueva industria frigorífica, más pequeña y moderna; y a su vez menos poderosa y de capitales nacionales, aun cuando en algunos casos no resulta claro dicho origen.¹⁰ Este nuevo empresariado difícilmente lograría imponer al sector ganadero condiciones como en el pasado lo hiciera el trust extranjero, y de hecho su desarrollo brindó mayor libertad de acción a los hacendados, la que de todos modos no siempre se tradujo en mejores negocios ni mayores utilidades.

En este sentido, vale recordar que el precio del ganado resulta decisivo para establecer la ganancia de los productores primarios y los márgenes de la industria procesadora, por ende en torno a su evolución se concentra el nudo crítico de la vinculación económica entre estos eslabones. Esta articulación determina cuál resultará coyunturalmente más favorecido, en tanto ganado barato representa mayor ganancia industrial –dado cierto nivel de precios externos–; mientras que la inversa significa merma de dicha ganancia e incluso, en los casos de subas pronunciadas del kilo vivo, la anulación de compromisos comerciales debido al alto costo de la materia prima, el trabajo a pérdida y el incremento de la capacidad instalada ociosa.

En el marco del proceso reseñado, a mediados de los '70 el mercado interno consolida la absorción relativamente estable de un porcentaje superior al 80% de la producción, afirmándose también como la base de la realización de las ganancias principales, y generalmente más seguras, de los productores ganaderos. Este peso del mercado interno limitó a su vez las posibilidades de los frigoríficos exportadores –entre los que era cada vez menor la influencia de los viejos “centrales”– de presionar, como lo habían hecho tradicionalmente, a la baja de los precios de los novillos. En este contexto se puede considerar la hipótesis de que el sistema de faena para consumo doméstico vigente desde fines de la década del '50 –incluidos los matarifes, los establecimientos “consumeros”, el creciente doble standard sanitario y la evasión impositiva y previsional–¹¹ resultó finalmente funcional al sector ganadero, que comparte en alguna medida sus beneficios con aquellos agentes del consumo interno. Se trataría, en suma, de una barrera contra las pretensiones de la industria exportadora.

Así iba quedando delineado un nuevo escenario de disputas, que se consolidaría en 1957 con la liberación de precios de la carne de consumo y la concurrencia de nuevos mataderos y matarifes establecida por el Decreto 1733/57,¹² con la

10. Gresores, Gabriela. Monopolios y política en la industria de la carne: el caso Swift-Deltec. *Realidad Económica* n° 191, 2002.

11. Azcuy Ameghino, Eduardo. Eslabones sueltos en la cadena de la carne vacuna: impuestos, evasión y política. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* n° 19, 2003.

12. Junta Nacional de Carnes. *Reseña* año 1957, p. 4.

emergencia (y las presiones) de la nueva industria mediana exportadora, y con la retirada progresiva del capital extranjero de la industria procesadora.

Parte de estos procesos fue también el intento de modernizar y reposicionar a la Corporación Argentina de Productores de Carnes (CAP), para lo cual se le transfirió en 1960 el control del frigorífico Municipal Lisandro de la Torre; se reequiparon y remodelaron los frigoríficos Cuatrerros y Yuquerí; se procuró readaptar la planta de La Negra tratando de aprovechar su capacidad instalada, ahora con destino al consumo interno; se remodelaron Puerto Deseado y Río Grande; se realizó una gran inversión en el frigorífico Puerto Vilelas (Chaco); en 1962 se constituyó, sobre la base de la reconstrucción del antiguo matadero municipal, el frigorífico CAP-Rosario; y por último se invirtió en la construcción del frigorífico de Villa Mercedes (San Luis).¹³ Todas medidas en las que se expresa el espíritu de las políticas de intervención y regulación estatal en la economía, propias del período sustitutivo; aun cuando en este caso ellas ocultan mal las consecuencias de la desinversión y obsolescencia de la industria extranjera tradicional.¹⁴

En dicho escenario las políticas generales y sectoriales de los sucesivos gobiernos introducirían matices y favoritismos, en virtud de compromisos políticos y de necesidades económicas, generalmente orientadas a favorecer las posibilidades de la exportación en tanto fuente de divisas imprescindibles para el manejo de las cuentas externas. Así, por ejemplo, "partiendo de la premisa que el desarrollo económico debe asentarse fundamentalmente en la consolidación de la balanza comercial internacional, es decir, en el incremento de las exportaciones básicas o tradicionales —especialmente carnes, subproductos y derivados—, este Organismo ha recomendado diversas medidas de orientación, entre ellas el establecimiento de días de veda para el consumo interno".¹⁵

13. Muro de Nadal, Mercedes. La corporación Argentina de Productores de Carnes y la crisis ganadera entre 1960 y 1990. Mimeo, 1992, p. 29.

La CAP había comenzado tempranamente a adquirir frigoríficos nacionales y regionales. Como parte de esa política, entre otros, en 1947 la Corporación compró el frigorífico británico "The Smithfield and Argentine Meat Company" ubicado en Campana (cerrado en 1965 y entregado a la cooperativa Obrera Martín Fierro, formada por su personal); y en 1948 paso a controlar la compañía Sansinena, con lo que accedió al manejo de los frigoríficos "La Negra" (Avellaneda) y "Cuatrerros" (Bahía Blanca). Pese a que ya se trataba de plantas obsoletas, que veían minada su rentabilidad por su retraso tecnológico, los frigoríficos Smithfield y La Negra poseían cuotas asignadas para exportar carne enfriada al Reino Unido. Vale recordar que en 1973 la CAP fue intervenida e investigada por diversas maniobras dolosas.

