

# El comercio mundial de carne vacuna y las exportaciones de los países atrasados

## Una respuesta y algunos comentarios

LAJOS BORSODY\*

### INTRODUCCION

El artículo de Martín Buxedas sobre el comercio internacional de carne vacuna y las exportaciones de los países atrasados es muy interesante. Abarca temas muy amplios y problemas complejos. En consecuencia, no es sorprendente que su presentación sea incompleta en algunos casos. Tampoco es difícil que aparezcan errores sobre cuestiones de hecho cuando se intenta resumir lo ocurrido durante largos perío-

dos en campos tan amplios. Entre esos errores, resulta especialmente desafortunada la interpretación, sin duda equivocada, que Buxedas da a los estudios de la FAO sobre las perspectivas del mercado en el largo plazo. En dos ocasiones se afirma en el artículo que, en el pasado, la FAO —y otras organizaciones internacionales— han contribuido a generar expectativas excesivamente optimistas, aun “eufóricas”, con respecto a las perspectivas del mercado de la carne. Durante los últimos tres años, aproximadamente, no han sido infrecuentes incomprensiones parecidas, cuando en el mercado internacional de la carne surgieron, por razones bien conocidas, problemas de acceso a los mercados quizá sin precedentes.

Para que los lectores puedan apreciar la situación real desde una perspectiva adecuada, en primer lugar complementaré el artículo referido, mediante un breve resumen del trabajo de la FAO en este campo. En efecto, los esfuerzos de la Organización por mejorar las condiciones del comercio mundial de carne son de larga data. El centro de esos

\* Economista de la Dirección de Productos Básicos y Comercio de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El autor escribió este artículo ante la publicación del trabajo de Martín Buxedas “El comercio internacional de carne vacuna y las exportaciones de los países atrasados”, en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 12, México, diciembre de 1977. Las opiniones que expresa son personales y no reflejan necesariamente las de la Organización a la que pertenece. [Las citas de documentos de la FAO, salvo la de la nota 5, se tomaron de las versiones oficiales en español de esa Organización. Traducción del inglés de Rubén Svirsky.]

esfuerzos ha sido el Grupo Intergubernamental sobre la Carne (GIC) de la FAO, que se estableció según las recomendaciones de una reunión de consulta internacional que la FAO organizó en Buenos Aires, en 1970. El trabajo del Grupo es especialmente pertinente con respecto al punto mencionado, y está muy vinculado con muchos otros temas que se tocan en el artículo aludido; por tanto, creo que un resumen de la acción del GIC tiene un interés específico, así como uno más general, y que será una ilustración suficiente de los esfuerzos de la Secretaría de la FAO por promover mayor comprensión y cooperación internacionales en este sector, que presenta tantas dificultades.

#### EL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE LA CARNE

El GIC es uno de los grupos intergubernamentales de consulta que actúan bajo los auspicios del Comité de Problemas de Productos Básicos (CPPB) de la FAO.<sup>1</sup> Su objetivo es la búsqueda, en un marco intergubernamental, de soluciones a los problemas internacionales de los productos básicos. Como dije, el GIC se estableció en 1970, después de dos Consultas Especiales sobre Carne y Aves de Corral que organizó la FAO, ante el pedido de los países en desarrollo en la Conferencia de la FAO de 1967, en el sentido de que se estableciera un grupo permanente de consulta sobre dichos productos.<sup>2</sup>

Según se estipuló al crearlo, el objetivo del Grupo es proporcionar un foro de consultas y estudios sobre el comercio internacional, la producción y el consumo de carne, con especial atención para los problemas referentes al desarrollo ganadero y a la comercialización de la carne. Debe analizar los programas vinculados con la expansión de la producción de carne y su influencia en el comercio; la producción, el consumo y las perspectivas del mercado de la carne y los productos cárneos, a corto, mediano y largo plazos, así como otros temas relacionados con éstos. La participación en el Grupo está abierta a todos los países miembros y miembros asociados de la FAO y de las Naciones Unidas.

Es importante agregar que, desde 1970, los únicos foros intergubernamentales en los que los países en desarrollo pudieron participar (como efectivamente lo hicieron) en las discusiones sobre los problemas internacionales de la carne, fueron las dos reuniones especiales de consulta mencionadas, la Conferencia de la FAO, el CPPB y el propio GIC. El número cada vez mayor de organizaciones y de grupos especializados que, en los últimos años, comenzaron a otorgar una atención especial a la carne cuando las dificultades se tornaron agudas, es un índice de la importancia creciente que se asigna, justificadamente, a un sector problemático que la FAO reconoció como tal con toda oportunidad.

1. Los otros grupos se ocupan de los siguientes productos: arroz; té, cacao, cereales, cítricos; yute, cáñamo y otras fibras; oleaginosas, aceites y grasas; plátano; fibras duras y vino. También hay un grupo de colocación de excedentes.

2. Véase la Resolución núm. 2/67, "Creación de un Grupo de Estudio sobre Carne y Aves de Corral", aprobada el 23 de noviembre de 1967, en el *Informe del 14o. período de sesiones de la Conferencia de la FAO* (realizada en Roma del 4 al 23 de noviembre de 1967), FAO, Roma, 1968.

