

Programa de Historia Económica y Social - Unidad Multidisciplinaria

LA RECONFIGURACIÓN DEL SECTOR AGROALIMENTARIO Y EL MERCADO  
INTERNACIONAL DE LA CARNE BOVINA DURANTE LA SEGUNDA  
GLOBALIZACIÓN

MARÍA JOSÉ REY

Documento On Line Nº 63

Marzo 2021

documentos  
de trabajo

ISSN: 1688-9037



ISSN: 1688-9037

Título-clave: Documentos de trabajo (Programa de Historia Económica y Social, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República)

Título-clave abreviado: Documentos trab. (Programa Historia Económica Social, Unidad Multidisciplinaria, Facultad Cienc. Sociales, Univ. Repúb)

© Programa de Historia Económica y Social – Unidad Multidisciplinaria – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República

Constituyente 1502, 4º piso.

Teléfono: (+598) 24136400 Fax: (+598) 24102769

María José Rey

La reconfiguración del sector agroalimentario y el mercado internacional de la carne bovina durante la segunda globalización

Documento de trabajo nº 63

ISSN: 1688-9037

# La reconfiguración del sector agroalimentario y el mercado internacional de la carne bovina durante la *segunda globalización*

María José Rey<sup>1</sup>

## Resumen

En este documento se identifican los principales cambios del mercado internacional de la carne bovina en el marco de transformaciones mayores, comunes a otras cadenas agroalimentarias y ocurridas a nivel global. El análisis cubre el período entre 1980 y 2015. Se efectúa en base a la información producida y recopilada en bases de datos internacionales y a partir del relevamiento y sistematización de fuentes secundarias. En el estudio se identifican hitos institucionales relevantes que han incidido en la reconfiguración agroalimentaria de las últimas décadas. Específicamente, en lo concerniente al mercado cárnico, se constata la creciente participación de normativas de carácter cualitativo, como las medidas técnicas no arancelarias y los contingentes arancelarios para cortes vacunos de alta calidad. El cambio en el tipo de normativa está asociado a nuevas demandas en torno a la seguridad alimentaria que van en línea con un nuevo sentido común instalado y que vincula animales, alimentos, y ambientes sanos, con personas sanas. En ese marco, instrumentos como la trazabilidad, los procesos de certificación y los protocolos se han vuelto clave para las estrategias de acceso a mercados. Por último, el trabajo pone de manifiesto el doble desafío que representa el avance del proceso de liberalización comercial de los bienes agroalimentarios y la mitigación de riesgos en materia de inocuidad alimentaria y sostenibilidad ambiental. Esta encrucijada ha complejizado el –ya debilitado– sistema multilateral de comercio. En contraposición, los acuerdos regionales preferenciales, entre ellos los tratados de libre comercio, se han vuelto una estrategia creciente para la mejora de las condicionantes de acceso a mercados.

Palabras claves: carne vacuna, comercio, segunda globalización

Códigos JEL: Q17, F13, F6

---

<sup>1</sup> Este documento incorpora algunos resultados de la tesis de Maestría en Historia Económica realizada por la autora, cuya tutoría estuvo a cargo de Jorge Álvarez Scanniello y José Bervejillo Terra.

## **Abstract**

In this study the main changes in the international beef market are identified within the framework of major transformations, common to other agri-food chains that have occurred globally. The analysis is carried out based on data collected in international databases and on secondary sources, and goes from 1980 to 2015. The study identifies key institutional milestones that have influenced the agri-food reconfiguration of the last decades. Specifically, with regard to the worldwide meat market, there has been a growing participation of qualitative regulations, such as non-tariff technical measures and tariff quotas for high-quality beef cuts. According to our results, the change in the type of regulation is associated with new demands regarding food safety that are in line with a new common sense linking healthy animals, food, and environments with healthy people. In this context, instruments such as traceability, certification processes and protocols have become key strategies for market access. Finally, the work highlights the double challenge posed by progress in the process of trade liberalization of agri-food goods and the mitigation of risks in terms of food safety and environmental sustainability. This crossroads has made the already weakened multilateral trading system even more complex. Meanwhile, preferential regional agreements have become a growing strategy to improve conditions of access to markets.

Key words: beef, international trade, second globalization

Jel codes: Q17, F13, F6

## 1. Introducción

Situado en un período caracterizado por la profundización de la globalización, el mercado internacional de carne bovina ha estado atravesado por cambios tecnológicos e institucionales a escala global. Se enmarca, asimismo, en un conjunto más amplio de transformaciones productivas y comerciales del sector agroalimentario, entre las que se destacan:

i. Una fragmentación del proceso productivo y una consecuente mayor interdependencia entre las firmas, en un contexto de industrialización del sector agroalimentario;

ii. Crecientes preocupaciones ambientales y sociales en torno a la elaboración de alimentos que han promovido un mayor protagonismo, y concentración de los grandes compradores y distribuidores, así como de las mega-procesadoras agroalimentarias, actores ubicados más cerca de los consumidores;

iii. La emergencia de una compleja batería de normativas de tipo “cualitativo”, que atienden al control higiénico, sanitario y fitosanitario, y a cuestiones técnicas relativas a criterios de clasificación, empaquetado y normas de calidad de los productos comercializados. Las transformaciones en materia de regulación comercial se han originado en el marco de las negociaciones multilaterales, de la proliferación de acuerdos regionales preferenciales y más recientemente, del proceso creciente de estandarización en las cadenas agroalimentarias.

En este documento se propone caracterizar las principales tendencias de la producción y el comercio de carne bovina en el marco de la reconfiguración agro-alimentaria global de las últimas décadas. Se propone, a su vez, identificar los principales cambios del marco institucional que regula el comercio de carne bovina, y aportar elementos al entendimiento sobre la evolución de los flujos comerciales y el reposicionamiento de actores.

El documento se estructura como sigue: en el apartado 2 se describen sucintamente las principales transformaciones en materia productiva y comercial en el marco de la *segunda globalización*, atendiendo especialmente a la reconfiguración del sector agroalimentario; en el apartado 3 se presentan las principales tendencias en la producción y el comercio de carne bovina; en el apartado 4 se profundiza sobre los hitos institucionales más relevantes que han ido moldeando el mercado, modificando las reglas de juego e incidiendo en sus jugadores; por último, en el apartado 5 se presentan la síntesis y conclusiones.

## 2. Las cadenas agroalimentarias ante la reciente fase globalizadora

Las transformaciones del comercio internacional durante la *segunda globalización* - al igual que durante la *primera globalización*- no pueden explicarse sin hacer referencia a la drástica reducción de los costos del transporte y de las comunicaciones, y a los cambios en la geopolítica mundial acaecidos durante las últimas décadas<sup>2</sup>. Estas dos fases globalizadoras han estado pautadas por paradigmas teóricos –y en menor medida fácticos- en conformidad con los principios liberales del comercio. En ambas, el incremento del comercio ha sido mayor que el aumento de la producción, dando cuenta de la mayor interrelación entre países y regiones<sup>3</sup>. Sin embargo, la expansión del comercio mundial originada en el período de la segunda posguerra y acelerada hacia finales del siglo XX presenta características que denotan cambios relevantes respecto a períodos pasados, y en especial respecto a la *primera globalización*.

El crecimiento del comercio durante la *segunda globalización* es explicado en gran medida por el mayor intercambio entre bienes manufacturados y sus componentes<sup>4</sup>, y por la mayor participación de los servicios en el comercio total<sup>5</sup>. El comercio de bienes agropecuarios, por su parte, que había comenzado a disminuir su participación desde principios del siglo XX, siguió su tendencia a la baja y de representar el 35% del comercio mundial a mediados del siglo XX pasó a significar menos del 10% a inicios de la presente década (OMC, 2013, p. 54).

---

<sup>2</sup> La *segunda globalización* hace referencia al período que abarca el último cuarto del siglo XX y se extiende hasta la actualidad, y nos remite a la *primera globalización*, término comúnmente utilizado para referir al período situado entre 1870 y 1914 y caracterizado por una expansión significativa del comercio mundial de bienes, capitales y personas. Mientras el primer período de intensificación de la globalización tuvo de pilares fundamentales al sistema de patrón oro, al dominio británico y a una red de acuerdos comerciales bilaterales; el actual se asienta en un andamiaje financiero complejo, es moldeada por el avance del multilateralismo y del regionalismo, y tiene un liderazgo más disputado tras la pérdida gradual de la hegemonía estadounidense.

<sup>3</sup> En el último cuarto del siglo XIX, la participación del comercio en la producción mundial (la apertura) se incrementó significativamente y alcanzó su pico máximo en 1913, nivel que sería superado recién en la década de 1960, pasado el período de entreguerras (Maddison (2001), citado en OMC, 2013, p.47). Entre 1945 y 2007, mientras que la producción mundial se duplicó, el comercio volvió a expandirse multiplicándose por un factor mayor a 4 (O'Briens & Williams, 2010, p. 157).

<sup>4</sup> Mientras en 1900 estos bienes representaban el 40% del comercio mundial, en el 2000 explican un 75% (OMC, 2013, p. 54).

<sup>5</sup> Entre 1980 y 2011, el comercio de bienes creció a una tasa media anual de 7,3% en dólares corrientes, y el incremento del comercio de servicios fue incluso mayor, ubicándose en torno al 8,2%. De acuerdo con los índices del volumen del comercio mundial de mercancías, durante este período el comercio de bienes manufacturados se multiplicó por 6, el de productos agropecuarios se incrementó 2,6 veces y el comercio de combustible y productos de la minería lo hizo 2,1 veces. (OMC, 2013, p. 55;66)

La expansión del comercio mundial en términos de la participación relativa de países y regiones ha sido desigual. A diferencia de la *primera globalización*, en esta segunda fase lo distintivo ha sido el incremento del comercio entre países de mayor nivel de industrialización. El auge del comercio intra-industrial, no obstante, no ha sido propiedad exclusiva de los países tradicionalmente más avanzados sino también de países en desarrollo que han experimentado una rápida industrialización durante las décadas del ochenta y noventa<sup>6</sup>. Mientras que en 1980 las exportaciones de las economías en desarrollo representaban el 34% de las exportaciones mundiales, al 2011 su participación había ascendido al 47% del total exportado. De igual forma, la participación en las importaciones de este grupo de países se incrementó del 29 al 42% durante ese período. (OMC, 2013, pp. 57, 59)

El incremento del comercio intra-industrial se ha correspondido con la expansión del comercio intra-firma<sup>7</sup>, otro de los pilares en los que se ha anclado la globalización productiva en curso. De acuerdo a Baldwin (2017), mientras la disminución de los costos del transporte durante la segunda mitad del siglo XIX provocó la separación entre fábricas y consumidores, la revolución del transporte, la informática y las telecomunicaciones en la actual era globalizadora ha ido delineando una segunda división que se corresponde con la localización de las fases de fabricación de un producto en distintas partes del mundo.

La fragmentación del proceso productivo vis a vis el incremento del comercio intra-firma, se corresponden a su vez con transformaciones a nivel de la organización de las firmas y a nuevas estrategias empresariales. En la era post-fordista la norma ha dejado de ser la participación de diferentes firmas en distintas fases del proceso productivo, y la tendencia ha sido la de una mayor coordinación entre eslabones. El mayor control por una firma sobre varias etapas del proceso productivo se verifica tanto bajo mecanismos de integración vertical como de nuevos esquemas de coordinación de tipo contractual. La reducción de costos, la mejora de la eficiencia productiva y la adquisición de mayores economías de escala han sido señaladas como los principales móviles de estas nuevas estrategias, mientras que la

---

<sup>6</sup> La experiencia de los llamados *tigres del este asiático*- Corea, Hong Kong, Taiwán, Singapur-, a partir de la década de 1960, es reveladora en cuanto a la transformación de sus estructuras productivas, que implicó el pasaje de sus economías agrarias a economías industrializadas prósperas. Más recientemente, países como China e India han mejorado sustancialmente su posicionamiento en el comercio y la economía mundial.

<sup>7</sup> Según datos de UNCTAD (2010), más de dos tercios del comercio mundial se lleva a cabo dentro de las grandes firmas o sus proveedores, poniendo de relieve la importancia de la creciente interconexión de los procesos de producción entre diversos países, llámese a ese fenómeno cadenas de suministros mundiales, cadenas de valor mundiales, o redes de producción global (OMC, 2013, p. 54).

revolución de las tecnologías integracionistas y el desarrollo de una estructura financiera más sofisticada a nivel internacional, figuran entre sus principales viabilizadoras.

Estas tendencias no se han limitado al sector manufacturero. La mayor industrialización de los bienes agroalimentarios, las crecientes preocupaciones ambientales y sociales en torno a la elaboración de alimentos<sup>8</sup>, los cambios en los patrones de consumo, y las mayores exigencias de homogeneidad y normatización, han promovido una mayor coordinación en las cadenas agroalimentarias, dando lugar al reposicionamiento de actores y eslabones. En ese contexto, grandes firmas con mayor poder de control sobre actividades asociadas a mejoras tecnológicas, lideran los procesos de diferenciación de productos así como el control de calidad basado en la gestión de riesgos y el control de procesos (Humphrey & Memedovic, 2006). Asimismo, un gran protagonismo han cobrado los compradores y distribuidores del sector agroalimentario, los cuales han adquirido mayor influencia sobre la determinación de qué, cómo y dónde se elaboran los alimentos (Gereffi & Lee, 2012).

La liberalización del comercio y la inversión, y el proceso de desregulación de los mercados agrícolas han promovido un mayor poder de los *retailers* (cadenas de supermercados y grandes empresas comerciales mayoristas) en el sector agroalimentario, y en contraposición, han reducido el poder de negociación de los productores, en especial - pero no solo- de los países en desarrollo. Grandes empresas comerciales minoristas y mayoristas se han visto, además, fortalecidas mediante políticas de planificación regional y urbana que han tendido a concentrar complejos comerciales fuera de los centros urbanos, incrementando los niveles de concentración<sup>9</sup>.

La internalización de la producción y las nuevas formas de gobernanza han sido probablemente los mayores incentivos que han promovido la expansión de las empresas transnacionales (ET) y las inversiones extranjeras durante la *segunda globalización*<sup>10</sup>. Si bien

---

<sup>8</sup> De acuerdo a Nielsen (2015) y en base a un estudio sobre patrones de consumo realizado a una muestra de 30 mil consumidores de 60 países en el período 2013-2015, resultó que el 66 % de los consumidores están dispuestos a pagar más por productos y servicios que provienen de formas comprometidas con un impacto social y ambiental positivo. Citado en Fioretto (2019, p. 52).

<sup>9</sup> Desde mediados del noventa, el “supermercadismo” ha incrementado del 5 al 50% su participación en las ventas minoristas totales. Las grandes cadenas de supermercados tienen su sede en Estados Unidos y Europa, y se han expandido en primer lugar hacia América Latina y el sudeste asiático y más recientemente lo han hecho en China, India y África del Este. A efectos de ejemplificar, y con datos del 2016, Wal-Mart (EE.UU.) la empresa líder del sector representa el 6% de las ventas mundiales totales y las diez empresas mayores de la UE son responsables de casi el 50% de las ventas totales del sector. (Alliot & Ly, 2017, p. 30)

<sup>10</sup> De acuerdo a datos de UNCTAD (2012), la IED se elevó de 637 a 20.438 millones de dólares entre 1982 y 2011 (Barbero, 2014, p. 4)

estos fenómenos no son recientes, durante las últimas décadas se han manifestado de forma distinta a períodos previos. En primer lugar, las inversiones extranjeras durante la *segunda globalización* son mayoritariamente inversiones extranjeras directas (IED) -el inversor mantiene el control de los recursos-, a diferencia de las inversiones de portafolio más extendidas durante la *primera globalización* en donde el control era ejercido sobre los recursos financieros<sup>11</sup>. En segundo lugar, una peculiaridad de esta fase globalizadora ha sido la mayor participación de países emergentes y en desarrollo, no solo como destino sino también como origen de la IED<sup>12</sup>. La mayor participación de los países emergentes, sin embargo, no ha modificado de forma sustantiva la alta concentración de ET cuyo origen sigue estando concentrado en unas pocas naciones del mundo desarrollado<sup>13</sup>. En tercer lugar, los destinatarios mayores de las IED de la *segunda globalización* se han concentrado en el sector servicios<sup>14</sup>. Cabe notar, sin embargo, la importancia de la inversión transfronteriza, esto es: actividades de filiales de ET de tipo servicios pertenecientes al sector primario y al manufacturero, como son las funciones de oficinas centrales o de apoyo, los *holdings* financieros, los centros de adquisición y logística, la distribución, y la investigación y desarrollo. Según UNCTAD (2017), considerando este tipo de inversiones, la IED en los servicios podría estar sobreestimada en más de un tercio<sup>15</sup>. Por último, otra peculiaridad de la inversión extranjera de la *segunda globalización* está relacionada a las estrategias empresariales predominantes, mayoritariamente las fusiones y adquisiciones (Barbero, 2014).

---

<sup>11</sup> La IED también fue una característica de la primera globalización, pero minoritaria en relación la inversión extranjera indirecta. Los ejemplos más notables de IED a finales del siglo XIX fueron las realizadas por compañías petroleras, mientras que lo frecuente eran las inversiones de portafolio como las realizadas por las empresas británicas de ferrocarriles en este lado del Atlántico (OMC, 2013).

<sup>12</sup> Si bien durante el período de segunda posguerra la IED era predominantemente de origen estadounidense, y en menor medida proveniente de Europa Occidental y Japón, a partir de la década de 1990 han adquirido significancia los países en desarrollo, en los cuales la IED total pasó de un 7% a un 14% entre 1990 y 2009. Si se toman las 100 ETs mayores provenientes de países desarrollados, al 2011 un 74% son asiáticas, un 10% latinoamericanas, un 8% sudafricanas, 7% de la Federación Rusa y un 1% de Turquía (UNCTAD (2013), citado en Barbero (2014, p. 7)). De igual forma ocurre respecto a la evolución del destino de las IED en la cual los países desarrollados han reducido su participación, de un 39% a un 27% entre 1980 y 2005 (Dunning & Lundan (2014), citado en Barbero (2014, p. 7)).

<sup>13</sup> De las 500 ETs mayores del mundo en el 2008, la mitad se ubicaban en tan sólo 4 países: 104 en EE.UU., 68 en Japón, 40 en Francia, y 39 en Alemania (Fortune (2009), citado en O'Brien & Williams (2010, p. 186)).

<sup>14</sup> Al 2015, los sectores manufacturero y primario recibieron el 26% y el 6% respectivamente de los flujos de IED mundial mientras que el sector servicios fue el receptor del 65% (UNCTAD, 2017, p. 11).

<sup>15</sup> De acuerdo a la misma fuente, y en base a los resultados de las encuestas de 2017 sobre las perspectivas de las inversiones a los organismos de promoción de las inversiones de las economías desarrolladas y de los países en desarrollo, las TICs, los servicios profesionales, y la agroindustria, se encuentran entre las industrias más prometedoras.

Por otro lado, y al igual que lo ocurrido durante la *primera globalización*, una característica central del actual período de profundización de la globalización ha sido el notable proceso de integración económica internacional. Sin embargo, mientras a finales del siglo XIX y principios del XX la integración económica descansó en unos cimientos políticos internacionales relativamente sencillos, desde mediados del siglo XX ésta ha sido promovida por un complejo sistema basado en instituciones económicas multilaterales, diseñado deliberadamente para regular el comercio, las inversiones y los flujos de capital. Los cimientos de ese ordenamiento económico global tuvieron al Fondo Monetario Internacional (FMI), al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) como sus pilares básicos. En paralelo, un fenómeno destacable de la *segunda globalización* ha sido el avance del regionalismo. Dos fases han caracterizado la expansión de los acuerdos comerciales regionales (ACR)<sup>16</sup>, con distintos impactos sobre el comercio. La primera, originada con la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, fue de carácter más bien defensivo y se caracterizó por un regionalismo hacia adentro. El inicio de la segunda fase es ubicado a mediados del noventa y se ha caracterizado, en general, por la adopción de políticas de regionalismo abierto, más compatible con los compromisos multilaterales. Sin embargo, la proliferación de los acuerdos comerciales regionales desde entonces, ha contrastado con el lento ritmo por el que avanzan las negociaciones multilaterales del comercio. (O’Briens & Williams, 2010)

La regulación del comercio, formalmente institucionalizada en la segunda posguerra a través del GATT, y en manos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde 1995, no implicó la retirada de políticas comerciales proteccionistas, pero limitó sustantivamente las barreras tradicionales del comercio<sup>17</sup>. En contraposición, las llamadas medidas o barreras no arancelarias (MNA)<sup>18</sup> se han incrementado desde la década del setenta

---

<sup>16</sup> Se entiende por ACR cualquier acuerdo comercial recíproco entre dos o más partes, que no tienen por qué pertenecer a una misma región. [https://www.wto.org/Spanish/tratop\\_s/region\\_s/scope\\_rta\\_s.htm](https://www.wto.org/Spanish/tratop_s/region_s/scope_rta_s.htm)

<sup>17</sup> La tasa arancelaria media de los productos industriales antes de la entrada en vigor del GATT era del 40%, veinte años después se ubicaba por debajo del 10%. Dos casos ilustrativos son EE.UU. y Reino Unido donde las tasas pasaron del entorno del 40-50% al 4% entre 1947 y 1979 (O’Briens & Williams, 2010, pp. 165–166). En lo que refiere a los bienes agropecuarios, recién entre 1973 y 1979, período en que se llevó a cabo la Ronda de Tokio del GATT, se lograron reducciones arancelarias importantes. Se estima que, como resultado de esas negociaciones, un 25% de las importaciones agrícolas de los países industrializados fueron objeto de concesiones arancelarias, y que el nivel tarifario para esos productos se redujo en promedio un 40%. (FAO, 1985, p. 6)

<sup>18</sup> Las medidas no arancelarias son definidas por la UNCTAD como “*medidas de política, distintas de los aranceles aduaneros ordinarios, que pueden tener repercusiones económicas en el comercio internacional de*

–principalmente en los países desarrollados- constituyendo otra de las características salientes del período de estudio, especialmente en lo que refiere al comercio de productos agropecuarios. Es de notar que en materia de MNA, el GATT impuso un menor nivel disciplinario sobre el comercio de bienes agrarios que el exigido para los bienes industriales<sup>19</sup>. La razón invocada para el trato diferencial recibido por el sector agroalimentario se encuentra estrechamente vinculada a la noción de seguridad alimentaria, entendida ésta como la “disponibilidad en todo momento de un adecuado suministro mundial de alimentos básicos para mantener una expansión constante del consumo y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios”<sup>20</sup>. Las restricciones basadas en cupos o cuotas a la importación sirven para ilustrar las menores exigencias impuestas a los países en términos del comercio de bienes agroalimentarios. Mientras este tipo de medidas se prohibió para los productos industriales, fue permitida para los agropecuarios siempre y cuando el país que la aplicara demostrara que era necesaria para “el buen éxito de otras medidas gubernamentales” (FAO, 1985, p. 53).