14. Schvarzer, Jorge. La industria que supimos conseguir. Planeta, Bs. As., 1996.

15. Junta Nacional de Carnes. Reseña del año 1965, p. 2.

Como hemos señalado, el capital extranjero fue abandonando la industria de la carne debido a que constituía un "eslabón de la cadena exportadora a Gran Bretaña",¹⁶ y porque cuando la actividad debió redireccionarse ya había vivido demasiado tiempo de prebendas y subsidios oficiales, y sus plantas y procesos productivos se hallaban relativamente obsoletos; de manera que el costo de modernizarse resultaba superior a las expectativas generadas por los nuevos negocios posibles, en condiciones en que el mercado local aparecía como una opción tan dificultosa como incierta.

Con alternativas cambiantes, que incluyeron un grado importante de consolidación y la imposibilidad de reconstruir una situación hegemónica como la que había detentado el pool anglo-yanqui, en los últimos veinticinco años las nuevas industrias frigoríficas han tratado de especializarse en la exportación (cuya diferencia con el pasado no es tanto que sea menos oligopólica sino que el mercado que abastece —y el negocio— es ahora de menor envergadura), procurando a partir de allí ganar rentabilidad y escala posicionándose en el abasto interno, donde todavía no existe ningún grupo frigorífico que opere más del 4% de la faena total.¹⁷

La evolución de las exportaciones y el mercado mundial cárnico

Teniendo presentes las precisiones efectuadas sobre el comercio con el Reino Unido, a continuación se analizarán otros aspectos y características del movimiento general de la exportación de carne bovina entre 1960 y 1985, atendiendo a la evolución de los volúmenes embarcados y los valores percibidos por la industria exportadora (cuadro 3).

Si bien un rasgo de los primeros años de la serie considerada es el crecimiento relativo de los envíos a diversos países de Europa y otros destinos considerados no tradicionales —cuyos índices de participación tienden a variar en correlación inversa con las compras del Reino Unido—,¹⁸ ya en 1960 se comenzaron a escuchar diversas voces que alertaban acerca de las posibles consecuencias de la

16. Buxedas, Martín. La industria frigorífica en el Río de la Plata. CLACSO, Bs. As., 1983, p. 105.

17. Esta desconcentración relativa del procesamiento presenta un marcado contraste con la situación vigente en EEUU, donde los tres grupos frigoríficos más grandes realizan alrededor del 80% de la faena. USDA. Agricultural Statistics, 1999.

18. Ya a comienzos de los 60 resulta observable la importancia relativa que iba adquiriendo el intercambio con países como Alemania Occidental, Italia, Holanda, Bélgica, España y Grecia, la cual contribuyó a que, por ejemplo, los embarques del año 1963 fueran considerados oficialmente como "extraordinarios", aun cuando su contracara se manifestaba en una aguda liquidación del stock ganadero.

Cuadro 3

Evolución de las exportaciones argentinas de carnes (toneladas res con hueso y valores), precio promedio por tonelada y números índices del volumen total.

Años	Volúmenes Toneladas res c/h	Indices Volumen 100=1964	Valor FOB U\$S (miles)	Precio FOB U\$S por tonelada
1960	384972	66	190800	496
1961	396103	68	197900	500
1962	545250	93	229500	421
1963	731557	125	307700	421
1964	584507	100	311700	533
1965	502181	86	296100	590
1966	586000	100	347800	594
1967	696598	119	340900	489
1968	607428	104	289600	477
1969	767882	131	383500	499
1970	668000	114	393800	590
1971	494000	85	379500	768
1972	706000	121	634100	898
1973	536000	92	717700	1339
1974	306000	52	390000	1275
1975	266000	46	230100	865
1976	534000	91	429900	805
1977	605000	104	525500	869
1978	712000	122	687900	966
1979	698000	119	1081400	1549
1980	506962	87	835980	1649
1981	515388	88	799367	1551
1982	559924	96	671349	1199
1983	441609	76	514474	1165
1984	269753	46	325862	1208
1985	279424	48	311837	1116

Fuente: elaboración propia en base a datos de la JNC, INDEC y SAGPyA.

unión aduanera que iba tomando cuerpo en Europa occidental, dado que ello aparejaría renovadas dificultades para el futuro de las exportaciones cárnicas argentinas.

Otro tema que empezaba a manifestarse entre las preocupaciones oficiales fue el de la evolución –y deterioro– de los términos de intercambio. En esta dirección, en 1965 la JNC se pronunciaba contra “la aplicación de precios escasamente compensatorios para los productos agropecuarios o excesivamente elevados para las

manufacturas y bienes de capital que se importan".¹⁹ Al mismo tiempo, frente a las incipientes dificultades de colocación de las carnes locales en el exterior, se indicaba que cualquier medida discriminatoria (tarifas arancelarias especiales, fijación de cuotas, precios diferenciales, etc.) atentaría contra la justicia y el equilibrio de la economía internacional.

En el segundo semestre de 1967 un nuevo descenso en las importaciones británicas expresó la suma de dificultades, algunas coyunturales pero otras de largo alcance, que se agolpaban alrededor de las carnes refrigeradas argentinas. Por entonces, a los efectos de una prolongada huelga portuaria en Londres —que paralizó las operaciones comerciales de ultramar—, se les agregó la devaluación del 14,3% que sufrió la libra esterlina, circunstancia que reforzó la ventaja competitiva de la creciente producción de carnes británica e irlandesa, subsidiadas en detrimento de las importaciones.