Dentro de los amplios objetivos indicados, el programa de trabajo del Grupo de la FAO cubrió los principales tipos de carne que participan en el comercio internacional, dando atención a los problemas de acceso a los mercados, en particular los que afectan a los países en desarrollo. Al mejorar la información sobre el mercado y los análisis de perspectivas, se apoyó la planificación de la industria, tanto nacional como internacionalmente. Por ejemplo, las proposiciones principales que surgieron de las sesiones cuarta y quinta del Grupo, realizadas en 1974 y 1975, se referían a los problemas de acceso a los mercados, y otorgaban una importancia especial a la necesidad de continuar con los análisis de las tendencias cíclicas de la industria de carne vacuna y de las políticas relacionadas con ellas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Después de profundos análisis realizados en las dos sesiones previas, en la sexta (1976) el Grupo adoptó por consenso las "Directrices para la Cooperación Internacional en el Sector de la Zootecnia y de la Carne" (véase el texto en la página siguiente). Con ellas se buscaba crear un marco dentro del cual se pudiese buscar soluciones concretas a los apremiantes problemas del comercio de la carne y del desarrollo, con un espíritu de respeto y cooperación mutuos entre los países afectados. Como puede apreciarse en su texto, las Directrices otorgan atención especial a las necesidades del desarrollo de los países atrasados.

#### LA FAO Y SU VISION DEL FUTURO

La sola existencia del GIC debería bastar para disipar toda duda respecto al origen de las evaluaciones "eufóricas" sobre las perspectivas del mercado de carnes, por lo menos en cuanto concierne a la FAO. Aunque el hecho no es muy conocido, el CPPB aplica criterios sumamente estrictos para crear grupos de esta clase. Por ejemplo, debe haber razones para creer que un producto (o un grupo de productos estrechamente vinculados) se enfrenta o está a punto de enfrentarse con dificultades graves. Sobre la base de estudios preliminares, el CPPB debe estar convencido de que los problemas que deberá manejar un eventual "grupo" son de carácter permanente, o de una naturaleza recurrente y de una frecuencia tal que exigen una continua atención intergubernamental. En el caso de la carne, estas características quedaron demostradas por los estudios que la Secretaría preparó para el CPPB en 1968 y para las consultas especiales de 1969 y 1970, así como por las propias consultas. Si la Secretaría de la FAO estima que no son problemáticas las perspectivas del mercado de determinado producto, es imposible crear un foro bajo los auspicios del CPPB.

Por supuesto, la opinión sobre la carne que prevaleció en la Secretaría de la FAO era muy distinta. A la luz de los estudios de perspectiva a largo plazo de la producción y la demanda (que incluían las proyecciones sobre la producción y la demanda de carne que la FAO publicó en 1967), las previsiones globales sobre la demanda de carne parecían favorables. Otros estudios similares llegaron a conclusiones parecidas. Es interesante, aunque algo descorazonador, comprobar que algunas personas sólo leyeron y recuerdan ese aspecto, entre los miles de palabras de advertencia, de limitación, de prudencia, que acompañaban a las conclusiones generales de estos estudios. Durante el desarrollo del

## DIRECTRICES PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL SECTOR DE LA ZOOTECNIA Y DE LA CARNE

### A. Objetivos generales de la cooperación internacional

En términos generales, el objetivo de la cooperación internacional en el sector de la zootecnia y de la carne debe ser garantizar una expansión equilibrada de la producción y el consumo de carne — sobre todo en los países que adolecen de déficit de proteínas animales — y del comercio de ese producto. El logro de este objetivo deberá beneficiar por igual a los productores y a los consumidores, y crear condiciones equitativas para el sostenimiento de los esfuerzos de desarrollo de los países en vías de alcanzarlo. En particular, las medidas que se adopten deberán:

- i)* apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo por mejorar su industria zootécnica y cárnica, mediante programas integrados de asistencia técnica, ayuda e inversión, incluidas mejora genética, investigación, capacitación y extensión, a fin de ayudarles a desarrollar plenamente su potencial de producción para que puedan atender la creciente demanda interna de carne. En esas actividades de desarrollo debe prestarse especial atención a promover la producción pecuaria a nivel de las pequeñas explotaciones y a mejorar el nivel de vida de los productores, teniendo en cuenta la adopción de tecnología indígena y el aprovechamiento de los recursos locales;
- ii)* mejorar el consumo y la nutrición y promover una mayor eficiencia en la producción y mercadeo de carne, para mejorar así los ingresos de los agricultores y la situación general del comercio internacional de carne;
- iii)* tener en cuenta los intereses de los países exportadores e importadores y la contribución especial que puede aportar el sector de la zootecnia y de la carne al proceso de crecimiento de los países en desarrollo;
- iv)* tender a mitigar los efectos de la inestabilidad del mercado en los ingresos y las entradas de divisas de los países que participan en el comercio internacional de animales y de carne, en particular de los países en desarrollo;
- v)* promover una mayor participación de los países en desarrollo en el comercio internacional de carne.

### B. Medidas nacionales

- i)* Como las políticas que afectan a la rentabilidad de la producción de cereales pueden ejercer una importante influencia en el sector zootécnico, los gobiernos deberán tratar de asegurarse de que dichas políticas e instrumentos normativos no causen ningún efecto desestabilizador en las economías internas y externas de la zootecnia y de la carne, ni surtan efectos perjudiciales para las importaciones de carne, sobre todo las procedentes de países en desarrollo;
- ii)* en épocas de excedentes nacionales, deberá darse prioridad a las medidas tendentes a aumentar la demanda y el consumo, antes de recurrir a medidas para estimular las exportaciones;
- iii)* hay que promover la mejora de la elaboración y mercadeo de la carne para facilitar un ajuste continuo de la oferta y la demanda y reducir la inestabilidad del mercado, y para aumentar la producción y el consumo generales;
- iv)* a fin de promover la armonización de las políticas nacionales en el sector de la carne, el Grupo Intergubernamental sobre la Carne debe revisar periódicamente las políticas nacionales que afectan a la producción, el consumo y el comercio internacional de este producto.