Entre las MNA, las restricciones de mayor importancia han sido las referidas a las importaciones, como los recargos variables a la importación (cuyos efectos son equivalentes a los derechos aduaneros) o las restricciones cuantitativas en forma de prohibiciones, de cuotas o contingentes arancelarios. También se han aplicado barreras a las exportaciones como resultado de acuerdos de restricción voluntaria a las exportaciones, o mediante subsidios a la exportación. A este tipo de barreras no arancelarias al comercio, que refieren a medidas de tipo “cuantitativo”, se le han adicionado disposiciones de carácter “cualitativo”, que atienden al control sanitario de los animales y los vegetales y a la inocuidad de los alimentos<sup>21</sup>, así como a otras cuestiones técnicas relativas a normas

---

*bienes, modificando el volumen de las transacciones, los precios o ambas cosas”* (UNCTAD, 2012, p. 1). Desde el 2006 existe un sistema de codificación de MNA en base a una clasificación de medidas, elaborado por ese organismo.

<sup>19</sup> Sin embargo, esta práctica no estuvo exenta de excepciones que respondían a reclamos sectoriales y a *lobbies* internos, que los países con mayor poder de negociación lograban incluir aún en el marco del multilateralismo. El Acuerdo Multifibras (1974-94) o las restricciones de exportación voluntarias de la industria siderúrgica estadounidense son algunos ejemplos. (Ferrando, 2012)

<sup>20</sup> El concepto de seguridad alimentaria data de la segunda posguerra, surge en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Agricultura y la Alimentación de 1943, y en clara vinculación con la crisis derivada del alza de los precios internacionales. Su definición más formal, sin embargo, se origina tras la Cumbre Mundial sobre Alimentación realizada en 1974, también en un contexto de suba de los precios de los alimentos debida a la crisis del petróleo de 1973. (ONU (1975), citado en García Urdaneta & Pérez González (2016))

<sup>21</sup> Los programas de sanidad animal se relacionan con el establecimiento de mejores prácticas en la prevención y control de enfermedades prioritarias que amenazan a la producción animal, mientras que la inocuidad, según

alimentarias. El número de notificaciones referidas a las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y a los denominados obstáculos técnicos al comercio (OTC) presentados a la OMC, es un indicador útil a modo de ilustrar el incremento de la importancia de este tipo de medidas en el total de barreras comerciales aplicadas. Mientras el número de solicitudes anuales de cada una de estas medidas no alcanzaba a 10 en 1995, al 2010 se registraban más de 50 notificaciones de MSF y más de 80 de OTC (OMC, 2012, p. 106).

Las MSF hacen referencia a la adopción de regulaciones restrictivas del comercio en aras de proteger la salud de personas y animales (sanitarias), así como de plantas y vegetales (fitosanitarias). Algunos ejemplos son: la imposición de determinados procesos productivos, la exigencia de origen, los procesos de inspección y certificación, el etiquetado relacionado con la salud, los límites máximos de residuos y de aditivos permitidos, entre otros, siempre y cuando persigan los objetivos antes mencionados. En este marco, el uso extendido de certificaciones responde a la necesidad de contar con procedimientos que otorguen una garantía escrita de que un producto o servicio está en conformidad con ciertas normas o estándares.

En cuanto a los OTC, abarcan las reglamentaciones, estándares y procedimientos de evaluación de conformidad que afectan a las características del producto, como lo son el diseño, etiquetado y empaquetado, así como la normativa referida al proceso productivo siempre y cuando estén relacionadas con las características del producto. Las diferencias de los OTC respecto a las MSF son difusas. Por ejemplo, las medidas sobre bienestar animal<sup>22</sup> no están incluidas en las MSF sino en las OTC, las medidas relacionadas con enfermedades no transmitidas por plantas y animales tampoco constituyen MSF sino OTC, y las normas sobre etiquetado pueden ser consideradas dentro de MSF u OTC, dependiendo si su finalidad es proteger la salud o informar a los consumidores. Cabe notar que, si bien este tipo de MNA

---

el Codex Alimentarius, es la garantía de que un alimento no causará daño al consumidor cuando el mismo sea preparado o ingerido de acuerdo con el uso a que se destine. Los alimentos contaminados con bacterias, virus, pesticidas o residuos químicos, por ejemplo, pueden causar enfermedades graves e incluso la muerte. Garantizar la inocuidad de los alimentos requiere tener en cuenta todas las etapas de la cadena alimentaria, desde la producción, recolección y almacenamiento, hasta la preparación y el consumo.

<sup>22</sup> Según las normas internacionales de la Oficina Internacional de Epizootias, el bienestar animal designa “el estado físico y mental de un animal en relación con las condiciones en las que vive y muere”. Específicamente, para los animales terrestres, la OIE incluye en la definición cinco libertades y derechos de los animales, de responsabilidad del ser humano: (i) libre de hambre, de sed y desnutrición; (ii) libre de temor y de angustia; (iii) libre de molestia física y térmica; (iv) libre de dolor, lesión y enfermedad; y (v) libre de manifestar un comportamiento natural. <https://www.oie.int/es/bienestar-animal/el-bienestar-animal-de-un-vistazo/>

se ha expandido en mayor medida en el sector agroalimentario, su uso no se reduce exclusivamente a ese sector<sup>23</sup>.

Los estándares pueden ser públicos o privados, según sean establecidos por autoridades regulatorias o por organizaciones no gubernamentales. Asimismo, se diferencian en cuanto a su carácter, obligatorio o voluntario. Por lo general los estándares públicos son obligatorios, aunque hay voluntarios, mientras que los estándares privados no son de carácter obligatorio. En los hechos, sin embargo, esta divisoria se vuelve ficticia ya que lo voluntario se vuelve obligatorio en la medida que el exportador no accede al mercado si no alcanza el estándar, además de que en algunos casos estándares privados voluntarios han devenido, vía legislación, en obligatorios. Las preocupaciones en torno a la expansión de barreras técnicas no arancelarias al comercio y la consecuente proliferación de organismos de normalización y estandarización han estado contempladas en las negociaciones multilaterales y reflejadas en los acuerdos establecidos a partir de la constitución de la OMC en 1995, en especial a través del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC).

El rol creciente de los estándares privados ha dado lugar a controversias, dado los difusos límites que se presentan entre éstos y la estructura de acuerdos de la OMC. Las preocupaciones se resumen en torno a cuestiones de legitimidad y de *accountability*<sup>24</sup>. Por otro lado, al tiempo que los estándares se han multiplicado, han ido cambiando su significado. De meras herramientas para disminuir costos de transacción en mercados de *commodities*, se han vuelto instrumentos de competitividad estratégicos en mercados de productos diferenciados (Reardon et al., 2001). No menores, por tanto, son los dilemas en cuanto a su accesibilidad, dado los altos costos de certificación y los requerimientos en inversión necesarios para adoptarlos. Estas cuestiones se presentan prioritarias en lo que refiere a la permanencia de los pequeños productores de todas partes del mundo, en especial

---

<sup>23</sup> Algunos ejemplos de OTC pueden servir para clarificar este tipo de regulaciones como la obligación de equiparar vehículos con sistemas de seguridad, la obligación de etiquetar las cajas de cigarrillos para informar a los consumidores sobre los riesgos del tabaco, la fijación de tamaños mínimos para la captura de peces, las disposiciones sobre reciclado de plásticos, los criterios de clasificación, definición, medidas o empaquetado de productos y las normas de calidad. (Compés et al., 2001)

<sup>24</sup> Las preocupaciones en torno a la legitimidad se generan en torno a cuestiones sobre quiénes son los generadores de estándares, quienes tienen ese poder, mientras que las referidas a la *accountability* versan sobre la existencia (o no) de base científica en su creación. La falta de armonización y equivalencia entre estándares similares, junto a su nivel de complejidad y rigurosidad, denotan dificultades en su implementación y controversias en lo que refiere a su validación (Thorstensen & Costa, 2015)

de los no subsidiados, así como en la capacidad de respuesta a las nuevas exigencias por parte de los países exportadores del mundo en desarrollo.

En síntesis, numerosos e interrelacionados factores del ámbito productivo y comercial han ido pautando la reconfiguración del sector agroalimentario a escala global durante las últimas décadas. Entre ellos, se destacan: el creciente flujo de IED y la expansión de las ET; los cambios en la organización de la producción liderados por la fragmentación del proceso productivo y la mayor interrelación entre firmas; el mayor protagonismo adquirido por actores ubicados aguas abajo de las cadenas agroalimentarias ante la emergencia de nuevos patrones de consumo asociados a mayores exigencias en materia de inocuidad y calidad alimentaria; y las transformaciones en materia de regulación comercial en el marco del multilateralismo, del avance de los ACR, y del creciente proceso de estandarización que ha promovido la presencia de “nuevos reguladores” en el ámbito internacional. A continuación, se profundiza sobre las transformaciones ocurridas en el mercado internacional de la carne bovina.

### **3. El mercado internacional de la carne bovina: una panorámica**

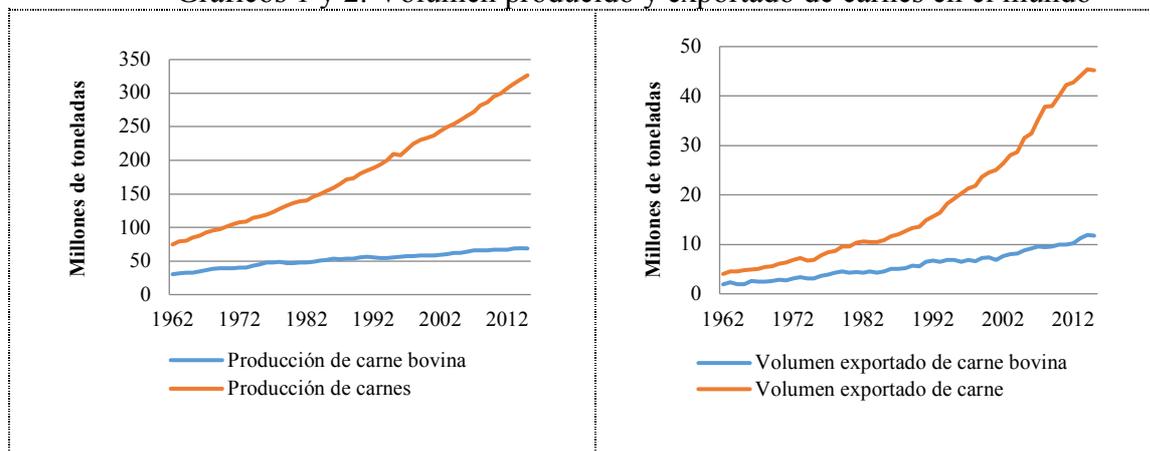
Históricamente la carne bovina ha ocupado un lugar preponderante en lo que refiere a la producción y el comercio mundial de carnes. En una mirada de largo plazo, lo que se observa, no obstante, es su notoria pérdida de participación, tanto en el total de carne producido como en el comercializado (Ver Gráfico 1 y 2). Ello se explica, por un lado, por las mayores facilidades en la producción de otro tipo de carnes, como la de porcinos o aves de corral. En un contexto en donde la tierra, la energía y el pienso se han encarecido, los menores requerimientos de espacio y alimento en relación al bovino, permiten responder con menores costos a la creciente demanda de proteína animal registrada durante las últimas décadas (Chemnitz, 2014). Por otro lado, el menor incremento relativo del consumo de carne bovina está asociado a cambios en los consumidores. La demanda creciente de proteínas en la dieta alimentaria se explica principalmente por el aumento en el nivel de ingresos<sup>25</sup> que ha experimentado un conjunto de países en desarrollo, los cuales, debido a factores geográficos y culturales, consumen mayoritariamente otras carnes como la de pescado o

---

<sup>25</sup> Ante un aumento de ingresos per cápita, dos son las leyes que actúan en lo que refiere a la demanda de alimentos. De acuerdo a la Ley de Engel, a medida que los ingresos aumentan, el consumo de alimentos aumenta, pero en menor proporción. Según la Ley de Bennett, ante un aumento de los ingresos, se diversifica la canasta de consumo y cambia su composición: se verifica una sustitución parcial de alimentos almidonados (de primera necesidad) por productos de origen animal. (Pereira, 2018)

porcina, en lugar de la bovina (Flores, 2013). El consumo de carne en los países desarrollados, por otra parte, ya en la primera mitad del siglo XX había alcanzado niveles elevados, por lo cual ingresos adicionales no se han traducido -o lo han hecho en mucho menor grado- en incrementos en la cantidad de carne consumida.

Gráficos 1 y 2: Volumen producido y exportado de carnes en el mundo



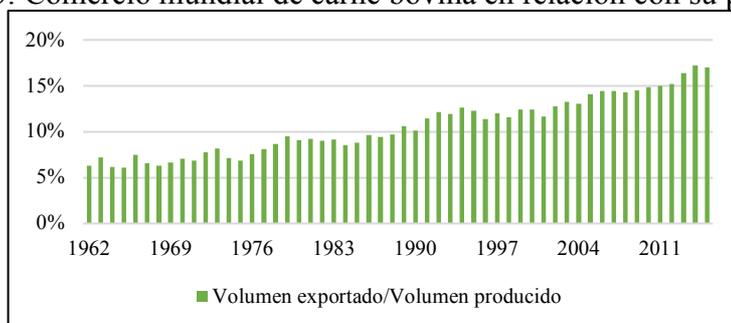
Fuente: Elaboración propia en base a FAOSTAT

No obstante, y a pesar de la pérdida de participación en el total de carne producido, la producción mundial de carne bovina se ha incrementado de forma sostenida durante el período de estudio, a la vez que se han suscitado cambios en lo que refiere a los modos de producción, con una marcada tendencia a la adopción de sistemas de producción más intensivos, especialmente en la fase de engorde del bovino. Los sistemas productivos adoptados varían de acuerdo a las regiones productoras, y se encuentran estrechamente vinculados a los factores ecológicos del medio en que se desarrollan. No obstante, durante las últimas décadas se ha incrementado la utilización de corrales de engorde en países donde tradicionalmente la producción ha estado basada en el pastoreo directo en praderas naturales. Los principales móviles del uso de sistemas intensivos han sido, por un lado, las limitaciones para responder a la creciente demanda con sistemas de producción extensivos, y por otro la búsqueda de una mayor participación en mercados con preferencias por carne proveniente de bovinos alimentados con grano<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Un ejemplo claro de este tipo de estrategia es la que ha seguido Australia con mayor énfasis desde principios del 2000. Tras la aparición de la Encefalopatía Espongiforme Bovina en Canadá y Estados Unidos, Australia ha buscado cubrir la demanda insatisfecha de Japón y Corea una vez estos prohibieron el ingreso de la carne proveniente de los países del Nafta. El aumento de oferta de carne proveniente de ganado alimentado a grano en Australia se ha promovido, en gran medida, a través de inversión extranjera directa proveniente de Japón en corrales de engorde en Australia. (USITC, 2008, p. 66)

El incremento del comercio mundial de carne bovina ha sido mayor que el de la producción. El volumen exportado de carne bovina se triplicó entre 1980 y 2015. De allí que la proporción del comercio mundial de carne bovina en relación con su producción al finalizar el período de estudio es casi el doble que la registrada a inicios del ochenta (Ver Gráfico 3).

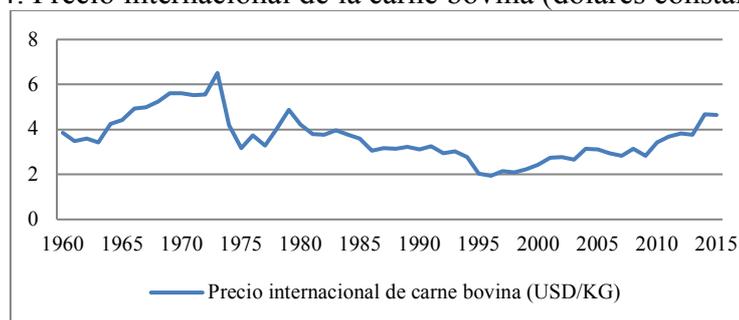
Gráfico 3: Comercio mundial de carne bovina en relación con su producción



Fuente: Elaboración propia en base a FAOSTAT

El precio internacional promedio de la carne bovina (Gráfico 4), se reduce drásticamente desde 1973 -en gran medida como consecuencia de la crisis del petróleo- y si bien comienza a recuperarse a partir de 1975, a finales del setenta vuelve a caer y la tendencia decreciente continua hasta mediados del noventa cuando se revierte para finalizar el período en un nivel ligeramente superior al de inicios del ochenta. Un análisis riguroso de la evolución que ha seguido el precio promedio de carne bovina implica un trabajo de investigación en sí mismo, y por tanto excede el alcance de este trabajo. En el apartado siguiente, no obstante, se hará referencia a algunos factores que ayudan a comprender su dinámica.

Gráfico 4: Precio internacional de la carne bovina (dólares constantes 2010)

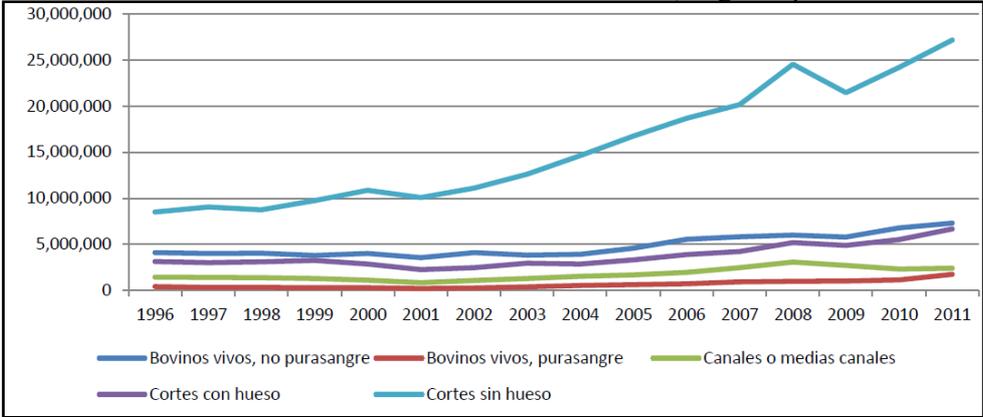


Precio FOB Estados Unidos (Costa Este); cortes mixtos, 85% deshuesados, producidos en AUS y NZ  
Fuente: Elaboración propia en base a World Bank Commodity Price Data (Pink Sheet Data)

El incremento del comercio de carne bovina durante el período de estudio ha ido acompañado de un cambio en su composición, en especial desde finales del noventa cuando

se observa un incremento significativo del comercio de cortes (deshuesados) en relación al comercio de ganado en pie y de canales o medias canales<sup>27</sup> (Gráfico 5).