En diciembre del mismo año un nuevo hecho —de gran trascendencia futura— se precipitó al producirse una epidemia de aftosa en Inglaterra, de la que, para beneficio de sus competidores, fue responsabilizada la carne argentina. Esto determinó el cierre temporario del mercado para envíos refrigerados provenientes de países endémicos en materia de aftosa, que en 1969 derivaría en la prohibición del ingreso de carnes sudamericanas con la excepción de los cortes sin huéso. Para peor, todas estas vicisitudes fueron acompañadas por la incertidumbre acerca de las posibilidades futuras de acceso al MCE luego del fracaso de la Ronda Kennedy del GATT.²⁰

Efectivamente, en 1968 comenzaron a entrar en vigencia en el marco de la unión aduanera de la Comunidad Económica Europea los nuevos acuerdos —fijados en 1966— sobre política agraria, que renovaban las restricciones para el libre comercio de carnes.²¹ De allí en adelante a las importaciones de la CEE se les aplicaría el *prelievo*, un impuesto definido por la relación entre el precio de orientación (fijado por los socios de la Comunidad, dirigido a garantizar la rentabilidad del agricultor local) y el precio de importación (un promedio del precio internacional). Estas prácticas iban a ser acompañadas por distintas subvenciones a las exportaciones, y, en la medida que se incrementaran los saldos exportables, por un ejercicio creciente del *dumping* para ganar posiciones en el mercado mundial.²²

19. Junta Nacional de Carnes. Reseña del año 1965, p. 3.

20. Junta Nacional de Carnes. Reseña del año 1967, p. 8.

21. La Comunidad Económica Europea estuvo integrada hasta 1973 por Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

22. Azcuy Ameghino, Eduardo. La evolución del mercado mundial de carne vacuna: elementos para el estudio de la industria frigorífica argentina, 1955-1985. Cuadernos del PIEA n° 13, Bs. As., 2000, p. 43.

Cuando a comienzos de 1973 el Reino Unido acabó de concretar su integración a la CEE, todos los temores que se habían acumulado en los años anteriores se materializaron, y en 1974 sus ya exiguas compras de carnes refrigeradas cayeron hasta tornarse virtualmente insignificantes.

Esta merma se vio fortuitamente potenciada por los aumentos en el precio del petróleo, que dispararon a partir de 1973 una crisis económica generalizada, que aparejó una fuerte inflación mundial y serios trastornos en el sistema monetario internacional, afectando especialmente a los países más industrializados —entre los cuales se contaban los principales importadores de carne vacuna— cuyas poblaciones restringieron el consumo cárnico con el consiguiente perjuicio para las naciones tradicionalmente exportadoras, lo cual se observa con claridad en los bajísimos volúmenes exportados por el país en el bienio 1974–1975.

Es indudable que existe una relación directa y constatable entre la disponibilidad de saldos exportables —incluidos los efectos de los ciclos ganaderos y las políticas oficiales— y los envíos al exterior,²³ sin embargo vale la pena detenerse en una controversia que, aunque reiterada en diferentes momentos de la historia del complejo cárnico, se ventiló a propósito de los vaivenes de los embarques durante los '60. El problema consiste en determinar si las dificultades de la exportación estaban concentradas *principalmente* en la falta de oferta interna de carne,²⁴ o en los mercados externos y, eventualmente, en las políticas con que se abordaron. Al mismo tiempo es necesario distinguir los problemas de carencia de volumen exportable, de los originados en la vigencia de precios internos del ganado altos para las pretensiones de la industria frigorífica (justificadas o no por la evolución de las cotizaciones externas), ya que en algún caso la veda impuesta al consumo apuntó menos al logro de excedentes que a la caída de precios que forzaba la restricción de la demanda interna.

En este sentido, la correcta percepción de que en un proceso Argentina iba siendo reemplazada por sus clientes habituales en beneficio de otros exportadores,²⁵ difícilmente pueda asociarse, sin perjuicio de circunstancias muy puntuales, a la carencia del producto —absorbido por el mercado interno y la reducción de stocks ganaderos—, pues como se indicaba al analizar el movimiento comercial durante 1968, “si hace 20 o aún simplemente 10 años, se hubiera producido el cie-

23. Las políticas públicas resultaban frecuentemente ambiguas ya que, por ejemplo, los efectos de la fuerte devaluación producida en 1967 fueron parcialmente neutralizados por los impuestos a la exportación que la acompañaron.

24. Martínez Dougnac, Gabriela. Estancamiento, crisis y concentración. Reflexiones acerca de algunos indicadores estadísticos de la evolución de la ganadería vacuna (1960–1990). Revista Ciclos n° 20, 2000.

25. La progresión de la participación Argentina en las exportaciones mundiales fue la siguiente: 62% en 1924/28; 55% en 1934/38; 42% en 1945/47; 31% en 1962/64; 11% en 1972/74, para mantenerse en adelante oscilando alrededor del 6%.

Cuadro 4

Exportaciones de carne vacuna por tipos de cortes, 1960-1989
(promedios quinquenales en toneladas peso producto).

Años	Cuartos	Cortes Enfriados	Cortes Congelados	Manufact.	Cocida y Congelada	Enlatada y otros	Menuden. y extrac.	Totales
1960/64	200641	-	94929	83468	4088	57554	33025	473705
1965/69	217625	9302	50010	78708	18608	61424	49080	484757
1970/74	76037	40527	93826	63605	20686	44430	39976	379087
1975/79	45037	11598	122713	70530	26791	54335	57766	388770
1980/84	40700	16440	73574	54830	21564	36243	47682	291033
1985/89	2773	23716	50685	4507	26359	39253	47627	194920

Fuente: elaboración propia en base a datos de la JNC, INDEC y SAGPyA.

re, por algunos meses, del mercado británico para nuestras carnes y si en su reapertura, además de otros problemas, la Argentina se hubiera encontrado con una devaluación del signo monetario inglés es muy posible que se hubiera producido una severa crisis ganadera".²⁶ Así, las verdaderas razones del lento declive debían buscarse en factores más complejos y a menudo poco perceptibles, como las crecientes tendencias al autoabastecimiento alimentario que maduraban en la CEE.