### C. Políticas comerciales

- i)* Los gobiernos deben procurar que las consecuencias de eventuales inestabilidades de sus industrias zootécnicas y cárnicas no perjudiquen a los sectores zootécnicos de otros países, en particular de los países en desarrollo;
- ii)* en la medida en que el desequilibrio mundial entre la oferta y la demanda de carne se deba a la situación de la industria zootécnica y cárnica de los países que participan en el comercio internacional de estos productos, deberá efectuarse un intercambio de opiniones entre los gobiernos de los países interesados, para asegurar en condiciones satisfactorias salida a la producción de los países exportadores y suministros continuos para atender a las necesidades de los importadores. En dichos intercambios de opiniones debe tenerse plenamente en cuenta la necesidad de los países en desarrollo con posibilidades de producción de ampliar ésta y sus exportaciones a precios remuneradores en el marco de sus esfuerzos de desarrollo;
- iii)* para proteger los intereses de los países exportadores e importadores de carne, deberán celebrarse consultas entre los gobiernos de los países interesados, en la manera y las tribunas oportunas, en especial en el marco del GATT, cuando cualquiera de las partes tenga intención de adoptar medidas que puedan interferir perjudicialmente en las estructuras normales del comercio internacional o afectar negativamente a los esfuerzos de fomento de los países exportadores en desarrollo;
- iv)* cuando los países importadores introduzcan restricciones al comercio, o adopten otras medidas de carácter temporal y excepcional, deberán prestar especial atención a salvaguardar los intereses de fomento de los países en desarrollo exportadores de carne; a tal fin, siempre que sea necesario, los países desarrollados deberán adoptar disposiciones especiales y preferentes en favor de las importaciones de los países en desarrollo;
- v)* cuando las existencias acumuladas de carne se coloquen en mercados extranjeros en condiciones especiales de favor, deberá procederse de conformidad con los Principios de la FAO sobre Colocación de Excedentes y Obligaciones de Consulta;
- vi)* siempre que sea viable y económicamente conveniente, los gobiernos deberán considerar la posibilidad de concertar contratos a largo plazo para la exportación e importación de animales y de carne;
- vii)* los países importadores deberán aplicar siempre de manera uniforme y coherente sus reglamentaciones en materia de sanidad e higiene de la carne a las importaciones de todas las procedencias;
- viii)* los gobiernos deben aprovechar la oportunidad que les ofrece el Grupo Intergubernamental sobre la Carne para intercambiar regularmente información sobre las medidas nacionales que afectan al comercio internacional y para consultarse sobre posibles medidas correctivas cuando surjan dificultades especiales.

fenómeno que un observador designó, adecuadamente, como la "carnemanía" de comienzos de la década de los setenta, se tendió a olvidar, en general, los extensos y explícitos análisis sobre la naturaleza de los ejercicios de proyección, sobre sus supuestos subyacentes, sobre el marco general de las políticas, etc. Sería útil, en verdad, recordar hoy algunas de esas advertencias, salvedades y análisis, especialmente porque siguen siendo muy pertinentes con respecto a la situación y a las perspectivas actuales de los mercados mundiales de la carne.

#### UN REPASO DE PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

Aun en el momento más agudo de la crisis actual, fueron pocos los observadores del mercado mundial que pusieron en duda, con seriedad, el carácter relativamente favorable de las perspectivas de largo plazo de la demanda de carne, incluso de la vacuna. Quizá el error de algunos haya consistido en suponer que el aumento de la demanda se traduciría sin contratiempos en un incremento del consumo que, a su vez, sería simultáneo al crecimiento sin obstáculos, a largo plazo, del comercio mundial, que beneficiaría a *todos* los países que en él intervenían. La opinión de la FAO sobre este asunto se expresó con toda claridad en el estudio de proyecciones realizado en 1967. Los párrafos siguientes, escritos hace más de diez años, se refieren a las perspectivas de los ingresos provenientes de las exportaciones de carne vacuna:

"Varias circunstancias explican en gran parte que durante la posguerra el mercado mundial hubiese podido absorber sin efectos desastrosos para los precios e ingresos de exportación los muy crecientes y fluctuantes abastecimientos de ganado vacuno en pie. En primer lugar, durante ese período se registró simultáneamente un inusitado crecimiento de la demanda de carne de vaca en la Europa continental. No menos importante, además, fue el hecho de que los Estados Unidos se convirtiesen también entonces en importadores de carne de vaca, en cantidades muy notables. Por añadidura, el acceso a grandes mercados como el del Reino Unido y el de los Estados Unidos se vio liberado de restricciones cuantitativas. Por otra parte, como los suministros importados siguieron constituyendo una proporción relativamente pequeña de los suministros totales de los países importadores y la demanda en general se mantuvo fuerte, las variaciones de los suministros de importación produjeron reacciones relativamente más pequeñas en los precios, viéndose los ingresos de exportación determinados principalmente por el volumen de los embarques. Varios de los países exportadores pudieron acrecentar también tales ingresos pasando de la carne con hueso a la deshuesada y enviando la carne en cortes y tajadas más acordes con las preferencias de los diversos mercados de importación.

"El mercado mundial de la carne se verá influido en lo futuro por ciertos cambios importantes de las políticas de importación. El Plan Nacional de Desarrollo del Reino Unido, por ejemplo, trata de atender a los aumentos de la demanda con suministros internos. El sistema de cupos que rige hoy día en los Estados Unidos constituirá un límite máximo para las importaciones de carne de vaca. El sistema de gravámenes implantado en la CEE, por su parte, hará que

se reduzcan las importaciones cuando las bajas de precio, además de crear una cierta inseguridad en el intercambio, pongan en peligro los precios de orientación señalados al ganado nacional.