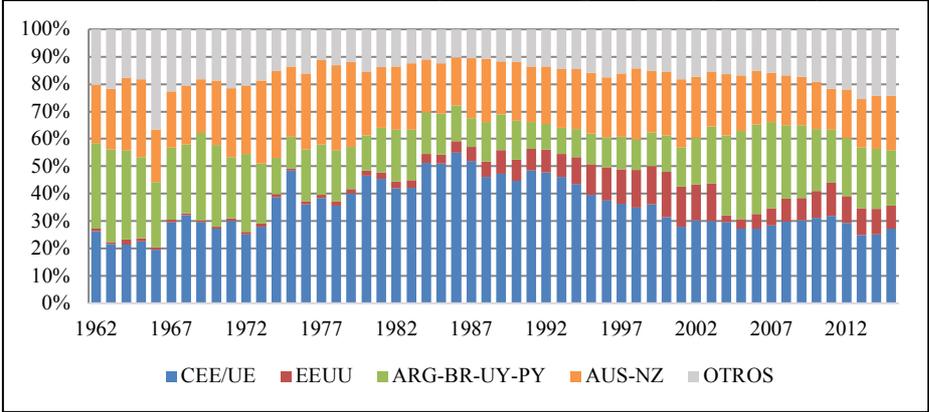
Gráfico 5: Comercio mundial de carne bovina, según tipo de cortes



Fuente: Tomado de Flores (2013) en base a datos de COMTRADE, Sistema Armonizado a 6 dígitos

Los cambios en la composición del comercio de carne bovina, no solo se han registrado en lo que refiere a productos, sino también a regiones. Se destaca la presencia de nuevos actores y la pérdida de importancia relativa de algunos viejos participantes del comercio mundial de carne bovina. Como se observa en el Gráfico 6, el mercado de exportación ha estado compuesto por un número escaso de exportadores y se ha caracterizado por un alto nivel de concentración. Los países de la Unión Europea (UE), del tratado de libre comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), de Australasia y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) han sido los mayores protagonistas, sin embargo, ha habido cambios en sus participaciones relativas durante el período de estudio.

Gráfico 6: Volumen de carne bovina exportado, según principales exportadores (%)



Fuente: Elaboración propia en base a FAOSTAT

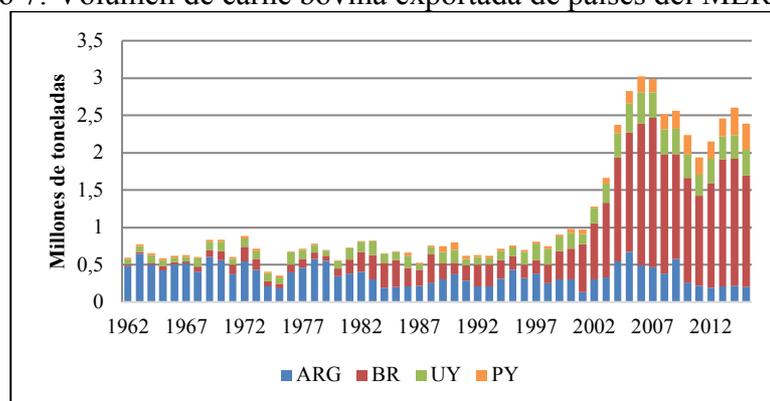
<sup>27</sup> La canal (o carcasa) es el cuerpo del animal sacrificado, sangrado, desollado, eviscerado, sin cabeza ni extremidades. Es el producto primario intermedio entre la materia prima y el producto cárnico.

Tras el incremento significativo de las exportaciones de la entonces CEE durante la década del setenta –incluyendo el comercio intra-zona<sup>28</sup>- ese mercado fue el responsable de más del 50% del volumen total exportado hacia mediados del ochenta. A partir de entonces se observa una continua pérdida de participación hasta finales del período de estudio cuando representa el 27% del total exportado. En contraposición, la participación de las exportaciones de los países del MERCOSUR se incrementó significativamente desde mediados del noventa –explicado mayoritariamente por el aumento extraordinario de las exportaciones de Brasil (Ver Gráfico 7 y Cuadro 2)- y alcanzó su pico máximo en el 2006 cuando representó el 33% del total exportado. A partir de entonces, se mantuvo en el entorno del 22% hasta finalizar el período de estudio. La participación de las exportaciones de los Estados Unidos (EE.UU.) también aumentó -de un 0,2% a un 13% entre 1980 y 2003- y se mantuvo en el entorno del 9% durante la última década del período considerado. Los países de Australasia, por su parte, disminuyeron levemente su participación desde mediados del 2000, y de representar el 22% del total de carne bovina exportada pasaron a significar el 17%. Por último un destaque del período de estudio en lo que refiere a la exportación de carne bovina, ha sido el incremento significativo de las exportaciones de India que hacia finales del período se ubica segundo en el *ranking*, representando casi el 19% del total exportado (Ver Cuadro 1).

---

<sup>28</sup> En el Gráfico 6 el volumen exportado por la CEE/UE incluye las exportaciones intra-zona, a diferencia del Cuadro 1 en donde figuran los principales exportadores de carne bovina. En este último se optó por excluir el comercio intrazona para dar cuenta de los principales jugadores que efectivamente lideran el comercio mundial de carne bovina. Teniendo en cuenta que el comercio dentro de la UE, en términos de condicionantes de acceso, es equivalente al comercio doméstico de un país, se justifica no contabilizar el comercio intra-zona y así dar una imagen más “real” del mercado. Notar que en el Cuadro 1, tanto en el 2006 como en el 2015, Uruguay supera a la UE en términos de volumen exportado.

Gráfico 7: Volumen de carne bovina exportada de países del MERCOSUR



Fuente: Elaboración propia en base a FAOSTAT

Cuadro 1: *Ranking* de exportadores de carne bovina, según participación en el volumen total exportado, para años seleccionados (%)

| 1985               | 1997              | 2006              | 2015              |
|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| CEE 23,1           | Australia 20,0    | Brasil 27,7       | Australia 19,4    |
| Australia 22,3     | EE.UU. 17,4       | Australia 19,0    | India 18,9        |
| Brasil 13,8        | UE 16,2           | India 9,1         | Brasil 17,9       |
| Nueva Zelanda 11,2 | Nueva Zelanda 9,5 | Argentina 7,3     | EE.UU. 10,8       |
| Argentina 8,2      | Argentina 8,0     | Nueva Zelanda 7,1 | Nueva Zelanda 6,7 |
| EE.UU. 4,8         | Canadá 7,2        | EE.UU. 6,9        | Canadá 4,2        |
| Uruguay 4,2        | Uruguay 4,5       | Canadá 6,3        | Paraguay 4,0      |
| Canadá 3,7         | Brasil 4,1        | Uruguay 6,1       | Uruguay 3,9       |
| Otros 8,8          | India 3,9         | Paraguay 3,1      | UE 3,2            |
|                    | China 1,6         | UE 2,9            | México 2,4        |
|                    | Otros 7,0         | Otros 4,4         | Otros 8,7         |
| Total 100          | Total 100         | Total 100         | Total 100         |

Fuente: Elaboración propia en base a GATT (1987) y USDA (2001, 2009, 2017)

Mayores transformaciones se registran en el mercado de importación. El Cuadro 2 da cuenta de la creciente presencia de los países en desarrollo, en especial de los países asiáticos emergentes, hecho que se encuentra estrechamente ligado a los mayores niveles de ingreso alcanzados por estos países en las últimas décadas. Asimismo, los datos proporcionados por

el cuadro permiten apreciar la menor concentración del mercado importador hacia finales del período de estudio. Mientras la participación de los cuatro mercados principales – UE, Estados Unidos, Rusia y Japón– en el total de importaciones fue del 60% en 1985, en el 2015 ese porcentaje apenas superó el 40%. El ingreso de China al grupo de mayores importadores durante la última década podría explicar tal diferencia. Sin embargo, aún si este país se añade al grupo de principales demandantes de carne bovina, la participación de estos cinco mercados en el total de importaciones se ubica en el entorno del 50% a finales del período de estudio.

Cuadro 2: *Ranking* de importadores de carne bovina, según participación en el volumen total exportado, para años seleccionados (%)

| 1985                   |      | 1997   |      | 2006      |      | 2015      |      |
|------------------------|------|--------|------|-----------|------|-----------|------|
| <b>EE.UU.</b>          | 34,9 | EE.UU. | 22,8 | EE.UU.    | 20,6 | EE.UU.    | 20,0 |
| <b>CEE</b>             | 14,6 | Rusia  | 20,7 | Rusia     | 13,8 | Japón     | 9,3  |
| <b>África</b>          | 14,3 | Japón  | 19,8 | UE        | 10,6 | China     | 8,7  |
| <b>Unión Soviética</b> | 11,8 | UE     | 8,1  | Japón     | 10,0 | Rusia     | 8,1  |
| <b>Japón</b>           | 8,3  | Canadá | 5,5  | México    | 5,6  | Corea     | 5,4  |
| <b>Asia Central</b>    | 5,1  | México | 4,3  | Corea     | 4,4  | UE        | 4,8  |
| <b>Canadá</b>          | 4,3  | Corea  | 4,3  | Egipto    | 4,3  | Egipto    | 4,7  |
| <b>Otros Asia</b>      | 2,9  | Brasil | 3,1  | Canadá    | 2,7  | Hong Kong | 4,4  |
| <b>Brasil</b>          | 1,8  | Egipto | 3,0  | Filipinas | 2,0  | Canadá    | 3,7  |
| <b>Europa del Este</b> | 1,3  | Taiwán | 1,8  | Chile     | 1,8  | Chile     | 2,8  |
| <b>Otros Europa</b>    | 0,8  | Otros  | 6,6  | Otros     | 24,2 | Otros     | 28,0 |
| <b>Total</b>           | 100  | Total  | 100  | Total     | 100  | Total     | 100  |

Fuente: Elaboración propia en base a GATT (1987) y USDA (2001, 2009, 2017)

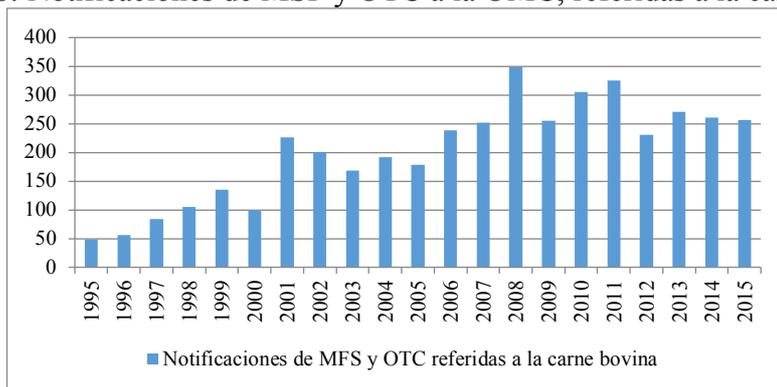
Los reposicionamientos en términos de actores han ido de la mano de la mayor complejidad registrada en el patrón de comercio internacional de carne bovina, el cual históricamente ha estado determinado por factores de distinta índole –geográficos, culturales, políticos y económicos- pero que ha presentado una clara segmentación en torno a aspectos sanitarios. Efectivamente, el mercado ha estado conformado por dos rutas comerciales paralelas: el comercio de carnes enfriadas y congeladas de países libres de aftosa de la cuenca del Pacífico, y el comercio entre países pertenecientes al circuito aftósico de la cuenca del Atlántico. Durante la *segunda globalización*, esa segmentación se ha hecho más

difusa, incrementándose el comercio entre países y regiones de distintos segmentos. Varios son los factores que explican tal desdibujamiento. Al ya mencionado ingreso de nuevos mercados consumidores, se agrega:

1. La reconfiguración de los flujos comerciales asociada a cambios institucionales que devienen del cruce de caminos entre el avance del multilateralismo y la expansión de acuerdos comerciales preferenciales;
2. Cambios en el estatus sanitario de los países y regiones exportadoras, en un contexto de creciente importancia de la seguridad sanitaria de los productos de origen animal, tras las numerosas y recurrentes crisis de las últimas décadas;
3. Las mayores exigencias relativas a la inocuidad y los mayores requisitos en torno a la calidad, especialmente en los mercados compradores tradicionales más sofisticados.

En lo que refiere al primer factor, en el marco de la institucionalización del comercio mundial, dos tendencias han incidido en la aparición de nuevas condicionantes para los exportadores de carne bovina. Por un lado, y en lo que atañe a las negociaciones multilaterales, al lento e incompleto proceso de reducción arancelaria en los productos de carne bovina se ha adicionado el aumento en el uso de medidas no arancelarias, las cuales han cobrado significancia a partir de comienzos de la década del setenta. Entre las principales medidas aplicadas a la carne bovina, en un inicio predominaron las restricciones cuantitativas a la importación y los acuerdos de restricciones “voluntarias” de las exportaciones, así como las subvenciones a las exportaciones y las políticas de apoyo a productores domésticos. Tras la última ronda de negociación del GATT que finalizó a mediados del noventa, se transformaron los derechos de importación variables en “equivalente tarifario” en el marco de la conversión en aranceles de las MNA (“arancelización”) y paulatinamente se dio cumplimiento a los compromisos realizados sobre la reducción de las subvenciones a las exportaciones. Desde entonces, no obstante, se incrementó el uso de las llamadas cuotas arancelarias y de las medidas técnicas no arancelarias mencionadas en el apartado anterior. Como se observa en el Gráfico 8, en el comercio de carne bovina han cobrado protagonismo las medidas sanitarias y las normas técnicas en relación a criterios de clasificación, definición, empaquetado y normas de calidad.

Gráfico 8: Notificaciones de MSF y OTC a la OMC, referidas a la carne bovina



Fuente: Elaboración propia en base a I-TIP data base (OMC)

Por otro lado, los cambios en las condiciones de acceso a mercados fruto de las negociaciones multilaterales se han dado en paralelo al aumento de ACR, los cuales han complejizado la trama institucional por la que circula la carne bovina. De particular relevancia en el mercado internacional de la carne han sido los avances en el proceso de integración europea, y también -aunque en menor grado- el surgimiento de otros bloques regionales, como el de los países de América del Norte y la integración de los países del Cono Sur de América Latina. Más recientemente han cobrado importancia los acuerdos de comercio bilaterales, en especial el incremento de tratados de libre comercio (TLC), los cuales han comenzado a extenderse formando acuerdos plurilaterales. En el mismo sentido, se observa la tendencia hacia la creación de mega-acuerdos regionales, fruto de las negociaciones entre algunos bloques regionales.

En cuanto al segundo factor mencionado, los cambios en la segmentación de mercados han estado fuertemente vinculados a cambios en el estatus sanitario de los países. La importancia asignada a la seguridad sanitaria de los países exportadores de carne bovina, no obstante, dejó de estar referida casi que exclusivamente al virus de Aftosa<sup>29</sup>, y de forma creciente la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB)<sup>30</sup> (conocida como la enfermedad de las vacas locas) ha cobrado importancia como determinante de peso en la reconfiguración de flujos comerciales. Basta observar las implicancias que en términos de exportaciones tuvo para EE.UU. la aparición de EEB en el 2003 (Ver Gráfico 9 del siguiente apartado).

<sup>29</sup> Con excepción de Estados Unidos que desde 1929 no ha registrado ningún brote del virus aftósico, y de los países de Australasia, los principales países exportadores de América Latina, de la UE y de Asia han sido afectados por crisis sanitarias relacionadas a la Aftosa durante el periodo de estudio.

<sup>30</sup> El primer caso de EEB fue reportado en 1987 por Reino Unido a la Oficina Internacional de Epizootias (OIE, actual Organización Mundial de Sanidad Animal). A partir de entonces, varios países, en especial del mundo desarrollado como Suiza, Japón, Canadá y Estados Unidos, han sido afectados por la enfermedad.

Por último, en un contexto en donde la inocuidad alimentaria y el cuidado del ambiente han cobrado protagonismo en las agendas de desarrollo, nuevos atributos de importancia para los consumidores han adquirido mayor gravitación en el comercio de las carnes. Entre ellos, se destacan la calidad nutricional de la carne, el tipo de alimentación del ganado, aspectos referidos al bienestar animal y al cuidado del ambiente. Al igual que lo ocurrido para el sector agroalimentario en general, la proliferación y profundización de normas sobre inocuidad y calidad de las carnes no han provenido solo del ámbito público ni ha sido exclusivamente propiedad de organizaciones internacionales, sino que también se ha nutrido de normas “voluntarias” emanadas por actores del sector privado. De hecho, durante la última década, el uso de estándares privados en el comercio de productos de origen animal, ha sido objeto de discusión en el ámbito de las negociaciones multilaterales debido, en particular, a las implicancias de su expansión en cuanto al cumplimiento de criterios de la OMC en lo que refiere a la transparencia y la justificación científica de las medidas sanitarias y fitosanitarias exigidas<sup>31</sup>. En el Cuadro 3 se presentan algunos ejemplos de estándares de calidad e inocuidad alimentaria de importancia para la carne bovina, clasificados según origen del sector de donde emergen (públicos o privados) y su ámbito de aplicación (nacional o internacional).

---

<sup>31</sup> Ver al respecto “Consecuencias del uso de los estándares privados en el comercio internacional de animales y productos de origen animal” (Scannel & Wolff, 2008).

Cuadro 3: Estándares en el sector agroalimentario de importancia para la carne bovina

|               | Públicos<br>Obligatorios   | Públicos<br>Voluntarios  | Privados<br>Colectivos  | Privados<br>individuales  |
|---------------|--|--|---|---|
| Nacional      | Legislación nacional (ej. Prohibición de uso de antibióticos; prohibición de hormonas de crecimiento; inspecciones sanitarias, etc.) | Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP Codex)<br>Programa de Carne Orgánica (USDA)   | Dutch HACCP<br>Consortio Británico del Comercio Minorista (BRC)   | Natural (Supermercados Tesco, UK)<br>Carrefour Filière Qualité (Carrefour distribuidor, FR) |
| Internacional | Regulaciones exigidas por la UE<br>Regulaciones de la OMC  | ISO 9000 (Sistema de gestión de la calidad)<br>ISO 22000 (Sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos)<br>ISO 22005 (Trazabilidad en la cadena de alimentación animal y humana) | Norma Alimentaria Internacional (IFS) (Distribuidores FR, AL,IT)<br>Iniciativa Mundial de Seguridad Alimentaria (GFSI) (minoristas e industria)<br>Alimentos seguros de calidad (SQF)<br>Global GAP (Ex. Europa) (minoristas, UE) |   |

Fuente: Elaboración propia en base a Gereffi & Lee (2009) y Wolff y Scanner (2008)

La creciente utilización de estándares como herramientas estratégicas de acceso a mercados no se explica únicamente desde el lado de la demanda, es decir por consumidores de mayores niveles de ingreso y con demandas de alimentos que exigen garantías sobre atributos de calidad y seguridad en materia de inocuidad alimentaria. El gran avance en las tecnologías de producción, procesamiento y distribución ha promovido, desde la oferta, la mayor diferenciación y segmentación de los alimentos (Reardon et al., 2001). En lo que refiere estrictamente a los productos cárnicos, los avances de las nuevas tecnologías genéticas en la selección animal, las aplicaciones de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la trazabilidad<sup>32</sup>, la incorporación de nuevas facilidades de industrialización y de frío, los procesos de automatización en la faena y el desosado, nuevos sistemas de control operativo, son solo algunos de los cambios tecnológicos que han posibilitado avanzar hacia productos de mayor valor agregado, cumpliendo con elevados estándares de calidad y exigentes normas de inocuidad, o abarcando segmentos de mayores retornos, como las carnes elaboradas y los productos cárnicos orgánicos.

<sup>32</sup> De acuerdo al Codex Alimentarius, la trazabilidad “es la capacidad para seguir el movimiento de un alimento a través de etapa(s) especificada(s) de la producción, transformación y distribución” (Green, 2007, p. 15).

Ante estas tendencias, y de acuerdo a Bisang et al. (2008), se ha dado un doble movimiento en cuanto a las estrategias de competitividad de las empresas líderes del sector cárnico. Por un lado, un aumento de la competitividad vía precio, basado en economías de escala, y por el otro, la expansión de nichos que permiten capturar rentas extraordinarias en base a la diferenciación de productos a través de factores estratégicos. Según los autores, los flujos del comercio internacional de la carne puede agruparse en dos segmentos: el de la carne fresca -enfriada o congelada- sin ningún factor diferencial, considerada como un *commodity*, y el de productos cárnicos con mayor nivel de especificidad –que incluye por lo general certificación y/o marca- y se obtiene mediante un mayor nivel de procesamiento (embutidos y carnes pre-cocidas), o a través de la adquisición de atributos diferenciales (como por ejemplo la carne orgánica).

Siguiendo a Bisang et al. (2008), las fuentes de competitividad para el segmento de la carne fresca están determinadas por la relación costo-precio y la garantía industrial de la calidad de la carne, de allí que sea intensiva en escala. En este segmento, las grandes industrias de procesamiento y los grandes *retailers* lideran las etapas de industrialización y comercialización. En el segmento de productos diferenciados, los grandes *beef-packers* son quienes controlan la cadena de suministro de productos más específicos -por agregación de valor en el procesamiento o por atributos diferenciales-. Una distinción especial se da para el caso de productos certificados o bajo marcas, que ante las elevadas barreras a la entrada relacionadas con altos niveles de exigencia en cuanto al cumplimiento de estándares y regulaciones, las firmas que controlan ese tipo de barreras también se ubican como líderes del segmento.