Por último, vale señalar que las cifras correspondientes al final de la serie considerada reflejan, hacia 1984/85, el momento más crítico de la exportación de carnes en el último tercio del siglo XX, ya que se trata de los volúmenes anuales más bajos que se registraron hasta el rebrote de la fiebre aftosa en 2001.²⁷

Dirigiendo ahora la atención hacia la composición de la estructura de los productos exportados, los cuadros 4 a 7 muestran con bastante claridad las variaciones registradas en cada clase de procesamiento cárnico, sin que ellas alteren el marco general de la persistente tendencia a la baja de los embarque totales.

Como puede observarse, la preparación de la carne en *cortes* enfriados comenzó a desarrollarse a mediados de los '60 como una nueva modalidad de exportación. Este tipo de producto, deshuesado y troceado, respondía a las renovadas exigencias sanitarias del Reino Unido y la CEE, y secundariamente también a modificaciones en los hábitos cambios de consumo en Europa, que a favor del crecimiento del supermercadismo se orientaba hacia cortes individualizados en bandeja, práctica que años después comenzaría a ganar espacio en nuestro país.

26. Junta Nacional de Carnes. Reseña del año 1968, p. 3.

27. Azcuay Ameghino, Eduardo. Pasado y presente de la cadena agroalimentaria de la carne vacuna argentina. Realidad Económica n° 179, Bs. As., 2001.

Si bien no puede hablarse de transformaciones radicales, este cambio en las características de la carne exportada determinó la necesidad de nuevas inversiones para la industria frigorífica instalada en el país, a los efectos de adecuarse a los requerimientos de la elaboración de los cortes, lo cual debe anotarse entre las causas de la crisis de las plantas tradicionales.

A finales de los '60 las dos presiones características y opuestas que determinan una de las líneas de tensión principales del complejo agroalimentario cárnico se agudizaban bajo el estímulo de las desalentadoras novedades provenientes del mercado mundial en materia de carnes refrigeradas. Así, por un lado se persistía en las clásicas posturas —emergentes en general de la industria procesadora (en especial la de exportación) y sectores de técnicos de fuera y dentro del gobierno— en favor de la idea de salir a competir con vehemencia, y para ello incrementar las existencias ganaderas del país con la consiguiente disponibilidad de importantes saldos exportables. Por el otro, motorizados por buena parte de los productores ganaderos y por la creciente industria consumera —integrada por nuevos frigoríficos y mataderos de diversos tipos—, se afirmaban los argumentos a favor de potenciar el papel del mercado interno adaptándose a las malas perspectivas que ofrecía la demanda externa.

Para una mejor visualización de la evolución de los distintos tipos de procesamiento durante el período analizado hemos construido el cuadro 5, pudiendo observarse como, con algunos serruchos significativos, el conjunto de las carnes refrigeradas —que habían sido históricamente el rubro esencial de los embarques argentinos— registra una firme tendencia a la baja desde comienzos de los '70; al mismo tiempo, aunque en menor medida, también pierden importancia los enlatados, por lo que sólo la carne cocida—congelada y las menudencias mantienen en líneas generales sus volúmenes de exportación.

A pesar de estos cambios en los tipos de procesamiento de la materia prima cárnica, la virtual decadencia que muestran los volúmenes exportados puede aparecer sin embargo relativamente disimulada al considerarse los montos facturados en dólares corrientes, en los que se verifican los efectos del incremento irregular pero progresivo de los precios internacionales. Así, por ejemplo, mientras entre los promedios quinquenales 1975/79 y 1980/84 se produce una merma del 25% en las toneladas embarcadas, para el mismo período el ingreso por dichas ventas muestra un aumento del 6%.

Respecto a la participación porcentual de las diferentes clases de procesamiento, su análisis permite corroborar las características específicas y los rubros en los que la crisis y el estancamiento del complejo agroindustrial exportador se fueron manifestando de manera concreta durante la etapa de liquidación de la gran industria tradicional y de su reemplazo por las nuevas plantas medianas de capital nacional.

Así, es posible comprobar que el epicentro del retroceso se ubica en el conjunto de las carnes refrigeradas, mientras que los diversos preparados (cocidas y enlatadas) defienden en general mejor su participación en el mercado. Teniendo en cuenta los volúmenes exportados reflejados en los promedios quinquenales, se

verifica que los productos refrigerados pasan de constituir el 80% de los embarques en 1960/64 a representar el 41.9% en 1985/89, evidenciando claramente dónde se focalizó la pérdida de posiciones de Argentina en el mercado cárnico. Los dólares facturados, por su parte, muestran una tendencia similar aunque más suave en virtud de las razones antes expresadas, registrándose un ingreso por carnes refri-

Cuadro 5

Exportaciones de carne vacuna por tipos de cortes entre 1960 y 1985, en números índice de toneladas peso producto (base 100 = 1972).

Años	Cuartos	Cortes Enfriados	Cortes Congelados	Manufact.	Total Refriger.	Cocida y Congelada	Enlatada y otros	Menuden. y extrac.	Totales
1960	189	0	33	47	74	12	102	52	72
1961	145	0	33	86	70	21	132	61	73
1962	185	0	52	147	101	22	114	71	96
1963	252	0	101	151	138	24	156	120	133
1964	170	0	121	89	109	16	98	82	102
1965	248	0	21	67	90	33	73	72	85
1966	272	0	25	96	104	60	101	101	102
1967	231	8	27	114	99	78	153	123	105
1968	108	21	37	89	65	123	160	117	81
1969	160	50	69	124	103	138	155	160	114
1970	123	54	63	119	90	137	146	135	101
1971	80	40	53	66	61	105	82	65	66
1972	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1973	47	107	88	74	76	85	64	98	77
1974	7	43	32	37	28	54	72	68	37
1975	4	4	28	41	21	66	83	69	33
1976	48	12	67	90	58	121	114	126	72
1977	46	21	91	111	72	116	102	139	83
1978	28	41	141	99	86	165	150	183	104
1979	85	20	113	98	88	155	119	157	100
1980	13	22	85	73	53	109	85	128	65
1981	65	25	54	76	57	91	84	146	69
1982	77	28	57	81	63	97	85	110	71
1983	29	35	46	76	46	102	73	92	55
1984	6	30	22	35	22	101	52	81	33
1985	3	31	32	11	19	111	62	95	34

Fuente: elaboración propia en base a datos de la JNC, INDEC y SAGPyA.

geradas que desciende del 67.5% al 52.2% respectivamente para los quinquenios indicados.²⁸

Cuadro 6

Exportaciones de carne vacuna por tipos de cortes, 1960-1989 (miles u\$s FOB).