"Tocante a la oferta, es difícil prever en qué forma podrán los países exportadores de ultramar, con una industria ganadera de carácter extensivo principalmente, evitar en el próximo futuro que vuelvan a registrarse las fluctuaciones de suministros exportables que caracterizaron al período de posguerra.

"Por consiguiente, a pesar de ser las perspectivas en general favorables para los exportadores de carne de vacuno, es posible que surjan dificultades en épocas de abundantes suministros internos en las principales zonas importadoras, particularmente si esa abundancia coincidiera con mayores disponibilidades en los países exportadores. En tales casos, las importaciones podrían verse limitadas, o suprimidas por completo, con medidas proteccionistas, lo que posiblemente causaría graves efectos en los precios y en los ingresos de los exportadores. Si las bajas de precios fuesen de considerable magnitud, podrían también, además, ser causa de nuevos ciclos de producción en los países exportadores, contribuyendo así a que perdurase la inestabilidad de los suministros de carne de vaca en los mercados mundiales. Para llegar a una expansión ordenada de la capacidad productora de la industria, conforme a lo que las proyecciones de la demanda justifican de por sí plenamente, tal vez sea necesario, por parte de los principales países interesados, llegar a un entendimiento internacional que sirva de marco a las políticas nacionales y bilaterales de comercialización.

"El problema de las exportaciones de carne de las regiones en desarrollo se ve complicado aún más por las severas normas sanitarias aplicadas en la gran mayoría de los países importadores..."<sup>3</sup>

Por si los párrafos citados no fueran suficientes para moderar el optimismo irrestricto, el análisis que elaboró la Secretaría de la FAO para la Primera Consulta Especial sobre la Carne, en 1969, era más específico todavía con referencia a los aspectos que ocasionaban mayor preocupación. Estos incluían, en forma especial, el acceso a los mercados, la inestabilidad de los mercados mundiales de la carne, los ingresos en divisas de los exportadores, la seguridad de las inversiones actuales y futuras en el sector de ganado y carne, y las dificultades provenientes de las medidas sanitarias aplicables a las importaciones de carne. El resumen del documento básico presentado para la Consulta, en lo pertinente, dice así:

"a] *Salidas comerciales.* Con excepción de los Estados Unidos, todos los grandes países importadores tienen algún tipo de sistema para dar apoyo a la producción de carne, que es una fuente importante de ingresos agrícolas. Las medidas aduaneras de protección son con frecuencia elementos clave para aplicar su política de apoyo a la producción interna. Estas medidas han tenido el efecto de que en la mayoría de

3. Véase FAO, *Productos agrícolas. Proyecciones para 1975 y 1985* (CCP 67/3. Rev.), Roma, 1967, p. 159.

los países importadores la producción interna se ha desarrollado lo bastante como para satisfacer todo el aumento en la demanda, o la mayor parte. La estrecha relación que existe entre el comercio y las medidas de apoyo a la producción indica que los aumentos en la cuantía del apoyo dado a la producción agrícola nacional produjeron aumentos correspondientes en el nivel de protección en las fronteras. Para que los exportadores puedan participar en el desarrollo de los mercados de importación, tendrá que llegarse a acuerdos para ajustar la política de cada país importador, de modo que no se fomente en exceso la producción interna ni se empeoren las condiciones de acceso.

"b] *Estabilidad del mercado.* Los mercados mundiales de la carne han indicado una inestabilidad acentuada en los precios, así como fluctuaciones en el volumen de operaciones y en los ingresos de exportación. Parece que las bajas acentuadas en los precios han provocado algunas veces matanzas intensas de ganado en los países exportadores, lo cual ha dado lugar a ciclos de producción y, por ende, a variaciones considerables en los suministros exportables. Otro problema son las fluctuaciones estacionales en los precios de los países importadores, que muy a menudo se han visto agravados por la sincronización inadecuada de los embarques de los abastecedores extranjeros. Un conocimiento más adecuado de los movimientos cíclicos y estacionales de la producción, así como posibles consultas sobre la situación mundial de la oferta y la demanda y las perspectivas a corto plazo, podrían disminuir la fluctuación en los precios, la producción y los suministros exportables.

"c] *Mayores ingresos de exportación.* Las economías de la mayor parte de los países exportadores tienen principalmente un carácter agrícola. Su capacidad para importar bienes industriales de consumo o para atraer inversiones depende en gran medida de los ingresos que obtengan de las exportaciones de productos agrícolas. La carne es ya uno de sus principales renglones de exportación. En vista de las desfavorables perspectivas comerciales para varios productos agrícolas tradicionales de exportación, el mejorar las oportunidades comerciales de la carne, producto cuya demanda ofrece perspectivas relativamente buenas, pudiera ser un medio importante para fortalecer la situación de los exportadores en materia de divisas, y su posibilidad de comerciar con los países importadores industrializados.

"d] *Programas de diversificación agrícola.* Muchos países en desarrollo dependen de los ingresos de exportación de uno o dos productos agrícolas. Estos países están tratando de encontrar otros renglones de producción y exportación para acelerar su crecimiento económico. Según las perspectivas de la demanda, la ganadería y la carne ofrecen uno de los mejores campos para hacer nuevas inversiones en la agricultura. Es más, muchos países en desarrollo que tienen buenas posibilidades de producción de ganado ya han efectuado grandes inversiones en esta producción y tienen el propósito de colocar en el mercado mundial parte del aumento en su producción de carne. Otros países planean inversiones similares, en muchos casos con ayuda financiera y técnica bilateral o internacional. Estos programas de diversificación agrícola y sus repercusiones sobre los mercados mundiales de la carne son cuestiones que los países no han estudiado lo bastante.