Para finalizar, es conveniente notar, que la búsqueda de mayores ingresos, a través de la diferenciación de productos cárnicos vía factores estratégicos, ha conllevado cambios organizacionales a nivel de las cadenas y de las firmas. Como ya fue señalado para el conjunto de bienes agroalimentarios, las mayores exigencias que impone la sofisticación de la demanda y el avance creciente de la normativa de tipo “cualitativo” hace necesario una mayor articulación entre eslabones. Por un lado, para asegurar el abastecimiento continuo de materia prima de calidad y en cumplimientos con estándares que permiten acceder a mercados codiciados, y por otro debido al mayor poder que han adquirido los eslabones más cercanos a los consumidores que son quienes tienen mayor capacidad para captar la evolución y el tipo de preferencias en el consumo. En ese marco, el complejo cárnico mundial ha registrado un proceso creciente de integración –tanto vertical como horizontal-

el cual ha ido acompañado de un mayor nivel de concentración. Al influjo de la expansión de IED de las últimas décadas, no solo los grandes *retailers* se han posicionado en el *ranking* de las empresas transnacionales líderes del sector agroalimentario, sino que también lo han hecho las grandes firmas pertenecientes a la industria cárnica<sup>33</sup>. Las principales estrategias empresariales desplegadas abarcan fusiones y adquisiciones, integración vertical de sus cadenas de suministro, diversificación de productos, venta al por mayor y menor, y atractivos paquetes de inversión para facilitar el acceso a mercados extranjeros (Sharma, 2017).

En suma, los cambios en el tipo de regulaciones comerciales en el marco del proceso de integración económica internacional -vía negociaciones multilaterales y acuerdos comerciales preferenciales-, han sido factores de relevancia en la reconfiguración de los flujos de comercio de bienes agroalimentarios. Éstos, crecientemente, se encuentran condicionados por un conjunto de normativas de carácter “cualitativo”, las cuales han adquirido mayor importancia vis a vis las sucesivas crisis sanitarias registradas durante las últimas décadas. Partiendo de estos ejes vertebradores, en el apartado siguiente se profundiza sobre los cambios en las reglas de juego en el mercado internacional de la carne bovina.

#### **4. Nuevas reglas y renovados jugadores bajo el nuevo paradigma de seguridad alimentaria**

El objetivo de este apartado es ofrecer una panorámica de los aspectos institucionales en cuyo seno se desenvuelven las importaciones y las exportaciones de carne bovina. Cabe advertir, no obstante, que éste no es un análisis institucional exhaustivo sobre las transformaciones de las condicionantes en el acceso a mercados, lo cual excede el alcance de este trabajo de investigación. Claramente los cambios en el tipo de regulaciones comerciales y las sucesivas crisis sanitarias no agotan la extensa lista de políticas que

---

<sup>33</sup> A fines del noventa, el 60% de la producción de carnes en Estados Unidos se repartía entre cuatro firmas (IBP (Tyson), ConAgra, Excel y Nacional Beef Packing); y de forma similar ocurría en otros países como Gran Bretaña (Midland Meat Packers), Italia (Creminini-Inalca), España (Campofrío), Japón (Nippon Meat Packers), Brasil (JBS-Friboi) y Australia (Australia Meat Holding) (Bisang et al., 2008, p. 25). Al 2015, el nivel de concentración es incluso mayor; el 85% de la carne procesada en Estados Unidos proviene de 4 empresas (Tyson Foods, Cargill, JBS, National Beef Packing) y el 90% en Canadá está en manos de dos empresas (JBS y Cargill) (Sharma, 2017, p. 34); en Alemania, Francia y Reino Unido más del 50% del procesamiento es provista por cinco empresas (Ihle et al., 2017, p. 21); en Australia cinco empresas faenan más del 50% de carne bovina (las cuatro primeras son Cargill, Swift, Teys and Nippon Meat Packers), y en Brasil, desde el 2000, cuatro empresas (JBS, MARFRIG, MINERVA, BRF) responden por más del 70% de la faena total (Crespoline et al., 2015, p. s/n).

<https://www.pwc.com.au/industry/agribusiness/assets/australian-beef-industry-nov11.pdf>

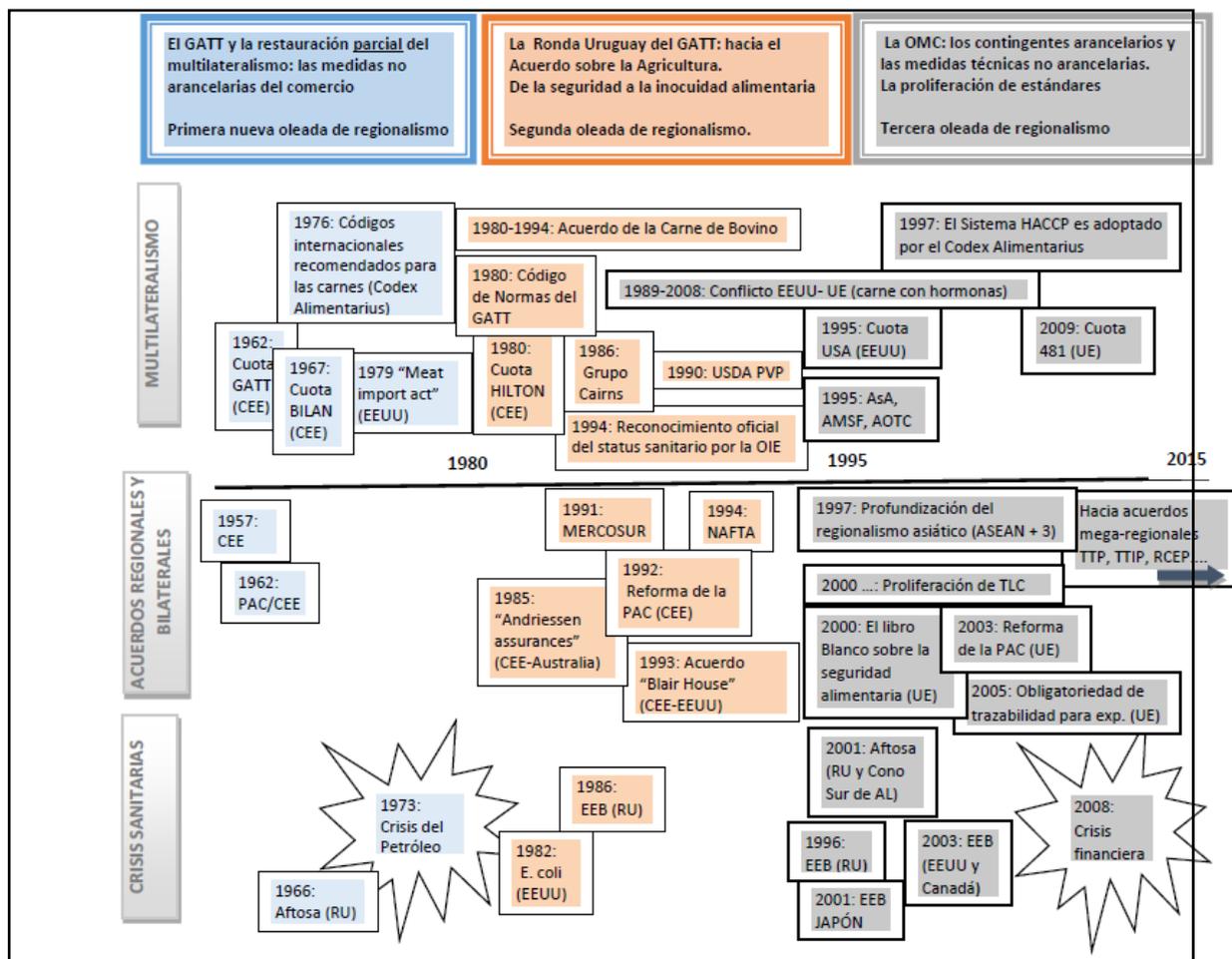
<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/documentos/texto/o-complexo-agroindustrial-da-carne-bovina-artigo-publicado-no-53-congresso-da-sober-2015.aspx>

impactan sobre el comercio internacional de carne bovina. Otros factores de importancia son las políticas cambiarias y las políticas cárnicas nacionales tendientes a incidir sobre el consumo doméstico, los conflictos bélicos y las crisis económicas o políticas que trascienden específicamente el mercado de las carnes. Por otro lado, dada su naturaleza, cabe notar los impactos sobre la producción y el comercio de carne bovina provenientes de las condiciones climáticas.

La mirada hacia el proceso de negociación multilateral y hacia los acuerdos de comercio preferenciales y la consideración de los principales eventos en materia sanitaria, se proponen como ejes vertebradores del análisis, en el entendido que los mismos han sido clave en las transformaciones institucionales –de tipo más estructural- del mercado internacional de la carne bovina.

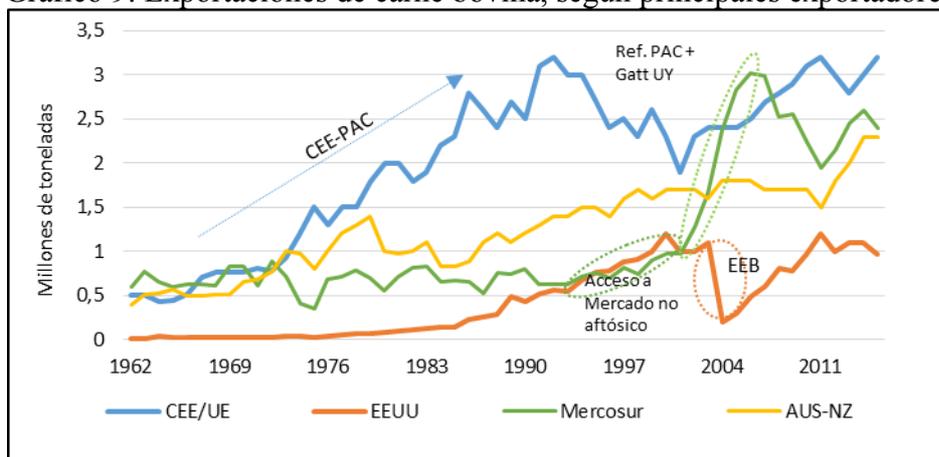
Hechas esas aclaraciones, en el Diagrama 1 se presentan, de forma sintética, los principales hitos institucionales y los eventos más relevantes que han impactado específicamente sobre el mercado de carne bovina, incidiendo en el reposicionamiento de actores (Ver Gráfico 11), y promoviendo a su vez, nuevas transformaciones de las reglas de juego. A continuación del Diagrama 1 y del Gráfico 11, se profundiza en las características salientes de cada uno de los períodos delineados.

Diagrama 1: Hitos institucionales en el mercado internacional de la carne bovina



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes secundarias (documentos GATT/OMC, documentos FAO, otros)

Gráfico 9: Exportaciones de carne bovina, según principales exportadores



Fuente: Elaboración propia en base a FAOSTAT

#### **4.1 Entre la restauración parcial del multilateralismo y la “nueva primera oleada” de regionalismo: las medidas no arancelarias (1947-1980)**

La instauración del GATT en 1947 significó el inicio de un nuevo sistema de comercio mundial que a diferencia de períodos anteriores, pasó a estar pautado por un conjunto de instituciones y organizaciones de carácter internacional. Este acuerdo, suscripto de manera provisional por 23 países adherentes<sup>34</sup>, surgió como alternativa a la constitución de la Organización Internacional del Comercio (OIC), pensada como uno de los tres vértices -junto al Fondo Monetario Internacional y al Banco de Reconstrucción y Fomento (el actual Banco Mundial)- del nuevo ordenamiento económico global que devino a la Conferencia de Bretton Woods en 1944. Tras no llegar a un consenso sobre la delimitación precisa de la OIC, se suscribió el GATT que funcionó como una organización internacional no oficial hasta mediados del noventa. Mediante rondas de negociación<sup>35</sup>, se buscó avanzar en la “celebración de acuerdos, encaminados a obtener, a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción substancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional” (OMC, 2003, p. 518).

Efectivamente, como es mencionado en la cita, uno de los fines principales de las negociaciones multilaterales fue la reducción de aranceles aduaneros contra las importaciones procedentes de otros países. Si bien hubo avances en ese sentido, la reducción de aranceles en el sector agropecuario fue menor a la registrada en la industria. Los principales logros se dieron en la Ronda Kennedy (1964-67) y la Ronda de Tokio (1973-79) (FAO, 1985), pero se vieron opacados por el incremento de la utilización de medidas no arancelarias. La creciente utilización de MNA en el comercio de bienes agropecuarios, se explica porque si bien el comercio de este tipo de bienes estuvo regulado por el GATT desde su creación, no se rigió por las normas aplicadas a los demás sectores, quedando exento de un número importante de ellas, como la prohibición de restricciones cuantitativas a las

---

<sup>34</sup> “Los Gobiernos del Commonwealth de Australia, Reino de Bélgica, Birmania, Estados Unidos del Brasil, Canadá, Ceilán, República de Cuba, República Checoslovaca, República de Chile, República de China, Estados Unidos de América, República Francesa, India, Líbano, Gran Ducado de Luxemburgo, Reino de Noruega, Nueva Zelandia, Reino de los Países Bajos, Paquistán, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rhodesia del Sur, Siria y Unión Sudafricana. ... Acuerdan...” (Extraído del texto del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y comercio, denominado “GATT de 1947” que figura como apéndice en OMC (2003). Es de notar que Uruguay ingresa al GATT en 1953.

<sup>35</sup> Las rondas del GATT fueron ocho: Ginebra (1947), Ancecy (1949), Torquay (1951), Ginebra (1956), Dillon (1960-62), Kennedy (1964-67), Tokio (1973-79), y Uruguay (1986-94).

importaciones, la utilización de subvenciones a la exportación, y las limitaciones a la aplicación de otros mecanismos de protección como por ejemplo los gravámenes variables a las importaciones y las subvenciones internas<sup>36</sup>.

En lo que refiere específicamente a la carne y a los productos cárnicos de la especie bovina se registraron reducciones tarifarias considerables<sup>37</sup>, no obstante, los aranceles continuaron siendo generalizados y aplicados según una estructura arancelaria caracterizada por derechos aduaneros según grado de elaboración, imponiendo más gravamen a la carne bovina que a la exportación en pie, y gravando más a los productos elaborados –como el *corned beef*- que a los productos sin elaborar. (FAO, 1985). Por otro lado, y al igual que para el resto de los bienes agropecuarios, la reducción arancelaria lograda en el marco de las negociaciones durante los sesenta y setenta, fue contrarrestada mediante la imposición de MNA. Uno de los instrumentos más utilizados fueron las restricciones cuantitativas a las importaciones, principalmente los topes máximos a la importación, y el uso creciente de las cuotas de importación. La primera cuota de carnes asignada en el marco del GATT – denominada Cuota GATT- y otorgada por la CEE, fue destinada a cortes congelados y surgió como resultado de las negociaciones de la Ronda Dillon (1960-62). En un inicio se otorgó una cuota de 22.000 toneladas a carnes con hueso, con arancel del 20% y condición multilateral, la cual se amplió a 53.000 toneladas en la Ronda Kennedy y se extendió a las carnes deshuesadas. En la Ronda Kennedy se originó también la Cuota Bilan, otorgada por la CEE y de condición multilateral, pero destinada a carne tipo manufactura de 50.700 toneladas, dividida en dos segmentos según sus calidades y destinos industriales, con arancel diferencial (de las Carreras & Gorelik, 2012, p. 239).

Hacia comienzos del ochenta, por tanto, y pese al menor nivel de aranceles establecido, las importaciones de carne bovina de los importadores tradicionales se encontraban disminuidas. En EE.UU., el menor volumen importado se debía a las enmiendas a la Ley de importación de carne de 1965 establecidas en 1979, que incluyó fórmulas anti-

---

<sup>36</sup> En 1950 Estados Unidos logró una exención al Artículo XI del GATT -que prohibía las restricciones cuantitativas a las importaciones- para el azúcar, productos lácteos, entre otros productos agropecuarios. A partir de entonces se realizó una aplicación laxa del GATT hacia otros países productores agropecuarios a efectos de no establecer normas diferenciales. (Bello, 2003)

<sup>37</sup> Algunos países concedieron reducciones tarifarias sobre la carne y los productos cárnicos bovinos. EE.UU. y Canadá, por ejemplo, disminuyeron los aranceles sobre la carne bovina congelada y enfriada alrededor de un 33% y Suiza lo hizo sobre la carne bovina congelada en un 77,5% (FAO, 1985, p. 6). Asimismo, en la Ronda Kennedy EE.UU. bajó a cero sus tarifas para carnes enlatadas y cocidas congeladas (de las Carreras & Gorelik, 2012, p. 239).

cíclicas para computar el nivel de importación permisible<sup>38</sup> y que dio lugar a la nueva ley de importación de carne (*“Meat Import Act”* de 1979). En Canadá el menor volumen importado fue resultado de la aplicación de cupos de importación desde mediados del setenta, y de fórmulas anti-cíclicas a partir de 1982 así como subvenciones a los precios nacionales. En Japón, a diferencia de la política seguida para la carne aviar u ovina, se continuaron aplicando gravámenes variables así como restricciones cuantitativas; a principios del ochenta los cupos de importación de carne bovina se ubicaban en torno al 25% del consumo total (FAO, 1985, p. 8). La CEE, por su parte, que había disminuido las barreras arancelarias a inicios del setenta, introdujo mayores restricciones a la importación de carne bovina tras la recesión que sobrevino a la crisis del petróleo de 1973 (FAO, 1985).

La recesión de inicios del setenta, no obstante, más que un punto de inflexión en las políticas aplicadas por la CEE sobre el comercio de carne bovina, fue la continuación de un largo proceso, cuyo inicio se encuentra en el origen mismo de la Comunidad y de su Política Agraria Común (PAC) creada a inicios del sesenta. En sus comienzos, la PAC funcionó como una política de apoyo a los precios cuyo fin principal fue aumentar la producción de bienes agropecuarios y revertir la situación deficitaria de la Comunidad en relación a su consumo alimentario. Las políticas regulatorias principales aplicadas por la CEE se dieron a través de la creación de un sistema de gravámenes variables a la importación y de restituciones a la exportación. A mediados del 1960, la CEE adoptó un sistema de precios sostén para los productores de carne bovina y comenzó a aplicar políticas de intervención de stock, dando origen a un período de incrementos significativos de la producción de carne bovina de sus países miembros. Una década después, los países de la CEE no solo habían alcanzado el nivel de autosuficiencia en muchos productos agropecuarios, sino que se habían posicionado como competidores importantes en los mercados internacionales, entre ellos la carne bovina<sup>39</sup>. (Valls i Pursals, 1994)

La formación de la CEE en 1957 marcó el inicio de una nueva fase de creciente regionalismo el cual a partir de entonces avanzaría en paralelo a la consolidación del sistema multilateral de comercio. De hecho, la creación de la CEE no fue en contra de las negociaciones llevadas a cabo en el marco del GATT el cual en su Artículo XXIV (GATT

---

<sup>38</sup> Esto es, cuando la ganadería se encuentra en la fase de liquidación del ciclo ganadero y la producción es elevada, entonces se reduce el nivel de importaciones permitido, y viceversa, garantizándose el acceso mínimo consolidado en el GATT.

<sup>39</sup> En 1975 las exportaciones superaron por primera vez las importaciones, y durante los ochenta la CEE consolidaría su posición como exportador neto en el mercado mundial de carne bovina.

de 1947<sup>40</sup>) abarcó la creación de acuerdos regionales. Este artículo constituye una de las excepciones al Artículo I del GATT que refiere al Trato General de la Nación Más Favorecida (cláusula NMF) y que atiende a uno de sus fines principales; la liberalización no discriminatoria del comercio internacional. Sin embargo, la ambigüedad en su redacción, dio lugar a polémicas en torno a la fijación del arancel externo común (AEC) –a la interna y a la externa del bloque- y a las negociaciones por compensaciones a terceros países, que se dieron por concluidas, unilateralmente por la CEE en 1961. Los resultados fueron diversos según productos y países. En lo que refiere a los bienes agrícolas, los terceros países interesados alegaban que estos bienes se habían dejado de lado en las negociaciones y que para ciertos bienes se había fijado un AEC muy elevado y las compensaciones habían sido insuficientes. Apelaron, entonces, al Artículo XXVIII del GATT y consideraron el retiro de concesiones sustancialmente equivalentes. La carne bovina fue uno de los productos sujeto a controversia<sup>41</sup>. Más allá de la polémica en torno a las implicancias del AEC fijado por la CEE, los terceros países exigían que se analizaran las regulaciones comerciales estipuladas por la Comunidad cuyas implicancias iban en su perjuicio, como ser las políticas adoptadas en la órbita de la PAC. Estas discusiones serían retomadas tras cada una de las sucesivas ampliaciones del bloque<sup>42</sup>. (Ferrando, 2012)

A la exclusión de los bienes agropecuarios de gran parte de las disciplinas comerciales multilaterales del GATT y a las implicancias de las políticas amparadas en la normativa referida a los acuerdos regionales preferenciales, se adicionaron aspectos que hacen a otro tipo de segmentación del comercio mundial de carne bovina, como son los determinantes sanitarios. Éstos han jugado y juegan un rol importante en el comercio de carne bovina, por las consecuencias que las enfermedades animales tienen en la producción y el desempeño de las economías domésticas y por los riesgos que conllevan para la salud humana. La fiebre aftosa ha sido históricamente la enfermedad de mayor relevancia constituyendo el principal determinante en la segmentación del mercado conformado por

---

<sup>40</sup> En 1994, y tras el pasaje el GATT a la OMC, el Artículo XXIV se actualizó en lo que se denominó Entendimiento Artículo XXIV.