Años	Cuartos	Cortes Enfriados	Cortes Congelados	Manufact.	Cocida y Congelada	Enlatada y otros	Menuden. y extrac.	Totales
1960/64	103113	-	29416	34358	4697	46856	29079	247519
1965/69	120635	8543	39139	44989	22519	58945	36810	331580
1970/74	65503	81037	129009	60494	41542	79087	46349	503021
1975/79	48171	31780	195879	74402	62560	114995	63172	590959
1980/84	69788	66784	174451	87343	82511	103457	45073	629407
1985/89	2934	138064	93246	4326	83013	100789	34112	456484

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Junta Nacional de Carnes (desde 1960 a 1964 los cuartos se presentan indiferenciados con los cortes enfriados y congelados).

Cuadro 7

Exportaciones de carne vacuna por tipos de cortes, 1960-1989 (en U\$S) porcentajes.

Año	Cuartos	Cortes Enfriados	Cortes Congelados	Manufact.	Cocida y Congelada	Enlatada y otros	Menuden. y extrac.	Totales
1960/64	41.7	-	11.9	13.9	1.9	18.9	11.7	100
1965/69	36.4	2.6	11.8	13.4	6.8	17.8	11.1	100
1970/74	13.0	16.1	25.7	12.0	8.3	15.7	9.2	100
1975/79	8.2	5.4	33.1	12.6	10.6	19.4	10.7	100
1980/84	11.1	10.6	27.7	13.9	13.1	16.4	7.2	100
1985/89	0.7	30.2	20.4	0.9	18.2	22.1	7.5	100

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Junta Nacional de Carnes (desde 1960 a 1964 los cuartos se presentan indiferenciados con los cortes enfriados y congelados).

28. Cabe reiterar que el quinquenio 1985/89 es el que registra los volúmenes más bajos de exportación argentina de carnes frescas de la segunda mitad del siglo XX, ya que durante los 90, y en especial entre 1995 y 1997, se incrementaron relativamente los embarques aunque siempre por debajo de la mitad de los correspondientes a comienzos de los '70.

“Relaciones carnales”: aftosa, mercados y clientes, 1970–1985

Es sabido cuan lejos se halla el comercio mundial de encuadrarse en lo que sus apologistas y beneficiarios califican como "libre". Teniendo en cuenta que como producto del modo en que se han ido resolviendo las contradicciones y las relaciones de fuerza entre ellas a lo largo del proceso histórico, las diferentes naciones del planeta disponen de muy asimétricas posibilidades económicas, productivas y de intercambio; y que la moderna división internacional del trabajo –aunque aggiornada por la “globalización”,²⁹ continúa siendo la que los países imperialistas establecieron a fines del siglo XIX y reajustaron con las guerras y los procesos de cambio tecnológico del siglo XX; se puede afirmar que el rasgo esencial del comercio mundial es su reglamento no por la “mano invisible” del mercado sino por la mucho más perceptible de las principales potencias de la época.

Nutridas dotaciones de barreras arancelarias, generales y selectivas; cuotas de importación, mercados reservados; preferencias fundadas en razones extraeconómicas; y todo un repertorio de barreras no arancelarias, incluidas las de tipo sanitario; vacían de contenido aquella postulada liberalidad, que, vale recalcarlo, es sostenida generalmente por los voceros de los negocios de los países más industrializados, es decir por aquellos que precisamente más contribuyen a la ausencia de una verdadera libertad comercial.

En este sentido, la carne vacuna participa privilegiadamente de dichos condicionamientos, en particular de los derivados de la aftosa en los rodeos. Al respecto, y en virtud de consideraciones técnicas y comerciales –a veces difíciles de discriminar–, en las últimas décadas distintos grupos de países adoptaron políticas diferenciadas frente a la oferta proveniente de países cuyos rodeos se hallan afectados por el virus.³⁰

La primera, aplicada por EEUU desde los años 20, es la del llamado riesgo cero, y consiste en la prohibición lisa y llana del ingreso de carnes provenientes de las áreas infectadas, con la sola excepción de carnes cocidas de acuerdo con sus estipulaciones sanitarias, o bajo otras condiciones muy especiales. En virtud de este criterio se fue diseñando la relación de Argentina y Estados Unidos en materia cárnica, desde la prohibición que en 1927 cerró aquel mercado para nuestras carnes refrigeradas,³¹ hasta la posterior demanda de enlatados y más tarde de productos cocidos y congelados que fueron absorbiendo gran parte de los embarques locales de dicho tipo de procesados.

29. Pla, Alberto J. Globalización-Mundialización: otra vuelta de tuerca. En: Ansaldi, Waldo. *Calidoscopio Americano*. Ariel, Bs. As., 2004.

30. De las Carreras, Alberto. La aftosa en la Argentina. Cámara de Consignatarios de Ganado, Bs. As., 1993, p. 29. Azcuy Ameghino, Eduardo. La fiebre aftosa y la cadena cárnica argentina: una historia de frustraciones. *Revista Historia Regional* n° 21, 2003.

31. O'Connell, Arturo. “La fiebre aftosa, el embargo sanitario norteamericano y el triángulo Argentina-Gran Bretaña-Estados Unidos”. *Desarrollo Económico*, 101, 1986.