"e] *Disposiciones en materia de veterinaria.* El comercio internacional de carne está sujeto a medidas estrictas en materia de veterinaria que los países importadores imponen. Aunque en principio esas medidas sólo persiguen impedir la propagación de las enfermedades de los animales por el comercio de carne y animales vivos, en ausencia de normas generalmente aceptadas, pueden ser aplicadas para discriminar contra las importaciones en general, o contra importaciones de determinadas fuentes. Debido a las restricciones en materia de veterinaria, la mayor parte de los países exportadores en desarrollo están excluidos de los grandes mercados de importación en lo que se refiere a la carne en canales, aunque existen varios casos en los que han podido hallarse soluciones que reducen a un mínimo aceptable, desde el punto de vista del país importador, el peligro de la propagación de enfermedades con envíos de carne en canales. Si se hicieran nuevos progresos en esa dirección quedaría eliminado uno de los obstáculos más serios a la expansión de las exportaciones de carne de países en desarrollo."<sup>4</sup>

#### LA IMPORTANCIA DE SER PRUDENTE

No es un secreto para nadie que conozca los acontecimientos ocurridos en la economía mundial de la carne durante los dos últimos decenios, por supuesto, que la "euforia" de la industria del ganado vacuno, dondequiera que haya existido, no fue creada por las organizaciones internacionales. Una causa más plausible fue el período, relativamente largo, de prosperidad de la industria en varios países, que culminó con el auge sin precedentes de la demanda ocurrido a principios del decenio de los setenta, que alcanzó su punto más alto en 1973. En esas épocas de bonanza era vano, en verdad, hablar de las próximas lluvias. La declaración del Subdirector General del Departamento de Política Económica y Social de la FAO, en la inauguración de la Segunda Sesión del GIC, en junio de 1972, es un ejemplo pertinente de una opinión internacional emitida mucho antes de la desastrosa caída de 1974:

"Esta reunión tiene lugar en una época en que ocurren acontecimientos extraordinarios en la economía mundial de la carne; más específicamente en los mercados de carne de vaca y ternera, los productos en los cuales ustedes han resuelto concentrarse en las etapas iniciales del trabajo del GIC. Los aumentos de precios de la carne de vaca y ternera, sostenidos y muy grandes en 1971 y que continuaron este año, llevaron a estos productos a un primer plano de la atención pública. En Europa occidental la situación llegó a tal extremo de gravedad que recientemente hubo que adoptar medidas de emergencia para aumentar la oferta, de modo de impedir incrementos ulteriores de los precios. En realidad,

4. Véase *Examen de las características, tendencias y problemas principales de la economía mundial de la carne* (CCP: Mah 69/3), 27 de mayo de 1969, pp. 28 y 29. Otros documentos de la FAO, de la misma época y sobre este tema, son: *Algunos aspectos de la inestabilidad del mercado internacional de la carne* (CCP: Mah 70/5), 30 de abril de 1970; *Nota sobre las medidas arancelarias y de otro tipo que afectan al comercio internacional de la carne y de las aves de corral* (CCP: Mah 70/6), 7 de mayo de 1970; *Nota sobre los programas de expansión de la producción de la carne* (CCP: Mah 70/8), 25 de mayo de 1970.

en la Comunidad Económica Europea (CEE) y en el Reino Unido, dos de los mayores mercados mundiales de carne, se suspendieron todas las restricciones arancelarias a las importaciones, para atraer oferta de fuentes exteriores en cantidades suficientes para estabilizar los mercados. El problema no se limita a Europa occidental, sino que parece tener un alcance mundial. Los altos precios de la carne vacuna se han convertido en un tema fundamental en los debates sobre políticas económicas y de comercio interno y exterior en América del Norte, en prácticamente todos los países latinoamericanos y, en cierta medida, también en Australia y Nueva Zelanda. También hay indicios de una creciente escasez de carne vacuna en los países de economía centralmente planificada, en especial en la Unión Soviética.

"Si miramos un poco hacia adelante, hacia el año próximo y el siguiente, es posible prever la inversión de la situación actual del mercado mundial. Hay señales que indican la posible recuperación de la oferta interna de carne vacuna en los países importadores; esto bien puede coincidir con el aumento de las disponibilidades para exportación, debido a la continua expansión de la producción en algunos de los principales países exportadores (especialmente en Australia), y con una inflexión en los ciclos de producción de Argentina y de los países de Europa oriental. Las consecuencias serían, por supuesto, mayores aranceles a la importación, controles más estrictos, tanto cuantitativos como de otra clase, a los productos importados, y menores ingresos para los exportadores. Empero, la situación en el corto y mediano plazo es compleja, y espero que el Grupo analice con cuidado todos los aspectos para presentar su propia evaluación."<sup>5</sup>

#### LA AMPLITUD DEL PROBLEMA

No es necesario detenernos más en las opiniones anteriores de la FAO sobre los problemas de la economía mundial de la carne. Sólo quisiera agregar, para que conste, que las perspectivas del mercado para el mediano y el largo plazo siempre fueron consideradas por el GIC, lo que indica con claridad la permanente preocupación de la Secretaría sobre el futuro del comercio internacional de la carne. Esta preocupación dio resultados concretos: uno fue la verificación formal de las últimas proyecciones de la FAO sobre la producción y la demanda de carne para 1980, que se realizó en 1974 para el GIC; otro, un estudio de los problemas cíclicos que afectan a la producción y el comercio mundiales de carne vacuna, que se presentó al Grupo en 1975 como base de la discusión sobre la factibilidad de adoptar medidas correctivas adecuadas.<sup>6</sup>

5. Véase el documento CCP: ME 72/C.R.S., del 2 de junio de 1972. La Secretaría había formulado un pronóstico aún más concreto sobre una inminente caída de los mercados mundiales de la carne, pero no se logró el acuerdo necesario para incluirlo en el informe final.