<sup>41</sup> En el caso de Uruguay, la CEE aceptó el derecho del retiro de concesiones fijados por ese país en represalia a la falta de adecuación de la compensación correspondiente en carne bovina fresca y congelada. (Hoda (2001), citado en Ferrando (2012, p. 281)).

<sup>42</sup> La CEE6 (1957) estaba integrada por Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemania, Francia e Italia. En 1973 se suma Reino Unido, Dinamarca e Irlanda (CEE9). En 1981 Grecia y en 1986 España y Portugal (CEE12). En 1995 se unen Austria, Finlandia y Suecia (UE15). En el 2004 se produce el ingreso de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, y República Checa (UE25). Por último, en 2007 ingresan Bulgaria y Rumania (UE27) y en 2013 Croacia (UE28).

dos circuitos claramente diferenciados. Por un lado, la zona de riesgo sanitario cero, en donde no se permite la entrada de carnes cuyo origen provenga de un país donde la ganadería está afectada por la fiebre aftosa, y por otro la zona de riesgo sanitario asumido, en la cual se admite el ingreso de carnes provenientes de países afectados por la aftosa. A inicios del período de estudio, los flujos de comercio estaban mayoritariamente divididos en estos dos circuitos, aunque existía vinculación entre países de uno y otro segmento<sup>43</sup>. Por un lado, porque en el circuito libre de aftosa la comercialización de carne no estaba vedada para las carnes cocidas y enlatadas como el *corned beef*. Por otro lado, en periodos de sobreproducción en los países de ese circuito, se redirigían los excedentes al circuito con aftosa endémica, lo cual conllevaba serios impactos para este último, deprimiendo los precios tranzados y acentuando aún más la diferencia de precios ya existente entre ambos circuitos. (FAO, 1985)

Esta división de facto del mercado internacional de la carne bovina había sido recogida en las negociaciones realizadas bajo el GATT a través del Artículo XX por el cual se legitimaba la restricción de importaciones de productos procedentes de otros países, siempre y cuando tales restricciones “sean necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales” (FAO, 1985, p. 12). Un ejemplo de su aplicación se dio cuando Reino Unido, ante la epidemia de aftosa registrada en 1966-67 determinó el cierre del mercado para importaciones provenientes de países endémicos en materia de aftosa. En 1969 levantó la restricción, pero mantuvo la prohibición de la importación de carne congelada y enfriada con hueso desde esos países, política que fue adoptada por el resto de países de la CEE a partir de 1977.

La importancia adquirida por las MNA y la mayor especificidad de las medidas relativas a las condiciones sanitarias complejizaron la hoja de ruta delineada en pro del libre comercio, imponiendo mayores desafíos en la elaboración de la normativa relativa al comercio internacional de carnes. Ésta, además de estar regulada por las restricciones cuantitativas tradicionales (arancelarias y no arancelarias), crecientemente pasaba a estar pautada por disposiciones de carácter “cualitativo” (FAO, 1985). El incremento de las disposiciones referidas al control higiénico y sanitario de las carnes, vinculadas a normas

---

<sup>43</sup> En el circuito libre de aftosa, los mayores importadores eran EE.UU., Canadá, Taiwán, Japón y Corea mientras que los mayores exportadores eran Australia, Nueva Zelanda y algunos países centroamericanos. En el circuito aftósico, la CEE, países de Europa Oriental y la Unión Soviética eran los principales importadores mientras que los mayores exportadores eran Argentina, Brasil, Uruguay, y la CEE. (FAO, 1985, p. 105)

técnicas pertenecientes más al ámbito del derecho alimentario que al fiscal, promovió a su vez el surgimiento de iniciativas a nivel internacional tendientes a su armonización. Es en ese contexto que en la segunda mitad del setenta, la Comisión del *Codex Alimentarius* elabora códigos de prácticas relativos a la carne y a los productos derivados<sup>44</sup>. Desde sus comienzos, estos códigos, así como otras directrices y recomendaciones emanadas por la Comisión, constituyeron normas alimentarias de aceptación internacional, en teoría voluntarias, pero que en la práctica se volverían referencia ineludible para la legislación nacional y regional de países pertenecientes al circuito comercial de las carnes.

El nuevo escenario del mercado internacional de carne bovina que emerge hacia finales de la década del setenta es, por tanto, el resultado del ascenso del multilateralismo a través del GATT, del impulso al regionalismo protagonizado por la CEE, y de las medidas adoptadas para superar o prevenir crisis sanitarias por parte de los principales importadores de carne bovina. Estos factores tuvieron implicancias en término del reposicionamiento de actores. En lo que refiere al mercado de exportación, se evidencia una menor participación del grupo de exportadores tradicionales conformado por Australia, Brasil, Nueva Zelanda, Argentina y Uruguay en el volumen total de carne bovina exportada, y una mayor participación de las exportaciones de países productores de costos relativos más altos como la CEE y EE.UU.<sup>45</sup> (Volver al Gráfico 6). Las medidas adoptadas por la CEE afectaron especialmente a los países exportadores de carne bovina pertenecientes al circuito aftósico, que no solo vieron menguada sus exportaciones a causa de las mayores restricciones a la importación, sino también debido a la competencia de oferta subsidiada (Gráfico 9). En gran medida, la caída de los precios internacionales de carne bovina desde inicios del setenta (Volver al Gráfico 4) tiene su explicación en el sistema de protección vía precios a los productores domésticos y las subvenciones aplicadas a las exportaciones en el marco de las

---

<sup>44</sup> La Comisión del *Codex Alimentarius*, constituida en 1961, es fruto de un acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Se crea con la finalidad de proteger la salud de los consumidores y promover prácticas leales en el comercio alimentario. <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/es/#c453333> (21/01/2019). En lo que refiere estrictamente a la carne bovina, en 1976 la Comisión elabora: el Código Internacional Recomendado de Prácticas de Higiene para la Carne Fresca, el Código Internacional Recomendado sobre Inspección Ante y Post-mortem de Animales de Matanza, el Código Internacional Recomendado de Prácticas de Higiene para los Productos Cárnicos Elaborados, y el Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos (FAO, 1985).

<sup>45</sup> Entre 1971 y 1980, las exportaciones mundiales de carne bovina aumentaron de 3 a 4 millones de toneladas. La CEE absorbió la mayor parte de ese incremento expandiendo sus exportaciones de 120 a 460 mil toneladas durante el mismo período (IICA, 1988: 17). A mediados del ochenta, las exportaciones desde ese mercado representaban casi el 25% del total exportado a nivel mundial. EE.UU., por su parte, había alcanzado una participación de casi el 5% del total exportado (Ver Gráfico 9 y Cuadro 1).

políticas agrícolas de la CEE. En cuanto a los importadores, la disminución de las importaciones de carne bovina por parte de los compradores tradicionales –en especial, EE.UU. y los países de la CEE-, fue parcialmente compensada por la aparición de nuevos mercados en la segunda mitad del setenta. Por un lado, los países petroleros del Cercano Oriente –Irán, Irak, Arabia Saudita y Egipto- que debido a sus mayores ingresos, duplicaron sus importaciones de carne bovina entre mediados del setenta y mediados de ochenta, y por otro, las economías de Asia Oriental como Hong Kong, Singapur y Corea, dado sus mayores ingresos como resultados de procesos de industrialización exitosos en las décadas previas. (IICA, 1988: 22)

#### **4.2 La Ronda Uruguay del GATT vis a vis la segunda oleada de regionalismo:**

##### **Hacia el Acuerdo sobre Agricultura (1980-1995)**

La década del ochenta estuvo signada por una fuerte tensión entre la retórica y la práctica; entre los esfuerzos tendientes a lograr mayores avances en el proceso de liberalización comercial y las estrategias comerciales de corte proteccionista seguidas por países y regiones en busca de mantener o mejorar sus posiciones en la negociación comercial. Estas contradicciones ocurrían en un contexto todavía inmerso en recesión económica, y se manifestaban particularmente en el comercio de bienes agropecuarios. La ausencia de mayores regulaciones explícitas sobre el comercio agrícola propició la emergencia de un escenario conflictivo en esta materia. Cabe notar que el 60% de los conflictos comerciales dirimidos mediante el proceso de solución de diferencias<sup>46</sup> del GATT entre 1980 y 1990 estuvieron relacionados con la agricultura (IICA, 2003, p. 29).

Si bien durante la Ronda de Tokio se habían alcanzado algunos acuerdos en torno a la temática agrícola, lejos se estaba de disipar las crecientes distorsiones que causaban la proliferación de MNA. En lo que refiere a la carne bovina, se habían establecido acuerdos, algunos específicos como el Acuerdo de la Carne de Bovino y otros más generales que no referían solo a las carnes, pero que la comprendían, como la creación de códigos tendientes a atender las barreras no arancelarias al comercio.

---

<sup>46</sup> El GATT preveía un sistema de solución de diferencias, sobre la base de sus artículos XXII y XXIII, a través del cual cada parte contratante del Acuerdo tenía derecho a consultar con una o más partes contratantes sobre cuestiones donde no se haya encontrado una solución satisfactoria a las partes implicadas o donde se entienda que no se ha cumplido con las obligaciones contraídas en el marco del GATT. Ese sistema constituiría la base del sistema de solución de diferencias de la OMC.

Mediante el Acuerdo de la Carne de Bovino -el cuál rigió hasta mediados del noventa- los participantes<sup>47</sup> se comprometieron a intercambiar información para el análisis periódico y sistemático del mercado internacional de carne bovina. Dicha tarea fue encomendada al Consejo Internacional de la Carne (IMC), el cual a partir de 1980 sustituyó al Grupo Consultivo Internacional del GATT sobre la carne. Este acuerdo no contenía disposiciones económicas, pero otorgaba al IMC la función de discutir y establecer recomendaciones con el fin último de fomentar una mayor liberalización del mercado de carne bovina y una mayor estabilidad en los precios.

En lo que atañe a los códigos tendientes a atender las MNA, fue de gran importancia el llamado “Código de Estándares” (o de Normas) que entró en vigor en 1980. Mediante este código se establecieron reglas para la elaboración, adopción y aplicación de normativa técnica a efectos de establecer procedimientos comunes entre países. Si bien, como ya se mencionó, las medidas en materia de inocuidad de los alimentos y el control sanitario estuvieron en la órbita del GATT desde su creación, a través del Código de Estándares los países convinieron en utilizar las normas internacionales provistas por las organizaciones internacionales creadas para tal fin -el *Codex Alimentarius*, la Oficina Internacional de Epizootias (OIE), y la Convención Internacional de Protección Vegetal de la FAO-, así como notificar a terceras partes la utilización de reglamentos técnicos que no estuvieran basados en normas internacionales.

Respecto a las MNA de carácter no técnico, tras la Ronda de Tokio se lograron avances en materia de concesiones específicas a las importaciones de carne bovina pero no así en lo que refiere a subvenciones a las exportaciones y a políticas de sostén de precios. Entre las principales concesiones se destacan: 1. Un aumento de 38.000 a 50.000 toneladas de la cuota de carne bovina congelada anual del GATT de la CEE (Cuota GATT) y la adjudicación de una cuota de exportación de carne bovina de alta calidad, exenta de los gravámenes aplicados por la CEE a las importaciones de carne, denominada Cuota Hilton<sup>48</sup>,

---

<sup>47</sup> Los participantes del Acuerdo fueron: Argentina, Australia, Austria, Belice, Brasil, Bulgaria, Canadá, Colombia, Egipto, Comunidad Europea, Finlandia, Guatemala, Hungría, Japón, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Paraguay, Polonia, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tunicina, EE.UU., Uruguay y Yugoslavia. El Acuerdo puede consultarse en la Sección de Textos jurídicos anteriores al establecimiento de la OMC: [https://www.wto.org/SPANISH/docs\\_s/legal\\_s/tokyo\\_abm\\_s.pdf](https://www.wto.org/SPANISH/docs_s/legal_s/tokyo_abm_s.pdf)

<sup>48</sup> La Cuota Hilton es un contingente arancelario, pues combina cuota y tarifa, otorgado a países extracomunitarios. Los aranceles de importación en los límites de la cuota son del 20% mientras que fuera de la cuota superan el 100%. En 1980 la Hilton fue distribuida entre cuatro países: Estados Unidos (10.000 tons., 47%); Argentina y Australia (5.000 tons., 24% c/u); y Uruguay (1.000 tons., 5%). Durante el transcurso de las siguientes décadas y tras el ingreso de nuevos países al bloque, se negociarían nuevas compensaciones a los

distribuida entre los países terceros afectados, entre ellos Uruguay; 2. El establecimiento de un mínimo a las importaciones de carne bovina de Japón, Canadá y Estados Unidos. Este último en virtud de la ya mencionada Ley de importación de carne de 1979, estableció un nivel mínimo fijo de importaciones de 567.000 toneladas, mientras que los dos primeros países se comprometieron a aumentar el nivel mínimo a 135.000 y 63.000 toneladas, respectivamente; 3. El compromiso de una reducción de los derechos arancelarios por parte de algunos países –EE.UU., Canadá, Japón, Corea, España y Suiza-. (FAO, 1983, pp. 55–56)

A la lentitud y parcialidad de las negociaciones multilaterales del comercio de bienes agropecuarios durante la década del ochenta, se le contrapuso el establecimiento de acuerdos bilaterales realizados por fuera de los compromisos asumidos en el marco de las rondas multilaterales. En lo que refiere a la carne bovina, la “Cláusula Andriessen” de 1985 constituyó un hito significativo al respecto<sup>49</sup>. Mediante esta cláusula, la CEE se comprometió con Australia, a que la exportación de carne bovina destinada a los países de la cuenca del Pacífico estuviera exenta de subvenciones. Las implicancias de esta Cláusula fueron de gran importancia para terceros países exportadores, competidores en el mercado aftósico, como Uruguay. Ello debido a que las exportaciones de carne bovina subsidiadas provenientes de la CEE se concentraron en el resto de mercados destino, como los países de Europa Central, Rusia, Asia Menor y África, deprimiendo aún más los precios de la carne en esos mercados.

Durante la Ronda Uruguay, los posicionamientos de EE.UU. y del bloque europeo en torno a la agricultura fueron determinantes en las negociaciones. Con excepción de los países en desarrollo pertenecientes al Grupo Cairns<sup>50</sup> -creado en 1986 e integrado por países productores y exportadores agropecuarios-, el resto de los países en desarrollo tuvo escasa incidencia en la fijación de la agenda multilateral frente a las potencias comerciales participantes<sup>51</sup>. Las mayores polémicas se suscitaron en torno a tres ejes: el apoyo interno a

---

principales exportadores de carne bovina, y la cuota de carne bovina de alta calidad se iría ampliando. (Bisang, 2003; Santamaría, 2015)

<sup>49</sup> Este acuerdo bilateral se denominó “Andriessen Clause” debido a que fue firmado por el entonces comisionado agrícola de la CEE, Franz Andriessen, y el entonces ministro de Industrias Primarias de Australia, John Karin (de las Carreras, 2002).

<sup>50</sup> Constituido en la ciudad australiana del mismo nombre, el Grupo Cairns fue integrado inicialmente por 14 países pertenecientes al GATT: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Filipinas, Fiji, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay, y posteriormente se integraron Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Perú, Sudáfrica y Vietnam.

<sup>51</sup> No es posible ignorar el hecho de que la CEE, EE.UU. y Japón representaban más del 60% del comercio mundial de bienes (sin incluir los combustibles) a inicios del ochenta (FAO, 1983, p. 12), por lo que el acuerdo entre ellos era casi condición necesaria para alcanzar avances en los procesos de negociación multilateral. En

productores domésticos, las subvenciones a la exportación, y el acceso al mercado. EE.UU., con apoyo del Grupo Cairns, exigía la supresión a todas las ayudas internas a la producción en un plazo no mayor a 10 años, la eliminación total de las subvenciones a la exportación en un plazo de 5 años y la supresión de cualquier medida de protección en frontera en el plazo de 10 años. La CEE, en contraposición, argumentaba que la reducción del apoyo interno no debía superar cierto nivel al necesario para equilibrar los mercados, que la reducción de las subvenciones a la exportación debía ser gradual, y que los compromisos para reducir las ayudas tenían que expresarse como medidas agregadas de apoyo, en lugar de medidas específicas a nivel de producto. Esta posición fue respaldada por Japón y los países escandinavos. (Compés et al., 2001)

En paralelo, hacia finales de la década del ochenta y principios del noventa, los acuerdos regionales iban cobrando mayor interés, no solo dentro de sus históricos refractores. El cambio en el posicionamiento de la política estadounidense relativa al comercio es probablemente el ejemplo más claro al respecto. En 1988, y ya teniendo en su haber acuerdos bilaterales de menor importancia<sup>52</sup>, EE.UU. firmó un acuerdo de libre comercio con Canadá (CUSFTA, por sus siglas en inglés) y en 1990 inició las negociaciones con México, proceso que culminó en 1993 cuando se firmó el NAFTA. Al año siguiente comenzaron las negociaciones para crear el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), iniciativa que no prosperó pero que resulta ilustrativa a efectos de visualizar, al decir de Ferrando, “que Estados Unidos ya no estaba únicamente comprometido con el camino multilateral” (2012, p. 233). Cabe notar, no obstante, que no era solo EE.UU. que avanzaba hacia una estrategia comercial de carácter regional, sino que una nueva ola de ACR sacudió el escenario internacional a principios del noventa<sup>53</sup>.

---

lo que refiere estrictamente a la carne bovina, EE.UU. era el mayor productor de carne bovina, representando un quinto de la producción total a inicios del noventa y lo seguía en el *ranking* la CEE que era la responsable de un sexto del total producido. A su vez, ambos mercados tenían una participación dominante en el comercio de carne bovina, EE.UU. como mayor importador siendo el receptor de una cuarta parte del total de importaciones, y participando con más del 10% del total exportado, y la CEE primera en el *ranking* de exportaciones, participando con una cuarta parte del total mundial exportado y con casi el 10% de las importaciones totales (Valls i Pursals, 1994, p. 20).

<sup>52</sup> En 1983 establece un acuerdo con los países del Caribe y en 1985 firma su primer acuerdo bilateral con Israel (Ferrando, 2012).

<sup>53</sup> La CEE efectivizó sus esfuerzos por una mayor integración tras el Tratado de Maastricht y en 1993 pasó a llamarse Comunidad Europea (CE) para reflejar su carácter no sólo económico sino también político. A partir de entonces, pasó a constituir –junto con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom)- una comunidad política de derecho: la Unión Europea. Por su parte, los países de América del Norte crean el NAFTA; los países de América del Sur profundizan acuerdos alcanzados los años previos y constituyen una unión aduanera plena bajo el MERCOSUR; Australia

La búsqueda de caminos alternativos al comercio multilateral fue, sin duda, resultado de sucesivos desencuentros entre regiones y países, que socavaron el optimismo reinante en torno al multilateralismo. El conflicto de la carne con hormonas que se instaló entre EE.UU. y Canadá, por un lado, y la CEE por otro, es un ejemplo que ilustra a la perfección la creciente puja de poder registrada en el marco de las negociaciones multilaterales. Este episodio, además, fue de gran relevancia en lo que refiere al mercado de la carne bovina, con implicancias que se extendieron a terceros países. Su origen se remonta a mediados del ochenta, cuando el parlamento europeo se proclamó en contra de la utilización de hormonas del crecimiento en la cría de animales y se pronunció a favor de la prohibición de la importación de animales y carne de animales a los que se les hubiese suministrado dichas sustancias. Dicha prohibición se amparaba en estudios realizados sobre el efecto del uso de hormonas naturales y sintéticas<sup>54</sup> en la cría bovina, los cuales habían sido impulsados tras los episodios de intoxicaciones relacionadas al consumo de carne de ternera en Italia en 1980. Los resultados obtenidos daban cuenta que si bien el uso de hormonas naturales era inocuo y se justificaba en caso de fines terapéuticos, el efecto de las hormonas sintéticas era dudoso y requería de mayor evidencia científica.