No se trata sin duda de un tema menor, y más allá de las puntuales razones histórico-económicas de aquella prohibición, vale recordar que EEUU es el principal importador de *beef* del planeta, y que su mercado permaneció inaccesible para la Argentina hasta 1997 cuando, dada su nueva condición de libre de aftosa con vacunación, fue autorizada a enviar una pequeña cuota de 20000 toneladas de carne refrigerada, suspendida tiempo después al reaparecer la enfermedad.

La segunda línea de política sanitaria (y comercial) frente a la aftosa es la inaugurada por el Reino Unido en 1968 –adoptada en 1977 por la CEE–, denominada de riesgo mínimo, que se basa en autorizar el ingreso de carnes provenientes de zonas infectadas sólo bajo la forma de cortes deshuesados y madurados a temperaturas sobre cero a efectos de la destrucción del virus. Un tercer tipo de política está constituido por las diferentes estipulaciones vigentes en naciones africanas, asiáticas y sudamericanas, todas ellas con un menor grado de exigencia sanitaria.

Sobre esta base, desde fines de los '60 se consolidó la vigencia de dos circuitos comerciales diferenciados, aftósico y no aftósico, que se repartieron aproximadamente por mitades la demanda mundial, la cual privilegia con mayores precios –en algunos casos duplicándolos– a los oferentes de carnes libres de la enfermedad. Sólo excepcionalmente, como en el caso de la cuota Hilton, se producen negocios de carnes provenientes de rodeos infectados a precios comparables a los de este circuito.

Entre los principales países sin aftosa ádherentes a la tesis del riesgo cero se encuentran EEUU, Canadá, México, Japón, Corea del Sur, Taiwán; a los cuales se les suman también países aftósicos como China, Sudáfrica, Venezuela, Colombia y Ecuador. Por su parte, entre los adherentes no aftósicos al criterio del riesgo mínimo se puede mencionar a Gran Bretaña, Singapur y Hong Kong, mientras que entre los aftósicos se encuentran la CEE, Suiza, los países del este europeo, la ex Unión Soviética, Brasil, Uruguay y Argentina.³²

Como puede observarse, la utilización de los criterios sanitarios del presunto riesgo cero reservaron medio mercado mundial a un grupo pequeño de países que se beneficiaron comercialmente de dichas barreras no arancelarias y de los mayores precios que estimulaba la restricción relativa de la oferta. En este sentido no debe llamar la atención que durante mucho tiempo Argentina y otros países perjudicados por el desdoblamiento del mercado sostuvieran, tan reiterada como infructuosamente, que el riesgo mínimo debe considerarse igual a riesgo cero, discusión que habitualmente acabó extraviada en complejas fundamentaciones biológico-sanitarias, en las que no sorprendía que la última palabra correspondiera a los “científicos” estadounidenses.

32. Esta clasificación debe considerarse apenas indicativa, ya que evoluciona en virtud de los cambios que experimentan las diferentes situaciones nacionales en relación con las normas establecidas por la Organización Internacional de Epizootias.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, realizaremos a continuación una breve revisión de los movimientos de la exportación cárnica argentina en relación con la performance de los principales compradores durante el período crítico de transición entre el fin de la época de influencia del mercado inglés y el nuevo acomodamiento, en un discreto segundo plano, del país dentro de una estructura de intercambios en la que quedó confinado a una relativa marginalidad, situación que se extendería a lo largo del resto del siglo XX.

Observando el cuadro 8, en el cual se presentan valores indiferenciados para la totalidad de los rubros exportados, se puede comprobar como la CEE reemplazó al Reino Unido como destino principal de las carnes refrigeradas, aun cuando a partir de 1975 su participación registra un notoria caída.

Este proceso forma parte de los grandes cambios que se estaban produciendo durante los '70 en el mercado mundial de carnes. A la anotada retracción inglesa, que golpeaba centralmente a Argentina pero escondía mal la merma relativa en la demanda de importaciones de dicho mercado, se agregaban las primeras consecuencias de las transformaciones en curso en la CEE, con el favorecimiento de los intercambios intracomunidad y la orientación hacia el autoabastecimiento alimentario. Así y todo, puntualmente se presentaban algunas oportunidades comerciales para el país, es verdad que no siempre valoradas por los diferentes agentes del complejo: cierta merma en la oferta de Europa del este, el perfilamiento de

Cuadro 8

Distribución de las exportaciones cárnicas, según destinos principales, 1970-1985
(porcentajes sobre el valor total y volumen total en miles de toneladas).

Destinos	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
C.E.E	52	56	66	66	47	38	41	38	35	32	30	34	22	21	23	28
EE.UU.	20	22	15	16	29	27	19	15	17	16	19	13	16	22	35	40
Grecia	6	3	3	4	3	4	7	8	8	6	4	0	1	0	0	0
Israel	3	4	3	4	2	6	5	3	4	6	4	5	4	7	5	7
Egipto	0	0	0	0	0	0	3	1	1	5	2	9	14	8	1	0
Africa	0	0	0	0	0	1	4	9	9	3	1	2	5	2	1	6
Brasil	0	0	0	1	1	0	1	1	8	10	1	0	0	0	0	0
Chile	2	8	7	3	0	0	0	2	2	1	2	2	2	0	1	3
URSS	0	0	0	0	10	16	3	8	0	7	28	23	20	22	20	0
Resto	17	7	6	6	8	8	17	15	16	14	9	12	16	18	14	16
Totales	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Totales	715	477	703	551	289	262	527	583	740	697	469	486	522	415	250	260

Fuente: Canzanelli, Liliana. Diagnóstico sobre el comercio exterior de carne vacuna. IICA, 1988.

Alemania occidental como comprador de cortes que los niveles sanitarios de algunos frigoríficos argentinos podían ya proveer, algunas prometedoras adquisiciones de Japón de cocida y congelada; y la irregular pero también promisoría presencia de compradores como Grecia, España, Israel y Portugal.