6. Véanse los siguientes documentos: *Revisión de las proyecciones de la FAO para 1980 de la producción y demanda de carne* (CCP: ME 74/3), julio de 1974; *Comparación de la demanda de carne previamente proyectada con la situación real en 1972* (CCP: ME 74/3, anexo 1), julio de 1974; *Consecuencias de los cambios de los precios en la demanda de carne* (CCP: ME 74/4), julio de 1974; *Problemas cíclicos de la producción y del comercio mundiales de carne de vaca y de ternera: posibilidad de adoptar medidas correctivas* (CCP: ME 75/4 y CCP: ME 75/4, anexo 1), julio de 1975.

En la actualidad la FAO está realizando nuevas proyecciones; sus resultados no estarán disponibles sino hasta fines del corriente año. En esta etapa no quiero especular sobre la mayor o menor prudencia de este estudio con respecto a los anteriores. Empero, es preciso recordar que sí es necesario el mayor cuidado para interpretar tales estudios, y que a través de los años la FAO trató estos temas con cuidado y preocupación. Por último, tampoco debe olvidarse que, cuando llega el momento de trazar la raya y sumar los aciertos y los errores de estos estudios, tanto el tedio de las operaciones aritméticas como la complejidad de su contenido son directamente proporcionales a la amplitud del problema que se tenga entre manos. Y los gobiernos que son miembros de la FAO constituyen la mayor parte, si no la totalidad, de las naciones.

#### ALGUNOS COMENTARIOS MAS

Hasta aquí he ocupado bastante espacio (era necesario) para dejar constancia de algunos puntos. Ahora quisiera tomarme la libertad de formular unas pocas observaciones sobre ciertos aspectos específicos del artículo comentado. Espero contribuir así, en forma positiva, al análisis del tema que, en sus aspectos más generales, trató tan competentemente el señor Buxedas. Mi intención es complementar su artículo y llamar la atención sobre ciertos problemas que merecen un escrutinio más cercano.

#### *El mito de la ineficiencia*

Quizá pudiéramos comenzar poniendo signos de interrogación al subtítulo que encabeza el cuarto párrafo del trabajo: la carne ¿es "un producto caro y fácilmente sustituible"? ¿Sólo tiene acceso a ella una minoría de la humanidad, la de los países ricos? No hay, en modo alguno, una respuesta directa, ni puede reducirse simplemente a decir sí o no. En el cuadro 1, que actualiza y extiende uno similar del artículo, se muestra el precio de las proteínas adquiridas en forma de diversos alimentos de origen animal y vegetal. Esta forma de presentar datos puede ser al mismo tiempo instructiva y engañosa. Por lo general, los consumidores no compran proteínas o calorías. Compran alimentos, y lo que determina en gran medida su elección es la disponibilidad de productos en el mercado, sus gustos y preferencias y el monto de los ingresos que pueden destinar a ese rubro. Los precios de los alimentos reflejan la interrelación de estos factores, aunque se sabe que rara vez los gobiernos los dejan librados al mero juego de las fuerzas del mercado. Por consiguiente, los precios y los valores nutritivos relativos no son, necesariamente, índices adecuados de la escasez relativa. En el caso de la carne vacuna es seguro que las razones "biológicas" no serían suficientes para explicar las diferencias de precios entre países que se aprecian en el cuadro 1, ni las diferencias entre distintos productos en un mismo país. No hay una razón biológica para que las proteínas de carne vacuna cuesten tres veces más en Bonn que en Washington, y más de siete veces en Tokio. Tampoco hay una explicación biológica de por qué la proteína de carne es cuatro veces más cara que la de leche en Bonn, cinco veces en Tokio y sólo 20% más cara en Washington. Seguramente la "ineficiencia" del ganado no varía entre límites tan amplios. Es seguro que otros factores, entre ellos fundamentalmente las políticas

CUADRO 1

Precios de venta al menudeo de alimentos seleccionados y su contenido proteínico en los principales centros de consumo. Enero de 1978<sup>a</sup>

	Vaca				Cerdo				Aves de corral		Leche		Pan		Arroz	
	Bistec		Asado		Chuleta		Asado		PR	PN	PR	PN	PR	PN	PR	PN
	PR	PN	PR	PN	PR	PN	PR	PN								
Bonn	11.85	6.6	7.41	4.0	6.05	3.5	10.28	6.6	2.12	1.1	0.48	1.4	0.74	0.8	1.59	2.4
Brasilia	2.04	1.1	1.79	1.0	2.93	1.7	5.45	3.5	1.32	0.7	0.25	0.7	0.69	0.8	0.43	0.6
Buenos Aires	1.42	0.8	0.81	0.4	1.73	1.0			1.54	0.8	0.20	0.6	0.41	0.4	0.69	1.0
Canberra	3.88	2.2	1.71	0.9	5.26	3.1	4.03	2.6	2.28	1.2	0.46	1.3	0.87	1.0	0.74	1.1
Londres	7.46	4.2	3.77	2.1	4.02	2.3	3.35	2.2	1.59	0.8	0.40	1.1	0.63	0.7	0.88	1.3
México	2.29	1.3	2.25	1.2	2.34	1.4	2.78	1.8	1.90	1.0	0.29	0.8	0.47	0.5	0.50	0.7
Paris	8.04	4.5	4.48	2.4	5.39	3.1	6.28	4.0	1.97	1.0	0.41	1.2	1.83	2.0	1.05	1.6
Roma	8.05	4.5	6.96	3.8	4.47	2.6	4.47	2.9	2.51	1.3	0.45	1.3	0.67	0.7	1.27	1.9
Tokio	34.57	19.4	16.06	8.8	8.72	5.1	8.63	5.6	3.09	1.6	0.83	2.4	1.17	1.3	1.25	1.9
Washington	4.01	2.2	2.91	1.6	3.95	2.3	3.88	2.5	1.12	0.6	0.52	1.5	1.08	1.2	0.88	1.3