La medida establecida por la CEE perjudicaba especialmente a países como EE.UU. y Canadá en donde el uso de hormonas en la cría de ganado era extendido<sup>55</sup>. Estos países, por tanto, sometieron la medida a consideración del Código de Estándares del GATT, presentándola como una violación a las reglas del sistema multilateral del comercio. De acuerdo a estudios provenientes de las agencias responsables de la administración de alimentos y medicamentos en EE.UU., el uso de hormonas carecía de efectos negativos si era suministrada de forma adecuada. Los principales organismos internacionales entendidos en la materia respaldaron estas afirmaciones, acordando que las hormonas naturales no suponían riesgo para la salud y estableciendo niveles máximos para las sintéticas. (Compés et al., 2001). En 1987 se elevó el caso al sistema de solución de diferencias del GATT pero

---

y Nueva Zelanda crean una zona de libre comercio; en Asia, los participantes de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) acuerdan la creación de una zona de libre comercio; y en África se crean nuevos acuerdos de integración regionales entre los que se encuentra el establecimiento de la Comunidad del África Oriental y Meridional (COMESA), unión aduanera establecida en 1994. (OMC, 2011)

<sup>54</sup> Las hormonas naturales utilizadas en la cría de ganado son estradiol, progesterona y testosterona y las sintéticas son zeranol, trembolona y melengestrol.

[https://www.mapa.gob.es/va/desarrollo-rural/temas/programas-ue/cap\\_hormonas\\_tcm39-57825.pdf](https://www.mapa.gob.es/va/desarrollo-rural/temas/programas-ue/cap_hormonas_tcm39-57825.pdf)

<sup>55</sup> Su uso extendido se explica en gran medida por los menores costos que conlleva la producción en términos de sus resultados: carne menos grasa, con un requerimiento bajo de pienso y una menor cantidad de desechos derivados de su producción (Compés et al., 2001).

las negociaciones entre partes fueron infructuosas. La CEE se encontraba en medio de la crisis desatada tras el primer brote de EEB en Reino Unido en 1986. En 1989 dio cumplimiento a la prohibición de hormonas, y en contrapartida, EE.UU. elevó los aranceles aplicados a ciertos productos que importaba de la CEE. A partir de entonces, diversas alternativas fueron manejadas con el fin de lograr acuerdos entre las partes<sup>56</sup>. No obstante, y como se verá en el apartado siguiente, su resolución llegaría recién en el 2009. El caso de la carne con hormonas es un ejemplo no solo de las dificultades que se le presentaban a un sistema multilateral ya cuestionado, sino también de la mayor complejidad que iba insumiendo la tarea de laudar disputas en el terreno de lo “cualitativo”, en donde las exigencias en términos de experticia científica-técnica se volvían tan importantes como los conocimientos requeridos en materia de normativa comercial.

Las negociaciones en torno al comercio de bienes agropecuarios seguían su curso en la órbita del GATT y en paralelo, también se dirimía mediante intercambios bilaterales. A finales de 1992 se pactó el Acuerdo de Blair House. Mediante este acuerdo, la CEE y EE.UU. se comprometieron al establecimiento de una medida global de ayuda (MGA) al sector agropecuario, en sustitución de compromisos de reducción de la ayuda interna desagregada por productos. Se acordó a su vez, que los pagos directos a los productores no estarían incluidos en la MGA a ser implementada a partir de 1995. Por otro lado, se acordó una reducción gradual de subvenciones a las exportaciones por parte de la CEE, menor a la exigida inicialmente por EE.UU. y el Grupo Cairns, así como un período base, utilizado como referencia para la disminución de subvenciones, más flexible que el exigido a inicios de las negociaciones. Cabe notar además, que el acuerdo entre la CEE y EE.UU. incluyó la llamada “Cláusula de paz”. Mediante esta cláusula se aseguraba a las partes que, si daban cumplimiento a lo convenido, los instrumentos aplicados en el marco de la política agraria doméstica no podían cuestionarse ni ser recurridos en virtud de otros acuerdos multilaterales hasta fines del 2003. Para la CEE, la Cláusula de paz significó el amparo legal de la PAC en la órbita del GATT. (Compés et al., 2001)

Los resultados del compromiso Blair House constituyeron las bases de la negociación en las que se alcanzó el Acuerdo sobre Agricultura (AsA) al culminar la Ronda Uruguay

---

<sup>56</sup> Algunas de las posibles soluciones intermedias que se plantearon fue el ingreso de carne tratada con hormonas a la CEE desde EE.UU., previo etiquetado de ese tipo de carne; otra fue la apertura de ingreso sólo de la carne libre de hormonas proveniente de EE.UU., debidamente etiquetada. Esto último se aplicó y tras encontrarse una partida con presencia de hormonas, la CEE comenzó a efectuar control al 100% de las importaciones estadounidenses, con la amenaza de suspender toda importación. (Compés et al., 2001, p. 259)

(Compés et al., 2001; Valls i Pursals, 1994). Un destaque en lo que refiere a las negociaciones bilaterales entre la UE y EE.UU., fue que este último pasó a integrar el pacto realizado previamente entre la UE y Australia (la Cláusula Andriessen). No obstante, dado su carácter confidencial, esta cláusula -a diferencia de otros acuerdos “heredados” de Blair House- no figura en la lista de compromisos asumidos en el AsA<sup>57</sup>.

Es importante destacar que esta serie de acuerdos se alcanzaron una vez que la PAC había sido reformulada. Los cambios en la política agraria de la CEE, mediante la llamada reforma Mc. Sharry de 1992, se debieron a una conjunción de factores. Por un lado, fueron el resultado de la presión externa que enfrentaba la CEE debido a sus políticas proteccionistas. Por otro, producto de los cuestionamientos a la interna, dado el esfuerzo presupuestario que la PAC representaba para el bloque<sup>58</sup>. El principal cambio en la política agrícola fue la sustantiva reducción de los precios de garantía y la introducción de ayudas compensatorias directas. En concreto y para el sector de la carne bovina, la reforma conllevó una reducción significativa de sus precios y la asignación de primas por cabeza de ganado supeditadas a un número máximo de animales por hectárea de superficie, favoreciendo así la ganadería extensiva (Comisión Europea, 2012).

Es interesante destacar, además, que esta reforma constituyó un primero mojón en lo que refiere al desarrollo sistemático de normativa sobre políticas agropecuarias sostenibles en la CEE/UE. A partir de entonces, comienza a destinarse una partida específica a dichas políticas a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y se aprueban ayudas agro-ambientales en favor de los productores comprometidos a utilizar técnicas respetuosas con el ambiente, en el marco de las medidas de acompañamiento complementarias a las relativas a los mercados. (Boza y Fernández-Ardavín, 2015) La atención, además, pasó a estar centrada en la calidad, factor que se introdujo como central en las nuevas normas para la promoción de inversiones en las explotaciones así como en los procesos de mejora en la transformación y comercialización. No por casualidad, en 1993

---

<sup>57</sup> Para ahondar en el Acuerdo Andriessen, se sugiere consultar de las Carreras (2002). Los resultados de su investigación “Effects of the Andriessen Clause on meat exports”, se basan en dos fuentes: “Chronology of Australian-European Union Relations”, un documento en donde se listan los acuerdos entre ambos mercados entre 1982 y 1991, y un documento de la Direction Générale des études del Parlamento Europeo incluido en las series “Agriculture-Pêche-Forets” W-61-Partie II, pp.31, 33 y 36.

<sup>58</sup> A inicios del noventa la PAC era la destinataria de más de la mitad del presupuesto comunitario (Boza et al., 2015, p. 59), y aproximadamente el 7% del presupuesto total de la CEE se dirigía al sector de carne bovina (Valls i Pursals, 1994, p. 22).

surge la primera legislación europea en materia de agricultura ecológica. (Comisión Europea, 2012)

El énfasis en las políticas agrarias sostenibles de inicios del noventa se sitúa en un contexto mundial en donde se da cabida a estas preocupaciones y hasta se las coloca en el debate. Un hito al respecto se establece en la “Cumbre de la Tierra” en Río de Janeiro en 1992, y su plan mundial para el desarrollo sostenible, la Agenda 21, que incluye un capítulo referido a la agricultura sostenible y el desarrollo rural. De hecho, el origen de las llamadas Buenas Prácticas Agrícolas (BPA, o GAP, por sus siglas en inglés), muy difundidas en la actualidad, datan de inicios de la década del noventa y son parte de esa agenda<sup>59</sup>. Estas cuestiones están estrechamente vinculadas al cambio que comenzaría a darse bajo la égida de la OMC a mediados del noventa, respecto a las condicionantes del tipo de ayuda interna a los productores nacionales, una vez establecido el sistema de “compartimentos” o “cajas”, aspecto que se profundizará a continuación.

#### **4.3 El multilateralismo en la encrucijada y el rumbo hacia los mega-acuerdos regionales: Las medidas técnicas no arancelarias y la proliferación de estándares (1995-2015)**

En 1995, al entrar en vigor la OMC, el GATT fue incorporado como uno de sus componentes. El pasaje del GATT a la OMC tuvo numerosas implicancias: 1. Significó la sustitución de un acuerdo provisional entre países por una serie de acuerdos definitivos; 2. Implicó un cambio de constitución -de países contratantes a miembros-, así como de funcionamiento -de rondas multilaterales a un foro de negociación permanente-<sup>60</sup>; 3. Sustituyó el sistema de solución de diferencias del GATT que requería el consenso de las partes contratantes a un sistema sobre bases jurídicas, sin requisito de consenso, vinculante al miembro en falta; 4. Incluyó a los bienes agropecuarios, hasta entonces excluidos de las

---

<sup>59</sup> No existe una definición única de “buenas prácticas agrícolas”. A efectos de clarificar la idea que hay en torno a este conjunto de lineamientos o guías, según la FAO las buenas prácticas agrícolas hacen referencia a la existencia de triple sostenibilidad (acciones económicamente viables, sostenibles y socialmente aceptables), tienen en cuenta el cumplimiento de estándares -obligatorios y voluntarios- en la materia; y ponen el foco en la fase primaria de la cadena y en la importancia del contexto institucional en torno a ella. (Poisot et al., 2004, p. 8)

<sup>60</sup> El órgano decisor principal de la OMC es la Conferencia Ministerial que se reúne cada dos años, y que delega por tanto responsabilidades al Consejo General de la OMC. Desde su conformación, han habido 11 conferencias ministeriales: Singapur (1996); Ginebra (1998), Seattle (1999), Doha (2001), Cancún (2003), Hong Kong (2005), Ginebra (2009), Ginebra (2011), Bali (2013), Nairobi (2015), y Buenos Aires (2017). [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/minist\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/minist_s.htm)

negociaciones, así como al comercio de servicios, a las inversiones y los derechos de propiedad intelectual relacionadas con el comercio. (IICA, 2003)

Además de integrar parte del “acervo” del GATT fruto de su actuación entre 1947 y 1994, la OMC abarcó los acuerdos alcanzados en el marco de la Ronda Uruguay. Entre ellos, los mencionados AsA, AMSF, y AOTC de gran importancia para los bienes agroalimentarios como la carne bovina, así como otros acuerdos novedosos sobre sectores y temáticas hasta entonces no incluidos en las negociaciones, como el Acuerdo general sobre el comercio de servicios (GATS, por sus siglas en inglés), y el Acuerdo sobre aspectos comerciales relacionados con los derechos de propiedad intelectual (TRIPS, por sus siglas en inglés).

Mediante el AsA se establecieron compromisos específicos en lo que refiere a Acceso a Mercados, apoyos internos a la agricultura y subvenciones a las exportaciones. Entre las principales medidas acordadas en lo que refiere a Acceso a Mercados estuvieron: (i) las reducciones arancelarias; (ii) la arancelización de los obstáculos no arancelarios; (iii) los contingentes arancelarios; y (iv) una salvaguardia especial agrícola. Este conjunto de medidas tiene una explicación común. Con la llamada arancelización se buscaba eliminar las MNA y reemplazarlas por equivalentes arancelarios<sup>61</sup>. A su vez, y ante la preocupación de que este instrumento pudiera derivar en aranceles consolidados elevados, se establecieron niveles de acceso a mercado mínimo para los productos arancelizados. Se partía de la base que el proceso de arancelización debía por un lado, mantener las oportunidades existentes de acceso a las importaciones (niveles corrientes, correspondientes al período base 1986-88), y por otro abrir nuevas oportunidades (niveles de acceso mínimo) sobre la base de NMF, lo cual se instrumentó a través del uso de contingentes arancelarios (TRQ, tariff-rate quota por sus siglas en inglés). Esto es, la fijación de un determinado volumen de cuota a un menor arancel que el establecido para los volúmenes de importación que superan la cuota<sup>62</sup>. Por último se dejó abierta la posibilidad de aplicar una salvaguardia para los productos arancelizados en caso que los precios cayeran de un nivel determinado, o las importaciones sobrepasaran cierto volumen. (IICA, 2003)

---

<sup>61</sup> El compromiso fue la reducción de aranceles y equivalentes arancelarios en un promedio de 36% considerando los existentes en el período base 1986-1988, durante un período de seis años aplicable a los países desarrollados (para los países en desarrollo el período era de 10 años). (IICA, 2003, p. 31)

<sup>62</sup> Estrictamente los TRQ no constituyen una restricción cuantitativa ya que cualquier cantidad puede ser importada pagando el arancel extra-cuota. Lo que ocurre es que en ocasiones el arancel extra-cuota es prohibitivo y por tanto en los hechos actúa como una restricción. <http://www.fao.org/3/X7353s05.htm>

Concretamente y en lo que atañe a la carne bovina, en 1995 y como parte de los compromisos asumidos, EE.UU. derogó la Ley de Importación de Carnes y estableció un contingente arancelario de 656.000 toneladas –excluidas las importaciones provenientes de los países del NAFTA- con tarifa mínima de 44 USD/ton o 5-10% arancel. La Cuota USA (o también llamada Cuota OMC) fue otorgada a sus proveedores tradicionales, Australia y Nueva Zelanda, y ampliada posteriormente a Argentina y Uruguay<sup>63</sup>, una vez que estos países obtuvieron el estatus libre de fiebre aftosa sin vacunación<sup>64</sup>. Además del contingente arancelario establecido, EE.UU. aplicó una reducción de la tarifa extra-cuota que pasó a ser del 26%. Japón también aplicó una reducción a las tarifas de carnes congeladas; los países exportadores que se beneficiaron fueron aquellos que cumplían con los exigentes requerimientos sanitarios que imponía el mercado japonés, como EE.UU. y Australia (de las Carreras & Gorelik, 2012). La UE, por su parte, mantuvo las cuotas de acceso corriente – Cuota GATT, Bilan y Hilton- y en lo que refiere a las de acceso mínimo, dio apertura a nuevos cupos dentro de la Hilton<sup>65</sup>. No obstante, y fuera de los contingentes arancelarios, la UE continuó aplicando un nivel arancelario elevado para las carnes congeladas y en especial las enfriadas; no así para las cocidas y enlatadas para las cuales el arancel se redujo del 26 al 16% (de las Carreras & Gorelik, 2012, p. 240).

En lo que refiere a las medidas relativas a la ayuda interna establecidas en el AsA, se introdujo una diferenciación de los apoyos y subvenciones internas a la producción, en el llamado “sistema de cajas” que diferenciaba entre apoyos distorsionantes y no distorsionantes. Entre los primeros se estableció un conjunto de políticas calificadas dentro de la “caja ámbar” que incluían las ayudas al mercado y para las cuales se establecieron compromisos de reducción. (Valls i Pursals, 1994). Las medidas no distorsionantes al comercio se calificaron dentro de la “caja verde”, y abarcaron, entre otras: los servicios

---

<sup>63</sup> Es de notar, sin embargo, que mientras Canadá y México carecían de límite de acceso a la cuota USA (por pertenecer al NAFTA), y Australia y Nueva Zelanda se repartían el cupo de 656.000 toneladas, Uruguay y Argentina accedieron tan sólo a 20.000 toneladas cada uno. (María Luisa Recalde & Ariel Barraud, 2002, p. 18)

<sup>64</sup> En 1994 la comisión de la OIE para la fiebre aftosa y otras epizootias (ahora llamada Comisión Científica para las Enfermedades Animales) elaboró un procedimiento para el reconocimiento oficial del estatus libre de fiebre aftosa de los países miembros. Desde entonces, el procedimiento se ha ampliado para incluir otras pestes como la equina, la porcina, y la de pequeños rumiantes, así como el reconocimiento de la perineumonía contagiosa bovina y el estatus de riesgo respecto a la encefalopatía espongiiforme bovina. La OIE concedió el estatus libre de fiebre aftosa sin vacunación a Uruguay en 1996 y a Argentina en el 2000. No obstante, tras los brotes de aftosa en ambos países (y el registrado en Brasil) durante el 2000 y 2001, se quitó el estatus (Jarvis et al., 2005).

<sup>65</sup> En concreto, otorgó un aumento de 18.000 toneladas de Hilton Beef, que implicaron aumentos de cupos para Argentina (11.000 ton.), Brasil (5.000 ton.), y Uruguay (2.000 ton.) (COMISEC, 1994, p. 27).

generales de investigación, las políticas fitosanitarias, de formación, infraestructura, etc., que no implicaran pagos directos a productores; el almacenamiento público con fines de seguridad alimentaria; y las ayudas en el marco de programas ambientales o de asistencia regional a productores en zonas desfavorecidas (Compés et al., 2001). Por último, se calificaron las políticas dudosas en cuanto a su carácter distorsionante del comercio, y se las incluyó en la llamada “caja azul”, que al igual que las de la caja verde quedaron exentas de compromisos de reducción. Entre ellas se incluyeron los pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción, como las mencionadas primas ganaderas introducidas por la Reforma de la PAC en 1992.

En cuanto a los compromisos de reducción de las subvenciones a las exportaciones, estipuladas dentro del AsA, se acordó no establecer nuevos subsidios a los existentes en 1992, y reducir el valor y el volumen del nivel de exportaciones subsidiadas durante el periodo 1995-2000 en relación al período base, que para la carne bovina fue 1986-92 (IICA, 2003, p. 31). Para los países desarrollados los compromisos de reducción fueron 36% en volumen y 21% en valor, y para los en desarrollo, 14% y 24%, respectivamente (Compés et al., 2001, p. 51).

El AMSF fue otro acuerdo central para el comercio de bienes agropecuarios que emergió tras la Ronda Uruguay. Con este acuerdo se buscó precisar la regulación en materia sanitaria y fitosanitaria hasta entonces amparada en el Artículo XX del GATT y en el Código de Estándares aprobado en 1980. Se instó a utilizar las normas y recomendaciones internacionales, y se estableció que los gobiernos nacionales podrían introducir normas de protección más estrictas solo en caso de que se encontraran científicamente justificadas. La ausencia de justificación tendría que proveerla el país que reclamara contra una medida sanitaria impuesta. No obstante, el Acuerdo incluía disposiciones de control, inspección y homologación, así como el establecimiento de un Comité especializado en velar por su cumplimiento (Valls i Pursals, 1994). El otro acuerdo relevante fue el AOTC, en cierto grado complementario al AMSF pues, en la misma línea, buscaba garantizar las medidas necesarias para asegurar la calidad de las exportaciones. Es en dicho acuerdo donde quedan contemplados específicamente los aspectos que hacen a la protección del ambiente. A diferencia del AMSF, en el AOTC no hay referencia explícita a instituciones internacionales encargadas de la armonización de las medidas relacionadas a los obstáculos técnicos al comercio. (Boza et al., 2015)

Es interesante examinar cómo siguió el conflicto de carne con hormonas originado en 1989, bajo este nuevo marco institucional y en un contexto en donde la emergencia sanitaria volvió a hacerse presente. En 1996, EE.UU. y Canadá presentaron el caso ante el nuevo Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. La UE apeló y el Órgano de Apelación examinó una vez más la medida impuesta, a la luz del AMSF. Si bien este acuerdo habilitaba la aplicación de estándares nacionales más estrictos que los internacionales, establecía que los primeros debían estar basados en una evaluación de riesgos. La pronunciación fue contraria a la medida, argumentándose que los estudios científicos presentados por la UE no se centraban específicamente en los impactos de los residuos provenientes de la carne de ganado con hormonas, sino en sus efectos generales. La UE, entonces, debía levantar la restricción o someterse a las sanciones comerciales correspondientes<sup>66</sup>. Esta última, sin embargo, mantuvo la prohibición provisional a la importación de carne con hormonas, mientras continuó con estudios científicos en aras de proveer mayor evidencia.