En estas circunstancias, sin embargo, la limitación de nuestras carnes al circuito aftósico —con centro en la CEE— arrastró los embarques a la baja. Mientras tanto, a partir de 1980 la Comunidad consolidaría su transformación en un nuevo y agresivo exportador, con la ventaja que le otorgaba la posibilidad —generalmente vedada a países subdesarrollados y dependientes— de vender sus productos subsidiados, lo cual impulsaba adicionalmente la caída de los precios internacionales. Así, mientras en líneas generales se producía una cierta ampliación de los requerimientos de importación en el circuito aftósico, el fenómeno absolutamente nuevo es que Argentina no lograba atenderlos, achicándose su participación en el mercado mundial en virtud de su desplazamiento por parte de la CEE, a lo que en distintos momentos también contribuiría la tendencia a mantener tipos de cambio retrasados, adversos a la competitividad externa de la industria frigorífica.

Otro aspecto a puntualizar en el análisis de las exportaciones argentinas del período 1970–1985 es el papel destacado de EEUU como segundo comprador en importancia —siempre de acuerdo al valor de sus adquisiciones— durante la mayor parte de dichos años, ocupando el primer lugar entre 1983 y 1985 a favor del incremento de los envíos de cocida y congelada. Claro que, a diferencia de las ventas a la CEE, este comercio consistía exclusivamente de carnes termoprocadas, pues como se ha señalado, Estados Unidos es uno de los países que rechazan la carne refrigerada proveniente de rodeos afectados por la aftosa.

Durante estos años, además de los destinos individualizados en el cuadro, donde se destaca la emergencia de Egipto y otros países africanos —además de las tradicionales compras de Grecia, Israel y Chile—, también cobró especial importancia el comercio con la URSS.

La Unión Soviética no era un cliente desconocido en el mercado argentino —de donde entre 1954 y 1957 había importado carne refrigerada— cuando comienza a demandar mayores volúmenes de productos cárnicos a partir de 1974, en especial cortes congelados, cumpliendo un papel muy destacado en el período 1980–84 como segundo comprador en importancia, alcanzando ocasionalmente el primer puesto en 1983. Sin embargo, en 1985 suspendió sus adquisiciones en nuestro país, abasteciéndose de excedentes de la CEE, para ingresar con posterioridad en un período de crisis económica al calor de la cual reduce y redirecciona sus importaciones.

Al respecto vale destacar que el caso de la URSS es quizá el más significativo (luego de la “relación especial” con el Reino Unido) entre aquellos que, detectándose por su incidencia en el negocio cárnico, involucran hechos de trascendencia global para la nación. En este sentido, las compras rusas de carnes no serían sino una expresión más —menor, pero articulada y expresiva— de la estrategia de penetración y entrelazamiento de una gran potencia (por entonces “superpotencia”) con la economía Argentina. Así, según podía observarse a mediados de los '80, los

vínculos argentino-soviéticos “se afianzaron en la década de 1970 y llegaron a su punto de mayor desarrollo con los recientes gobiernos militares. La principal consecuencia es que la URSS ocupa hoy una posición en muchos aspectos similar a la que tenía en el pasado Gran Bretaña dentro del esquema de triangulación que caracteriza al sector externo argentino”.³³

Para completar el análisis de la evolución de los embarques nacionales, incorporando otras razones de su prolongado estancamiento –que se transformó en retroceso en tanto el mercado mundial, aunque muy lentamente, no dejó de expandirse–, nos referiremos a dos fenómenos que proyectan su influjo hasta la actualidad y tienen su origen en la década del 80.

En primer lugar, uno de influencia indirecta pero severa: la transformación de EEUU en un gran exportador sin abandonar su condición de aún más grande importador. Efectivamente, las exportaciones estadounidenses que hacia 1980 eran de 77.859 toneladas, avanzaron hasta 150.750 toneladas en 1985 y 452.700 en 1990, oscilando al comenzar el siglo XXI en torno al millón de toneladas, con lo que triplicó en varios años las ventas argentinas. Por otra parte, pasando de volúmenes a valores, debe notarse que a pesar de que las toneladas importadas en general duplican a las embarcadas, los Estados Unidos muestran un resultado positivo en el balance del comercio cárnico, asentado en el resultado de la ecuación que incorpora carne barata de tipo manufactura –especialmente para su consumo en hamburguesas– y exporta cortes finos y caros a mercados semicautivos (compartidos con Australia y Nueva Zelanda) como el japonés, coreano o taiwanés. En suma, el ejemplo de EEUU –al igual que el más reciente de Brasil– ayuda a comprender cabalmente la caracterización de estancamiento con retroceso que efectuamos de la performance productiva y exportadora del complejo cárnico argentino.

En segundo lugar, el panorama del comercio de carnes de las últimas dos décadas no resultaría completo sin mencionar la denominada cuota Hilton, que estipulada en los últimos años en alrededor de 28000 toneladas constituyó durante los '90 entre el 30 y el 40 por ciento del valor total exportado por el país. Si se tiene en cuenta que el promedio anual de embarques correspondiente a los últimos 40 años (1960–1999) fue de 485.000 toneladas, se obtendrá un razonamiento adecuado acerca de la decadencia del comercio de carnes vacunas argentinas.