a. La descripción de los productos y sus respectivos contenidos proteínicos pueden verse en "Composition of Foods", en *USDA Agriculture Handbook*, núm. 8, revisado en diciembre de 1963: vaca (bistec, núm. 262; asado, núm. 362); cerdo (chuleta, núm. 1715; asado, núm. 1734); aves de corral, promedio de los núms. 686 y 720; leche, núm. 1320; pan, promedio de los núms. 448, 450 y 465; arroz, núm. 1877. Los precios se tomaron de *Foreign Agriculture*, USDA, 6 de febrero de 1978.

Nota. PR: Precio del producto en dólares por kilo.

PN: precio de las proteínas en centavos de dólar por gramo.

nacionales de producción, consumo y comercialización, desempeñen un papel bastante importante.<sup>7</sup>

Hay otros dos puntos que se vinculan con este tema. En primer lugar, es necesario disipar el difundido error que consiste en considerar que el ganado vacuno es ineficiente para convertir cereales. Durante la reciente crisis mundial de alimentos, se criticó la práctica de alimentar con cereales a los animales, en particular al ganado vacuno. No deseo analizar en detalle los argumentos que se manejaron, pero quizá valga la pena recordar que aun en los países ricos, en los que se da la mayor parte de la alimentación con cereales, sólo se puede atribuir específicamente a dicha alimentación una proporción relativamente pequeña de la oferta de vacas y terneras. En muchos países ricos, quizá la mitad o más de la producción total de vacas proviene de animales escogidos, a los que no se alimenta (o casi no) con cereales, en tanto que las terneras son, en general, un subproducto del sector lechero. En Estados Unidos, por ejemplo, algunas fuentes estimaron que sólo alrededor de 30% de la producción total de carne vacuna es atribuible a la alimentación intensiva con cereales; el resto proviene de pastos o forrajes inadecuados para consumo humano, y en la etapa final de engorde los animales se crían en un proceso integrado de producción de cereales y pastos. Podría demostrarse que, en el caso de los rumiantes, la mayor parte del peso de los animales sacrificados

proviene de pastos, forrajes y otros alimentos que no pueden consumir los humanos, en tanto que en el caso de los monogástricos, que son eficientes para convertir alimentos (aves de corral, cerdos, etc.), todo el animal, incluso sus desechos y sus partes no comestibles (huesos, ciertas vísceras, etc.), se produce con base en cereales caros y otros alimentos concentrados.<sup>8</sup>

El segundo punto es que, en muchos países en desarrollo, los rumiantes ya desempeñan un papel fundamental como proveedores de proteínas y calorías, al convertir con eficiencia productos que no son adecuados para el consumo humano en alimentos que sí lo son. Las abundantes tierras de pastoreo que aún no se utilizan, o las que pueden mejorarse, constituyen una posibilidad muy importante de aumentar en el futuro la oferta de alimentos por medio del ganado vacuno (véase el cuadro 2).

#### *El comercio internacional: cómo compartir la carga del ajuste*

Es evidente que la limitación del espacio le impidió al señor Buxedas analizar con más detalle la situación, rápidamente cambiante, del mercado mundial de la carne, y de la vacuna en particular. En el cuadro 3 agregué alguna información sobre los acontecimientos que ocurrieron en los últimos años

7. Señalemos, de paso, una característica interesante del cuadro 1: los bajos precios de la carne (y de la proteína que de ella proviene), en términos absolutos y relativos, en los países en desarrollo. Este fenómeno no se limita, en modo alguno, a los países que aparecen en el cuadro.

8. En una reunión que organizó la Fundación Rockefeller sobre "El papel de los animales en la futura oferta mundial de alimentos", realizada en Nueva York los días 21 y 22 de abril de 1975, se presentaron varios trabajos interesantes sobre este tema.

CUADRO 2

Oferta de proteínas totales y de origen animal por regiones económicas principales, 1975.