Sin duda la aparición de sucesivas crisis sanitarias relacionadas a la carne, a partir de la segunda mitad del noventa, contribuyó a extremar las medidas en esta materia. En 1996 un brote de EEB, en Reino Unido, adquirió dimensiones de epidemia cuando se produjo el primer diagnóstico de vínculo entre la enfermedad y su alternativa humana<sup>67</sup>. A partir de entonces, la UE impuso mayores controles sanitarios y nuevos requisitos de información. En 1997 estableció un reglamento sobre el etiquetado de la carne bovina fresca, congelada y picada, con el fin de proporcionar información sobre el país de origen así como los métodos de producción aplicados. En sus inicios, el etiquetado se introdujo como voluntario pero a partir del 2000 pasó a tener carácter obligatorio. En el 2000 otro brote de EEB fue detectado al cual se sumó una nueva crisis de aftosa en el 2001 y otras relacionadas a carnes sustitutas, como la porcina en Bélgica. De acuerdo a Green (2007), estos episodios se encuentran en la génesis de las exigencias reglamentarias en materia de trazabilidad de las carnes promovidas por la UE, y extendidas desde entonces a la totalidad de los productos alimentarios. Según este autor, si bien la trazabilidad emergió como un sistema de gestión de crisis, rápidamente

---

<sup>66</sup> En 1999, la OMC autorizó a EE.UU. y a Canadá a retirar concesiones por un valor equivalente a los daños causados por el embargo comunitario, que determinó el equivalente a 117 y 11 millones de USD, respectivamente (Compés et al., 2001, p. 258).

<sup>67</sup> La variante Creutzfeldt-Jakob, diagnosticada por primera vez en 1996, es una enfermedad neurológica, degenerativa y mortal, cuyo surgimiento provocó una verdadera revolución en lo que refiere a los hábitos alimenticios, y en la normativa comercial de productos cárnicos, especialmente en lo que refiere a aspectos sanitarios.

[http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP\\_FaoRlc/old/prior/segalim/animal/eeb/norma/ue.htm](http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/prior/segalim/animal/eeb/norma/ue.htm)

se volvió un componente central de los sistemas de gestión de calidad, esencial de las cadenas de aprovisionamiento moderno intensivas en la utilización de las TIC.

En efecto, en 1997, la UE estableció que todos los estados miembros debían contar con un sistema de identificación y registro de animales<sup>68</sup>. En el 2000, se revisó el llamado “Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria” presentado por la Comisión Europea, y se propuso un enfoque integral en lo que refiere a la producción y comercialización de alimentos, cuyo principio rector fue el reforzamiento de los sistemas de control “de la granja al consumidor”<sup>69</sup>. En ese marco, se estableció un sistema para la identificación y registro de los bovinos y para el etiquetado de la carne y sus productos derivados, en donde se exigía un código de referencia que vinculara la carne con el ganado de origen, el país de sacrificio, y el tipo de procesamiento<sup>70</sup>. En el 2002 se creó la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se extendieron las exigencias en cuanto al etiquetado, debiéndose incluir también país de nacimiento del ganado, lugares de tránsito y registros actualizados de vacunas, alimentación y enfermedades. En el 2004 se fijaron procedimientos relativos a la higiene de los productos alimenticios, estableciendo la obligatoriedad de la aplicación de procedimientos basados en los principios del HACCP<sup>71</sup> para todos los operadores de empresas alimentarias, en todas las etapas de las cadenas agroalimentarias (Green, 2007). A partir del 2005, la trazabilidad pasó a tener carácter obligatorio en la UE, requerida a los proveedores de alimentos, no solo internos sino también externos. (Arana et al., 2010)

Estos cambios mencionados se dieron en un contexto de una nueva reforma de la PAC en la UE, realizada en el 2003 con horizonte de ejecución final 2013, en donde el acento –y los fondos- fueron hacia la producción sostenible y el desarrollo rural<sup>72</sup>. La consigna de la reforma fue la de “ayudas desacopladas”, esto es: subvenciones y apoyo interno a productores, con independencia del volumen y el tipo de producción, bajo una modalidad de pago único por explotación, sujeto al condicionamiento del cumplimiento de normativas ambientales, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal, y bienestar animal

---

<sup>68</sup> Véase Reglamento (CE) 820/97

<sup>69</sup> Véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:51999DC0719>

<sup>70</sup> Véase: Reglamento (CE) 1760/2000

<sup>71</sup> El Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP, por sus siglas en inglés) es una herramienta de gestión de la calidad en la producción de alimentos.

<sup>72</sup> El mencionado Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) establecido en la reforma de la PAC de 1992 fue sustituido por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Este último se estableció con el fin de financiar programas de desarrollo rural en torno a los siguientes ejes: competitividad, ambiente, calidad de vida y diversificación en el medio rural, y desarrollo territorial. (Boza et al., 2015)

(Comisión Europea, 2012). El re-direccionamiento de la PAC se dio en el marco de las nuevas reglas de juego instaladas en el sistema multilateral del comercio, en especial estuvo en correspondencia con el nuevo sistema de cajas implementado dentro del AsA. Desde entonces lo que se ha observado es un incremento en el monto total de las ayudas incluidas en la “caja azul” y en especial, en la “caja verde”<sup>73</sup>. Este ha sido uno de los grandes temas de debate de la Ronda de Doha iniciada durante la cuarta conferencia ministerial de la OMC en el 2001 – aún en curso-, que puede resumirse en términos del doble desafío que representa el logro de una mayor liberalización comercial con el mínimo riesgo en materia de inocuidad alimentaria y sostenibilidad ambiental.

La UE, si bien pionera, no fue el único mercado que extremó los requerimientos de información, vía trazabilidad y certificación, en pos de garantizar la inocuidad y calidad de las carnes. En el 2001, y tras registrarse casos de EEB en Japón, ese país dispuso nuevas normativas tendientes a incrementar los controles sanitarios; y en el 2003, ante los episodios de EEB en Canadá y EE.UU. –mayor proveedor cárnico japonés-, adoptó una ley que dio origen al sistema nacional de trazabilidad de carne bovina existente actualmente, y estableció un programa destinado a certificar la trazabilidad de las carnes importadas (Japan Agricultural Standard, JAS). En el 2005, Corea del Sur también implementó un sistema informatizado de código de barras con el fin de seguir la ruta del animal desde el nacimiento hasta la faena. Este sistema se volvió obligatorio en el 2009. EE.UU., por su parte, inmerso en la crisis sanitaria que provocaron los brotes de EEB del 2003, anunció a finales de ese año el diseño del Sistema Nacional de Identificación Animal (NAIS, por sus siglas en inglés) el cual puso en práctica en el 2006 y terminó de implementar en el 2009. En Canadá, en el 2001 se creó el Programa Canadiense de Identificación de los Animales, el cual se ajustó en el 2002 tras la exigencia del etiquetado de productos derivados de la carne con trazabilidad impuesta por la UE, y los nuevos requerimientos de etiquetado del país de origen establecidos por EE.UU.. (Green, 2007)

Las mayores preocupaciones instaladas entre los consumidores de los principales países importadores de carne bovina, y plasmadas en mayores exigencias de información y normativas acorde, se trasladaron a los países netamente exportadores. Australia fue un precursor en la materia. Durante los setenta, en el marco de un programa para erradicar la

---

<sup>73</sup> El monto total de ayudas incluidas en la caja verde aumentó de 9,2 a 68 miles de millones de euros de 1995 a 2010 (Banga (2014), citado en Boza et al. (2015, p. 64)).

Brucellosis y la Tuberculosis, estableció un sistema de identificación animal; antecedente directo del actual Programa Nacional de Identificación de Ganado (NILS, por sus siglas en inglés), creado en 1996<sup>74</sup>. Nueva Zelanda comenzó a llevar un registro de marcas en 1998 y posteriormente implementó un sistema de trazabilidad de registro de los movimientos del ganado a lo largo de la cadena, así como certificaciones oficiales de tránsito y una legislación referida a la bioseguridad (Green, 2007). En el 2002, y en el marco de mayores regulaciones establecidas a partir de 1997<sup>75</sup>, se estableció el Sistema Brasileño de Identificación de Origen Bovino y de Búfalo (SISBOV), fruto de un acuerdo entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento y el sector privado, vía entidades certificadoras. En Argentina el primer antecedente en materia de trazabilidad se dio en 1997 con la elaboración de un documento específico para el tránsito animal con destino a faena para la UE, acompañado de un certificado sanitario. Desde entonces, la implementación de un sistema de trazabilidad integral fue avanzando, bajo un sistema conocido como “doble estándar”, debido a su carácter diferencial según destino, con mayores exigencias para la carne destinada a los mercados de exportación (Bonet de Viola, 2012). Uruguay, por su parte, cuenta con un solo estándar en el control sanitario y de inocuidad, independientemente del mercado destino de los cortes cárnicos producidos (Bervejillo, 2015). Uruguay inició la trazabilidad grupal en 1974, y estableció la trazabilidad individual en el 2006, que al 2010 hizo obligatoria para todo el rodeo mediante el Sistema de Información y Registro Animal (SIRA). A partir del 2007 estableció también la trazabilidad obligatoria para la etapa de procesamiento a través del Sistema Electrónico de Información de la Industria Cárnica (SEIIC), o también llamado Cajas Negras<sup>76</sup>.

Junto al incremento de la reglamentación pública, emergieron iniciativas privadas de certificación, estándares y protocolos de calidad, no solo en materia de inocuidad alimentaria, sino también en lo que refiere a las condiciones sociales y ambientales de producción y comercialización. A modo de ejemplo, en 1997 y como iniciativa de un grupo de minoristas se creó en Reino Unido EUREP G.A.P. (desde 2007, GLOBAL G.A.P.), un

---

<sup>74</sup> Véase: <https://www.animalhealthaustralia.com.au/what-we-do/biosecurity-services/national-livestock-identification-scheme/livestock-traceability-history/>

<sup>75</sup> Debido a las demandas de consumidores europeos, en especial tras el brote de EEB en 1996, se estableció un conjunto de normativas para promover una mejora en la calidad de la carne. Véase: Pitelli & Dias de Moraes (2006)

<sup>76</sup> El SEIIC o cajas negras, es un sistema de control de datos con base en balanzas electrónicas situadas en siete puntos del proceso industrial (hacienda, desangrado, dressing, clasificación, ingreso desosado, empaque desosado y despacho).

programa privado de certificación voluntaria para las buenas prácticas agrícolas, actualmente de alcance global. En principio ese programa puso énfasis en la sanidad y la trazabilidad (Green, 2007) y posteriormente se extendió también a métodos de producción sostenible, condiciones más justas para los trabajadores, y al bienestar animal<sup>77</sup>. Otro programa reconocido es la Iniciativa Mundial de Seguridad Alimentaria (GFSI) que comprende normas de gestión de seguridad alimentaria y que fue promovida en el 2000 por un conjunto de empresas distribuidoras (Tesco, Carrefour, Wal-Mart, entre muchas otras). La GFSI no es una certificación sino un procedimiento de evaluación de estándares o normas reconocidas, entre ellas las ya mencionadas GLOBAL G.A.P y HACCP (Volver al Cuadro 3).

Los mayores costos en que han incurrido los países pertenecientes al circuito cárnico, con el fin de dar cumplimiento a diversas normativas sanitarias, requisitos técnicos, y estándares de calidad, se explican por un lado, por los riesgos que las epidemias sanitarias representan para la salud humana, y por otro, por las cuantiosas pérdidas registradas en los países exportadores afectados<sup>78</sup>. En el 2003 cuando se detectó el EEB en Canadá y EE.UU., varios mercados se cerraron a las exportaciones de carne bovina provenientes de esos países. Si bien el incremento del comercio intra-bloque mitigó las pérdidas (en especial para EE.UU.), la reducción del volumen y de los precios de carne exportada fue alarmante<sup>79</sup>. La crisis sanitaria del 2003 tuvo implicancias indirectas para otros países exportadores – como los de Australasia y el Cono Sur- que vieron en ella la oportunidad de acceder a países compradores hasta entonces marginales en sus ventas. En el mercado ruso, por ejemplo, EE.UU. mayor proveedor hasta entonces, fue suplantado por Brasil, y en menor medida pero de forma creciente, por Argentina y Uruguay. Australia pasó a ser el mayor proveedor de carne bovina del mercado chino, tras la prohibición del ingreso de carne proveniente de EE.UU.. Nueva Zelanda y Uruguay también adquirieron un peso significativo en las compras

---

<sup>77</sup> Véase: <https://www.globalgap.org/es/who-we-are/about-us/history/>

<sup>78</sup> A modo de ejemplo, tras los brotes de Fiebre Aftosa en el Cono Sur de América durante el 2000 y 2001, el valor de las exportaciones de carne bovina se redujo en un 80% en Argentina y en un 45% en Uruguay. De acuerdo a estimaciones realizadas por Ilundain, Lema & Sader (2004) los costos totales de la crisis para Uruguay entre el 2001 y 2003 fueron equivalentes al 2% de su producto bruto interno (Bervejillo & Jarvis, 2005, p. 9).

<sup>79</sup> En EE.UU., la estimación acerca de la reducción del volumen exportado de carne bovina en relación a los niveles estimados en ausencia de EEB, fue de 59-95% en el 2004, 43-97% en el 2005, 40-93% en el 2006 y 22-84% en el 2007, según el tipo de corte. El cierre de mercados provocó una caída en los precios para la mayoría de productos. En lo que refiere a destinos, las restricciones impuestas por Corea y Japón –países más exigentes en términos sanitarios y mercados cruciales para EE.UU. por el volumen comercializado- fueron las de mayor consecuencia. (USITC, 2008, pp. 12–13)

de China. A partir del 2007 -cuando la OIE declaró a EE.UU. con “riesgo controlado” de EEB- paulatinamente se reabrieron los mercados para la carne bovina estadounidense, aunque con mayores condicionantes en materia de regulación sanitaria y bajo severas restricciones de acceso a los importadores más exigentes como la UE y Japón. (USITC, 2008)

A inicios del presente siglo, por tanto, se había dado lugar a un reposicionamiento de los principales actores del mercado de carne bovina. EE.UU., sumergido en una crisis sanitaria sin precedentes, había reducido significativamente sus ventas. La UE emergía nuevamente como un importador neto, tras la pérdida de participación de sus exportaciones debido a los mayores compromisos asumidos en la OMC, las reformas de su política agraria, y las sucesivas crisis sanitarias agravadas desde mediados del noventa. Los países asiáticos, ya recuperados de la crisis financiera de 1997, se habían consolidado como grandes demandantes de carne bovina, en especial Japón y Corea del Sur. Otros países en desarrollo con altas tasas de crecimiento, como China e India, y en menor grado Chile y México, habían aumentado el consumo de carne bovina y se ubicaban como principales importadores. El MERCOSUR había adquirido un rol central como abastecedor mundial de carne bovina (Vázquez Platero, 2009). Volviendo al Cuadro 1, se observa que al 2006, Brasil lideraba el *ranking* de países exportadores y tanto Uruguay como Paraguay habían incrementado sus participaciones en el total de exportaciones. En contraposición, Argentina, que todavía mantenía restricciones de acceso a mercados tras los brotes de Fiebre Aftosa en el Cono Sur durante el 2000 y 2001, había disminuido su peso como exportador. Esa tendencia se profundizaría a partir del 2008, luego de que Argentina aplicara medidas de restricción a la exportación de carne.

La pérdida del estatus libre de Fiebre Aftosa sin vacunación implicó para los países del Cono Sur el cierre de los mercados pertenecientes al circuito no aftósico. Si bien Uruguay a partir del 2003 volvió a exportar a los países del NAFTA (aunque no a Japón ni a Corea del Sur), EE.UU. mantuvo la prohibición sobre las importaciones de carne bovina procedente de Argentina. Ese país siguió experimentando brotes de fiebre aftosa hasta febrero del 2006, pero la restricción impuesta por EE.UU. continuó hasta el 2015, año en que la OMC falló a favor de Argentina en el litigio iniciado en el 2012. El Órgano de Solución de Diferencias de la OMC determinó que la prohibición de EE.UU. al ingreso de carne vacuna enfriada o congelada proveniente de Argentina iba en contra del AMSF. La argumentación esgrimida fue que desde el 2006, la medida adoptada por EE.UU. no tenía justificación científica ni

estaba basada en un análisis de riesgo. De acuerdo a Bown & Hillman (2016), la prolongada disputa entre Argentina y EE.UU. puso sobre la mesa algunas debilidades que hacen a las reglas de juego del sistema multilateral de comercio en materia sanitaria. La primera es la poca claridad sobre el peso que tiene la designación de estatus sanitario por parte de la OIE en cuanto a su reconocimiento por parte de los miembros de la OMC. La segunda, son los problemas de asimetrías de información y de incentivos erróneos que se crean, debido a la “vaguedad” con que el AMSF refiere a los procedimientos a ser seguidos en estos casos, en especial en lo que hace a la carga, costos de cumplimiento e inspección necesarios para justificar cambios en la medida previamente establecida<sup>80</sup>.

Un caso similar se había presentado ante el ya mencionado conflicto por la prohibición de carne con hormonas, el cual tras 20 años de negociación llegó a su fin en el 2009. Mediante un memorando de entendimiento firmado entre EE.UU. y la UE, esta última se comprometió a otorgar mayor acceso a las exportaciones de carne vacuna de calidad proveniente de EE.UU. y Canadá, a cambio de mantener el veto sobre la importación de carne tratada con hormonas. A tales efectos se estableció un nuevo contingente arancelario, Cuota 620 (actualmente 481), por un cupo de 20.000 toneladas para la carne vacuna deshuesada de alta calidad, procedente de establecimientos de engorde a corral, con un arancel del 0%. En el 2012 el cupo se amplió a 48.200 toneladas, y se modificó el modo de gestión de la cuota, del régimen de licencias se pasó a “orden de llegada”<sup>81</sup>, lo cual implica que cada exportador tiene la posibilidad de exportar tanto como pueda, hasta que la cuota sea cubierta (Bervejillo, 2015). Otros países, además de EE.UU. y Canadá, han accedido a la cuota; Australia, Nueva Zelanda y Uruguay lo hicieron en el 2011, y Argentina en el 2014. Desde entonces lo que ha venido ocurriendo es la pérdida de participación de EE.UU. en el cupo total asignado, en detrimento de otros exportadores, como Uruguay que actualmente ocupa el 25% del total de la cuota frente al 13% ocupado por EE.UU.. En el 2017 el volumen total de la Cuota se redujo y pasó a ser de 45.000 toneladas debido al TLC entre la UE y Canadá, a quien se le asignó 3.200 de las 11.250 toneladas de cupo trimestral.

La pérdida de participación de EE.UU. en la Cuota 481, motivó que este país recurriera una vez más a la OMC, recordara el origen de la cuota, y exigiera un cupo

---

<sup>80</sup> Véase: Bown & Hillman (2016) “Foot-and-Mouth Disease and Argentina’s Beef Exports: The WTO’s US–Animals Dispute”. Working paper 16-14. Peterson Institute for International Economics.

<sup>81</sup> Véase: Reglamento de ejecución (UE) 481/2012

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:148:0009:0014:ES:PDF>

exclusivo dentro de la misma. Un nuevo acuerdo entre la UE y EE.UU. estableció que esa exclusividad comenzaría a hacerse efectiva a partir del 2020<sup>82</sup>. Sin embargo, es posible que al acuerdo alcanzado se le sigan sumando corolarios, dado el actual contexto de incertidumbre en cuanto a los marcos de negociación en que se dirime el comercio internacional. La última década ha sido escenario de una proliferación de ACR que ha complejizado aún más el *spaghetti bowls* al que hacía referencia Bhagwati en 1995<sup>83</sup>. Algunas cifras son elocuentes: mientras que en 1990 habían 50 ACR en vigor, al 2017 esa cifra ascendía a 279; en el 2014 la mitad del comercio mundial tuvo lugar entre países que habían suscripto ACR; en lo que refiere al comercio agroalimentario, la proporción de ACR aumentó del 20% al 40% entre 1998 y 2009 (FAO, 2017). Una tendencia más reciente ha sido la creación y expansión de acuerdos mega-regionales<sup>84</sup>.

En efecto, hacia finales del periodo de estudio, la dualidad regionalismo-multilateralismo se ha incrementado, con creciente peso del primero en detrimento del segundo. De acuerdo a Ferrando (2012), su origen debe buscarse en las excepciones al artículo de NMF recogidas en el armado de las distintas normativas del GATT, en especial el ya mencionado Artículo XXIV por el cual se permitió la incorporación de acuerdos regionales preferenciales y uniones aduaneras. Según este autor, la incorporación de estos esquemas preferenciales, con el transcurso del tiempo, se han vuelto el “caballo de Troya” del multilateralismo<sup>85</sup>.

En sus inicios, los ACR se establecían con el fin de reducir aranceles y barreras formales de acceso a mercados. Actualmente, abarcan más cuestiones, como los derechos de propiedad intelectual, inversión, circulación de capitales y personas, competencia y

---

<sup>82</sup> A mediados del 2019 la UE oficializó el acuerdo alcanzado con EE.UU., a quien le garantizará un cupo de 35.000 toneladas de las 45.000 toneladas que conforman actualmente la cuota. La medida se hará efectiva de forma progresiva, durante 7 años, con implicancias no menores para los terceros países que participan de la cuota, puesto que pasarán a repartirse las 10.000 toneladas restantes.  
<http://www.blasinayasociados.com/espanol/es-oficial-el-acuerdo-entre-EE.UU.-y-europa-por-la-cuota-481-9?nid=7029>

<sup>83</sup> Este término que hace referencia a la multiplicación de ACR que se introducen y solapan con las negociaciones multilaterales, fue utilizado por Jagdish Bhagwati en su trabajo “US Trade policy: The infatuation with free agreements” (1995).