Esta cuota, denominada Hilton por incluir los cortes finos habitualmente demandados por los grandes hoteles y restaurantes internacionales, fue establecida a comienzos de los 80 por las autoridades de la CEE para ser distribuida entre sus proveedores externos (especialmente sudamericanos) en compensación de la incorporación a dicha Comunidad de España, Portugal y Grecia –con los que hasta entonces se había comerciado libremente, hallándose dicha cuota exenta de los considerables dicha cuota exenta de los considerables *prelievos*

33. Rapoport, Mario. Las relaciones argentino-soviéticas en el contexto internacional. Un análisis histórico. FLACSO, Bs. As., 1986, p. 4.

con los que la Unión Europea grava las importaciones de carnes de terceros países. Por último, si bien excede los objetivos de este trabajo, es necesario señalar que en torno a la distribución de la cuota Hilton de exportación se libra una dura lucha entre las empresas del sector por su participación en ella,³⁴ en condiciones en que –al igual que el resto de los embarques– se halla fuertemente oligopolizada, concentrando 5 o 6 empresas frigoríficas alrededor del 50% del total.³⁵

Conclusiones

Como apretada síntesis, del estudio realizado es posible concluir que si bien la Argentina es un país ricamente dotado por la naturaleza para la realización de la producción agropecuaria, en el caso de las carnes su papel descollante durante la primera mitad del siglo XX resultó estrechamente condicionado por las necesidades del mercado consumidor del Reino Unido y por los intereses de las empresas frigoríficas anglo-americanas.

De esta manera, con los matices que se quieran incluir –y con los cambios reales que se operaron en diferentes planos y aspectos del negocio cárnico–, la liquidación de dicho mercado y del circuito comercial construido para abastecerlo significaron el fin de la edad de oro de la exportación de carnes argentinas.

La ruptura de la estrecha asociación con Gran Bretaña también influyó a la larga en la propia clase terrateniente ganadera pampeana, que si acaso no perdió dinero al verse forzada a volcarse al mercado interno, seguramente agregó una razón más a las que contribuyeron a menguar relativamente su cuota de influencia entre los sectores dominantes de la Argentina, toda vez que hasta comienzos de los '70 la ganadería daba cuenta de entre el 40 y el 50 por ciento de las divisas que ingresaban al país en concepto de pago de exportaciones, participación que cayó luego por debajo del 20%. Dentro de este razonamiento, específicamente los embarques de carnes descendieron de promediar el 21,3% en la década de 1960, hasta el 5% en los '90.

De esta forma, librado a sus propias fuerzas, en un mercado predominantemente determinado por los consumidores de algunos países desarrollados, y regulado con cuotas, barreras arancelarias y diversas trabas no arancelarias,³⁶ el país

34. Azcuy Ameghino, Eduardo. Las nuevas guerras de carnes: la cuota Hilton y las disputas por su apropiación. *Realidad Económica* n° 199, 2003.

35. Una reseña de las resoluciones de distribución de la cuota Hilton desde 1984 y las empresas favorecidas, en: UNICA. *La Constitución Nacional y la cuota Hilton*. Anexo Estadístico. Bs. As., 1995.

36. En este sentido, al menos para lo que se observa en los mercados cárnicos, afirmaciones como que “la característica de la globalización es la apertura de los mercados”, resultan difícilmente sostenibles. Castro, Jorge. *La tercera revolución*. Catálogos, Bs. As., 1998, p. 93.

estancó su producción de carne muy por debajo de sus posibilidades, colocándola en línea con el mercado interno, que creció para ella por debajo de su media vegetativa. En estas condiciones, el promedio de carne vacuna exportada anualmente en la década de 1990 (418.000 toneladas) resultó casi un treinta por ciento menor al correspondiente a los '60 (580.000 toneladas). Tales son las condiciones en las que el siglo XXI ha encontrado al comercio exterior de carnes, en cuyo horizonte la eliminación de la aftosa acaso le anuncie la posibilidad de volver a reinsertarse en los principales mercados compradores. Pero esa es otra historia.

RESUMEN

En este artículo se analizan los rasgos fundamentales del comercio exterior de carnes argentinas durante el período en que nuestro país pasó de ocupar un lugar de liderazgo en el mercado mundial a constituirse en un proveedor de segundo orden, en virtud de un conjunto de razones que van desde las propias limitaciones de su oferta (aftosa, precios, disponibilidad de excedentes), hasta los obstáculos derivados de la ausencia de libertad comercial, del surgimiento de bloques económicos, de nutridas y heterogéneas barreras de acceso, de los subsidios y práctica del *dumping* que caracterizaron al mercado cárnico durante los últimos cuarenta años. Sobre esta base se estudia primero el papel y la evolución de los embarques de carne vacuna como parte de las exportaciones totales. En segundo término se revisan los volúmenes, valores y destinos de la producción exportada, detallando los diferentes tipos de carnes y su participación relativa en los totales, procurando identificar las distintas coyunturas que jalonan la evolución del negocio. Se presta así especial atención a la crisis del comercio con el Reino Unido, la emergencia de la CEE, el papel de EEUU y la irrupción de la URSS como gran comprador: conjunto de sucesos concentrados entre fines de los '60 y mediados de los '80 que contribuyeron —o formaron parte— de las complejas y tortuosas relaciones que Argentina, en su calidad de país dependiente, sostuvo con las principales potencias de la época.

ABSTRACT

This article analyses the basic features of foreign trade in Argentine meat during the period when this country changed from occupying a leading position in the world market to being a second rate supplier for reasons ranging from the constraints on supply (foot and mouth disease, prices, availability of surpluses) to the obstacles arising from the lack of free trade, the setting up of economic blocs, of abundant, heterogeneous barriers to access, the subsidies and dumping that have characterized the meat market over the last forty years. On this basis, we first of all study the role and progress of beef consignments as a proportion of total exports. Secondly, we review export volumes, values and destinations, with details of the different types of meat and their relative share in the totals, trying to identify the different situations that mark the business's development. Special attention is thus paid to the trade crisis with the United Kingdom, the emergence of the EEC, the role of the US and the appearance of the USSR as a large purchaser: a set of events concentrated between the late '60s and the mid-'80s that contributed to –or were part of– the complex and tortuous relationships that Argentina, as a dependent country, sustained with the main powers of the time.