<sup>84</sup> Los ejemplos más destacados son el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) entre EE.UU. y algunos países de la Cuenca del Pacífico, la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) entre EE.UU. y la Unión Europea, y la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) integrada por Australia, China, India, Japón, Corea, Nueva Zelanda y los 10 países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

<sup>85</sup> En “El multilateralismo y su caballo de Troya” (2012), Ferrando analiza cómo y porqué el artículo XXIV del GATT se volvió el caballo de Troya del sistema multilateral del comercio, y examina el rol de dos actores protagónicos de tal desenlace: los EE.UU. y la CEE/UE.

empresas estatales, comercio electrónico, normas laborales y ambientales, y compras del sector público. En el comercio agroalimentario, los ACR por lo general conllevan el establecimiento o la ampliación de contingentes arancelarios, las prohibiciones y restricciones a la exportación (en algunos casos reafirmando lo establecido por la OMC y en otros prohibiendo las restricciones sin excepción), y la mejora en la coordinación y transparencia de la aplicación de MNA como las MSF y OTC (adhiriéndose a los principios de los AMSF y AOTC o yendo más allá de esas disposiciones). Solo en ocasiones incluyen las salvaguardias para la agricultura, y por lo general no abarcan disposiciones para la ayuda interna a la agricultura. Por último, en lo que refiere a subvenciones a la exportación, algunos ACR contienen disposiciones que prohíben el uso de subvenciones. Sin embargo, se esperaría que esta medida no sea tema de preocupación en futuros acuerdos, dado que se estipuló la eliminación de las subvenciones a la exportación con diferentes plazos para los países desarrollados y en desarrollo en la Conferencia Ministerial de Nairobi de la OMC a finales del 2015. (FAO, 2017)

De particular relevancia en el mercado internacional de la carne bovina han sido los ACR establecidos entre sus principales actores. Entre los numerosos acuerdos con implicancias para la carne bovina, se encuentran: el Acuerdo CAFTA-DR que es un TLC firmado en el 2004 entre los EE.UU., por un lado, y República Dominicana y América Central, por otro; el TLC entre Australia y EE.UU. que entro en vigor en el 2005; el TLC entre Nueva Zelanda y China firmado en el 2008; el KORUS que es un TLC entre EE.UU. y Corea del Sur, también establecido en el 2008; el Acuerdo AANZFTA que es un TLC entre Australia y Nueva Zelanda, por un lado, y los países pertenecientes al ASEAN (2010); los TLC entre Australia y China, y entre Japón y Australia, ambos en vigor a partir del 2015; y el CETA, TLC entre Canadá y la UE.

Los ACR introducen cambios significativos en las condicionantes de acceso. A modo de ejemplos: 1. Los países que participan del Acuerdo CAFTA-DR tendrán acceso ilimitado a la Cuota USA partir del 2020; 2. Al entrar en vigor el TLC entre Australia y Japón en 2015, el arancel estipulado para la carne congelada australiana se redujo de 38,5% a 30,5%, y se estableció un programa para reducciones posteriores, progresivas, durante 18 años, hasta llegar a un arancel de 19,5%. Para la carne enfriada, esas cifras son de 38,5%, 32,5% y 23,5%, respectivamente; 3. En el TLC firmado entre Australia y China se acordó la eliminación total de los aranceles pagos por la carne australiana en el período 2015-2024,

partiendo de aranceles en torno al 12-25% según las partidas exportadas;<sup>86</sup> El CETA entre la UE y Canadá le permitió a este último un cupo exclusivo a la Cuota 481, la exoneración del pago de aranceles por su cupo en la cuota Hilton; y la creación de dos cuotas de 35.000 y 15.000 toneladas anuales de carne bovina enfriada y congelada, libre de aranceles<sup>87</sup>.

## 5. Síntesis y conclusiones

Desde la segunda posguerra y hasta finales del setenta -período signado por la conformación del multilateralismo y la emergencia de una nueva fase de regionalismo-, el comercio de bienes agroalimentarios, entre ellos la carne bovina, estuvo presente de forma muy marginal en las negociaciones internacionales. Escasos fueron los logros en materia de reducción de aranceles, y progresiva fue la aplicación de barreras comerciales no arancelarias. La seguridad alimentaria, entendida ésta como la disponibilidad de alimentos, fue la principal razón invocada en el trato especial que recibió el sector agroalimentario en las negociaciones multilaterales y en las principales políticas aplicadas por la CEE – epicentro de la nueva oleada de regionalismo-. En ese contexto, a las restricciones sanitarias impuestas al comercio de carne bovina, agudizadas tras el brote de fiebre aftosa en Reino Unido en 1966/67, se adicionó la política restrictiva a la importación de los principales compradores, principalmente mediante la aplicación de topes máximos, cupos, y gravámenes variables a las importaciones.

Los años ochenta y principios del noventa fueron testigo de arduas negociaciones en el sistema de comercio multilateral y del resurgimiento de otras vías de negociación, ya sea con el fin de posicionarse mejor en las negociaciones multilaterales como con el objetivo de generar alternativas a un multilateralismo con horizonte difuso. En lo que refiere a las negociaciones multilaterales, la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994) marcó un antes y un después en materia comercial, en especial en lo que refiere a los bienes agropecuarios. Asimismo, la segunda nueva oleada de regionalismo que una vez más tuvo de epicentro a Europa en su búsqueda de avanzar en el proceso de integración –efectivizado en 1993 a través de la creación de UE- comenzó a extenderse hacia otras latitudes, y otros acuerdos de integración relevantes en materia comercial, como el NAFTA y el MERCOSUR, se establecieron durante la primera mitad de la década del noventa.

---

<sup>86</sup> <https://dfat.gov.au/trade/agreements/Pages/status-of-fta-negotiations.aspx#force>

<sup>87</sup> <https://www.valorsoja.com/2019/06/27/que-cupo-de-exportacion-de-carnes-le-corresponderia-al-mercosur-en-un-tratado-de-libre-comercio-con-la-union-europea/>

Fruto de los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay así como de las implicancias de la reforma de la política agraria de la UE, a mediados del noventa emergen nuevas reglas de juego para el comercio de bienes agroalimentarios. De particular relevancia para la carne bovina, fue el proceso de “arancelización”, y el creciente uso de contingentes arancelarios (también llamadas cuotas arancelarias), destinados principalmente a cortes de mayor calidad. A esta tendencia, que bien podría aludirse como de “cuotificación”, se sumó el incremento en la aplicación de medidas técnicas no arancelarias. Estas últimas deben entenderse en el contexto de un cambio de paradigma que va más allá de lo concerniente al comercio, pero que lo incluye, y tiene que ver con el arribo de nuevos énfasis en las agendas de desarrollo que responden a preocupaciones en torno a la salud, la inocuidad, la calidad y el ambiente.

En efecto, en el nuevo marco institucional post-GATT, la seguridad alimentaria siguió teniendo cabida, pero adquirió otro significado. En 1996, en la Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, se establecieron líneas de acción para el logro de la seguridad alimentaria a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial. En ese marco, se precisó que “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”<sup>88</sup>. Es decir, la seguridad alimentaria trascendió al mero acceso universal a los alimentos, y se resignificó en la necesidad de satisfacer una creciente demanda alimentaria en cantidad, pero también en calidad y diversidad, con el desafío a su vez, de lograrlo de una forma sostenible. Las implicancias de esta redefinición no han tenido un carácter meramente nominativo, sino que se han ido plasmando en la nueva arquitectura institucional del comercio tanto en la órbita de la OMC como en las reglas de juego establecidas por los numerosos y crecientes acuerdos comerciales regionales.

En ese marco, nuevos -más precisamente, renovados- actores han adquirido mayor poder en la cadena cárnica. Por un lado, se encuentran las grandes firmas del sector de *retail* que ejercen el control de la cadena cárnica, vía su cercanía con los consumidores, y mediante su creciente influencia en la regulación de los sistemas de certificación y en los protocolos exigidos para garantizar las características de los productos ofrecidos. Por otro lado están las

---

<sup>88</sup> Esta definición, adoptada por la FAO, es actualmente la noción más difundida.  
<http://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm>

empresas líderes de procesamiento de la carne que mediante estrategias de internalización, han adquirido mayor escala (menores costos), y activos críticos de la cadena, como los procesos de control de calidad y la trazabilidad de la carne.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alliot, C., & Ly, S. (2017). *Retailing. Expanding aisles*. En *Agrifood Atlas. Facts and figures about the corporations that control what we eat 2017*. Alliot, Christophe et al. (pp. 30–31).
- Arana, A., González, F. A., Rodríguez, R., Sánchez, A., & Vallejo, B. (2010). *Trazabilidad de la carne de bovino: conceptos, aspectos tecnológicos y perspectivas para México*. *Interciencia*, 35(10).
- Baldwin, R. (2017). *La gran convergencia : Migración, tecnología y la nueva globalización*. Antoni Bosch Editor, S.A. ISBN 978-8494627118
- Barbero, M. I. (2014). *Multinacionales latinoamericanas en perspectiva comparada . Teoría e historia*. Universidad de los Andes, Facultad de Administración, Cátedra Corona.
- Barraud, Ariel & Recalde, María Luisa (2002). *Competitividad de la carne vacuna en Argentina*. *Actualidad Económica*, 52, 14–22. [http://www.funcex.org.br/material/redemercosul\\_bibliografia/biblioteca/ESTUDOS\\_ARGENTINA/ARG\\_3.pdf](http://www.funcex.org.br/material/redemercosul_bibliografia/biblioteca/ESTUDOS_ARGENTINA/ARG_3.pdf)
- Bello, P. W. (2003). *La institucionalización del dumping: El Acuerdo sobre Agricultura*. *Revista Biodiversidad* N°38. <https://www.grain.org/es/category/91-revista-biodiversidad>
- Bervejillo, J. E. (2015). *Uruguay ' s beef industry*. An Assessment of WTO Disciplines on Market Access in Agriculture (No. 847).
- Bervejillo, J. E., & Jarvis, L. S. (2005). *Foot and Mouth Disease Eradication and Control in the Southern Cone (inédito)*.
- Bhagwati, Jagdish (1995). *US Trade policy: The infatuation with free agreements*. Columbia University. Discussion Paper Series No. 726
- Bisang, R., Robert, S., Santangelo, F., & Albornoz, I. (2008). *Estructura de la oferta de carnes bovinas en la Argentina-Actualidad y evolución reciente*. Instituto de Promoción de la Carne Vacuna y Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Bisang, R. (2003). *Estudios sobre el sector alimentario. Componente B: Redes agroalimentarias. Tramas. B.1 Las tramas de carnes bovinas en Argentina*. Oficina de la Cepal en Buenos Aires. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía de la Nación.
- Bonet de Viola, A. M. (2012). *Sistema Normativo Argentino de Trazabilidad Bovina*. 9º Encuentro de Colegios de Abogados Sobre Temas de Derecho Agrario, November 2012. [http://academia.edu/2896578/Sistema\\_Normativo\\_Argentino\\_de\\_Trazabilidad\\_Bovina](http://academia.edu/2896578/Sistema_Normativo_Argentino_de_Trazabilidad_Bovina)
- Bown, C. P., & Hillman, J. A. (2016). *Foot-and-Mouth Disease and Argentina ' s Beef Exports : The WTO ' s US – Animals Dispute*. *World Trade Review* , Volume 16 , Issue 2
- Boza, S., Sánchez, Á., & Rozas, J. (2015). *Las negociaciones agrícolas en la OMC: una*

- mirada desde América Latina*. En: *20 años de la OMC. Una perspectiva desde Latinoamérica*. FLACSO, Programa de cátedras de la OMC, Universidad de Chile. (pp. 201–218). <https://www.uchile.cl/publicaciones/125023/20-anos-de-la-omc-una-perspectiva-desde-latinoamerica>
- Chemnitz, C. (2014). *The rise of the global market*. En *Meat Atlas. Fact and figures about the animals we eat* (pp. 10–11) C. C. & S. Becheva (Ed.). Heinrich Böll Foundation, Friends of the Earth Europe. [https://www.boell.de/sites/default/files/meat\\_atlas2014\\_kommentierbar.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/meat_atlas2014_kommentierbar.pdf)
- Comisión Europea. (2012). *50 años de Política Agrícola Común. Historia, Evolución y Futuro de la PAC*. [www.unionsagrarias.org](http://www.unionsagrarias.org)
- Compés, R., García, J. M., & Reig, E. (2001). *Agricultura, comercio y alimentación. La OMC y las negociaciones comerciales multilaterales*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaría General Técnica. Centro de publicaciones.
- Costa Vieira, A., & Thorstensen, V. (2015). *Private Standards or Market Standards: in search for legitimacy and accountability in the international trading system*. En *20 años de la OMC. Una perspectiva desde Latinoamérica*. FLACSO, Programa de cátedras de la OMC, Universidad de Chile. (pp. 67–96). <https://www.uchile.cl/publicaciones/125023/20-anos-de-la-omc-una-perspectiva-desde-latinoamerica>
- Crespoline, M., De Zen, S., Reydon, B., & Bernadino, T. (2015). *O complexo agroindustrial da carne bovina*. 53º Congreso Da Sociedade Brasileira de Economia, Administracao e Sociologia Rural. Agropecuaria, Pecuaria e Desenvolvimento. <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/documentos/texto/o-complexo-agroindustrial-da-carne-bovina-artigo-publicado-no-53-congresso-da-sober-2015.aspx>
- de las Carreras, A., & Gorelik, M. (2012). *El país de la carne (?)*. Ideas para recuperar la ganadería argentina. Editorial Dunkel, Argentina.
- de las Carreras, A. (2002). *Effects of the Andriessen Clause on Meat Exports*. (inédito).
- FAO (1983). *El nuevo proteccionismo y los intentos de liberalizar el comercio agrícola: algunos documentos de trabajo de la Dirección de productos básicos y comercio*. ISBN 92-5-301312-5
- FAO (1985). *Legislación relativa al comercio internacional de la carne del bovino. Estudio legislativo N°36*. <http://www.fao.org/3/ak472S/ak472S.pdf>
- FAO (2017). *Notas de orientación sobre política comercial. El trato de la agricultura en los acuerdos comerciales regionales*. <http://www.fao.org/3/a-i8010s.pdf>
- Ferrando, A. P. (2012). *El Multilateralismo y su Caballo de Troya. Tomo I y Tomo II*. Instituto de Estrategia Internacional (IEI) - Camara de Exportadores de la República Argentina (CERA).
- Fioretto, C. (2019). *Incorporación de la dimensión ambiental en la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay*. Consultoría DP-OPP. Informe final. [https://estrategiadesarrollo2050.gub.uy/sites/default/files/inline-files/Dimensión ambiental de la Estrategia de Desarrollo 2050.pdf](https://estrategiadesarrollo2050.gub.uy/sites/default/files/inline-files/Dimensión%20ambiental%20de%20la%20Estrategia%20de%20Desarrollo%202050.pdf)
- Flores, M. (2013). *Mercado mundial y cadena de valor de la carne bovina*. Núcleo de Estudios Sociales Agrarios. (No. 90).
- García Urdaneta, A. C., & Pérez González, J. J. (2016). *Marco conceptual de la medición de seguridad alimentaria (SA): Análisis comparativo y crítico de algunas métricas*. Agroalimentaria, 22(43). <https://www.redalyc.org/jatsRepo/1992/199251019004/199251019004.pdf>
- GATT (1987). *The international markets for meat 1986/87*. [https://www.wto.org/gatt\\_docs/English/SULPDF/91260156.pdf](https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91260156.pdf)

- Gereffi, G., & Lee, J. (2009). *A Global Value Chain Approach to Food Safety and Quality*. Paper prepared for the Global Health Diplomacy for Chronic Disease Prevention Working Paper Series. <https://gvcc.duke.edu/cggclisting/a-global-value-chain-approach-to-food-safety-and-quality-standards/>
- Green, R. (2007). *Plataforma Tecnológica Regional. Hacia el fortalecimiento competitivo de la cadena de carne bovina en la región del MERCOSUR ampliado. Trazabilidad de carnes en el mercado mundial*. Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). <http://repiica.iica.int/docs/B0492e/B0492e.pdf>
- IICA (2003). *Disciplinas comerciales Multilaterales de la OMC y Negociaciones sobre Agricultura en la Ronda Doha*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-MGAP.
- IICA (2009). *La experiencia de Uruguay en trazabilidad bovina*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-INAC-MGAP.
- Jarvis, L. S., Bervejillo, J. E., & Cancino, J. P. (2005). *International beef prices: Is there evidence of convergence?* Review of Agricultural Economics, 27(3), 449–455. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9353.2005.00243.x>
- O'Briens, R., & Williams, M. (2010). *Global Political Economy: Evolution and Dynamics*. Palgrave Macmillan. 3rd edition edition.
- OMC (2003). *Los textos jurídicos. Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales*. [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/26-gats\\_02\\_s.htm#annats](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats_02_s.htm#annats)
- OMC (2011). *Informe sobre el comercio mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/wtr11\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr11_s.htm)
- OMC (2012). *Informe sobre el Comercio Mundial 2012. Comercio y políticas públicas: Análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI*. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/world\\_trade\\_report12\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report12_s.pdf)
- OMC (2013). *Informe sobre el comercio mundial 2013. Factores que determinan el futuro del comercio*. <https://doi.org/10.30875/ef1447c7-es>
- Pereira, A. (2018). *El Agro en Uruguay. Futuros Posibles*. [http://www.acadeco.com.uy/files/2018\\_premio3\\_pereira\\_ramela.pdf](http://www.acadeco.com.uy/files/2018_premio3_pereira_ramela.pdf)
- Pitelli, M. M., & Dias de Moraes, M. A. F. (2006). *Sistema agroindustrial da carne bovina brasileiro. Análise do impacto das exigências do consumidor europeu sobre a estrutura de governança*. Revista de Economia e Sociologia Rural, 44(1).
- Poisot, A.-S., Speedy, A., & Kueneman, E. (2004). *Good Agricultural Practices – a working concept*. Background paper for the FAO Internal Workshop on Good Agricultural Practices. FAO GAP Working Paper Series, October, 34. <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/010/ag856e/ag856e00.pdf>
- Reardon, T., Codron, J. M., Busch, L., Bingen, J., & Harris, C. (2001). *Global change in agrifood grades and standards: Agribusiness strategic responses in developing countries*. International Food and Agribusiness Management Review, 2(3), 421–435. [https://doi.org/10.1016/s1096-7508\(01\)00035-0](https://doi.org/10.1016/s1096-7508(01)00035-0)
- Standards. *Global Health Diplomacy for Chronic Disease Prevention, Global Hea*, 52. [http://www.cggc.duke.edu/pdfs/GlobalHealth/Gereffi\\_Lee\\_GVCFoodSafety1\\_4Feb2009.pdf](http://www.cggc.duke.edu/pdfs/GlobalHealth/Gereffi_Lee_GVCFoodSafety1_4Feb2009.pdf)
- Sharma, S. (2017). *Meat. Herd instinct*. En: *AgriFood Atlas. Facts and figures about the corporations that control what we eat 2017*. Alliot, Christophe et al. (pp. 34–35).

- Heinrich Böll Foundation, Rosa Luxemburg Foundation & Friends of the Earth Europe.  
Scannel, M., & Wolff, C. (2008). *Consecuencias del uso de los estándares privados en el comercio internacional de animales y productos de origen animal*. 76ª Sesión General. Comité Internacional de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE). 76 SG/10. Paris, France. <https://silo.tips/download/consecuencias-del-uso-de-los-estandares-privados-en-el-comercio-internacional-de>
- USITC (2008). *Global Beef Trade: Effect of Animal Health, Sanitary, Food Safety, and Other Measures on U.S. Beef Exports*. <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4033.pdf>
- UNCTAD (2012). *Clasificación internacional de medidas no arancelarias*. [https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ditctab20122\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ditctab20122_es.pdf)
- UNCTAD (2017). *Informe sobre las inversiones en el mundo 2017*. [https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2017\\_overview\\_es.pdf](https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2017_overview_es.pdf)
- Valls i Pursals, R. (1994). *Ganado vacuno de carne. Nuevo escenario y postreforma*. *Dossiers Agraris*. Institució Catalana d'Estudis Agraris, 0(2), 19–28. <https://doi.org/10.2436/da.v0i2.448>
- Vázquez Platero, R. (2009). *Situación del mercado internacional de carne bovina*. *Revista de La Bolsa de Comercio de Rosario*, 30–35.

## **BASES DE DATOS**

CICE OEA Sistema de Información sobre Comercio Exterior

[http://www.sice.oas.org/agreements\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp)

FAOSTAT

<http://www.fao.org/faostat/en/>

MOxLAD Base de Datos de Historia Económica de América Latina Montevideo-Oxford

<http://moxlad.cienciassociales.edu.uy>

OMC International Trade Center

<http://i-tip.wto.org/goods/Forms/TableView.aspx?mode=modify&action=search>

OMC Regional Trade Agreements Database

<https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>

UN Comtrade | International Trade Statistics Database

<https://comtrade.un.org/>