Regiones y países	Proteínas totales gr/día	Proteínas de origen animal gr/día	Proteínas de origen animal como % de las proteínas totales		Proteínas como % de las proteínas de la carne	
			Total	Todas las carnes <sup>a</sup>	Vaca <sup>b</sup>	Oveja <sup>c</sup>
Total mundial	61.8	33.5	54.2	26.9	29.5	4.8
<i>Países desarrollados</i>	127.4	83.8	65.8	31.4	31.7	3.5
America del Norte	168.5	106.0	62.9	38.6	40.0	0.8
Europa occidental	139.4	90.4	64.8	29.6	21.3	4.1
Oceania	134.9	110.9	82.2	44.9	37.6	37.6
<i>Países en desarrollo</i>	37.1	12.0	32.3	12.7	46.8	12.8
Africa	37.4	7.7	20.6	10.2	52.6	18.4
Noroccidental	44.3	11.8	26.6	9.5	35.7	42.9
Occidental	40.3	5.2	12.9	6.4	50.0	15.4
Central	36.5	5.8	15.9	9.3	41.2	8.8
Oriental	31.8	9.5	29.9	15.4	59.2	12.2
América Latina	58.6	29.6	50.5	24.6	59.0	2.8
Central	55.8	21.0	37.6	17.6	34.7	2.0
Caribe	59.7	32.8	54.9	23.4	42.8	1.4
del Sur	59.5	32.3	54.3	27.0	66.5	3.7
Cercano Oriente	47.8	16.3	34.1	13.8	28.8	54.5
Asia y Lejano Oriente	28.8	7.3	25.3	6.2	22.2	20.0
<i>Países de economía centralmente planificada</i>	55.6	35.1	63.1	33.1	21.7	2.7
Asia	33.7	17.6	52.2	39.2	7.6	2.3
URSS	110.3	78.9	71.5	28.5	36.0	3.2
Europa oriental	118.4	84.8	80.1	30.5	18.0	2.5

a. Incluye las vísceras comestibles.

b. Incluye ternera pero excluye vísceras.

c. Incluye cordero pero excluye vísceras.

Fuente: FAO, Dirección de Productos Básicos y Comercio.

en las importaciones mundiales de carne. En ese cuadro se pueden observar algunos puntos interesantes:

a) La importancia que asumieron la URSS y Europa oriental durante los años recientes, en cuanto a absorber los recientes excedentes exportables de carne.

b) El crecimiento de los mercados de carne de los países exportadores de petróleo.

c) Los grandes trastornos ocurridos en las importaciones de carne de la CEE y de Japón (las de este último no se indican por separado).

d) La relativa estabilidad de las importaciones estadounidenses de carne vacuna, en su mayoría realizadas conforme a la Ley de Importación de Carne (*Meat Import Law*) vigente en ese país.

Hubiera sido útil analizar más estos aspectos, especialmente en cuanto se refiere a Japón, la URSS y los países productores de petróleo.

Otro tema que quizá hubiera merecido mayor atención es el efecto de las disposiciones especiales que adoptaron los países importadores en las importaciones mundiales de carne de vaca y ternera. En el cuadro 3 y en la gráfica 3 del artículo comentado se puede apreciar con bastante claridad cómo se compartió la carga del ajuste durante el último ciclo alcista de la producción mundial, tanto entre los importadores como entre éstos y los exportadores.

Hoy en día y en el futuro es particularmente importante la situación que impere en Estados Unidos, dada su posición actual de principal mercado mundial importador. En el cuadro 3 se puede ver que la crisis reciente ya afectó seriamente a los ganaderos de ese país. Como consecuencia, sus inventarios de ganado se redujeron en forma significativa. Los informes recientes indican que en 1977 continuó el proceso de ajuste cíclico, y que sus efectos se traducirán, durante los próximos años, en una reducción de la oferta de ganado. Según los técnicos estadounidenses, en ese país todavía no se vislumbra un aumento de los precios del ganado. Este se estimaba, a comienzos de 1978, en 116.3 millones de cabezas, lo que representa una reducción de 5%



CUADRO 3

Carne fresca, refrigerada y congelada:<sup>a</sup> exportaciones, importaciones y comercio neto por regiones principales 1972-1974, 1975 y 1976

	Promedio anual 1972-1974			1975			1976		
	Importaciones	Exportaciones	Comercio neto	Importaciones	Exportaciones	Comercio neto	Exportaciones	Importaciones	Comercio neto
America del Norte	739.8	405.4	334.4	718.4	464.8	253.6	862.7	682.3	180.4
Vaca y ternera	628.7	51.4	577.3	615.6	32.4	583.2	701.7	75.6	626.1
Europa occidental	3 239.3	1 992.0	1 247.3	3 108.5	2 441.4	667.1	3 283.0	2 408.1	874.9
Vaca y ternera	1 278.9	773.7	505.2	1 075.4	1 158.8	83.4	1 167.6	1 048.0	119.5
CEE(9)	2 829.9	1 937.1	892.8	2 801.7	2 320.8	480.9	2 900.5	2 248.8	651.7
Vaca y ternera	1 091.2	705.1	386.1	950.7	1 114.7	164.0	993.8	973.7	20.1
Europa oriental y URSS	398.4	444.8	46.4	533.8	601.2	67.4	485.8	513.7	27.9
Vaca y ternera	240.4	145.4	95.0	448.3	176.5	271.8	365.5	127.0	238.5
URSS	215.4	50.2	165.2	454.4	32.7	421.7	402.3	25.6	376.7
Vaca y ternera	160.7	37.2	123.5	406.1	17.6	388.5	320.0	10.5	309.5
Cercano Oriente	91.6	22.5	69.1	182.4	24.4	158.0	297.8	27.3	270.5
Vaca y ternera	16.0	8.3	7.7	30.1	9.6	20.5	43.3	9.8	33.5
Lejano Oriente	111.8	20.0	91.8	146.0	33.2	112.8	138.6	37.2	111.4
Vaca y ternera	15.4	1.2	14.2	29.7	1.6	28.1	30.4	6.6	23.8
Africa	49.4	78.8	29.4	53.0	67.9	14.9	63.2	68.0	4.8
Vaca y ternera	31.5	62.4	30.9	33.3	53.3	20.0	42.9	53.3	10.4
América Latina	166.0	815.3	649.3	169.0	472.3	303.3	175.9	719.3	573.4
Vaca y ternera	77.6	618.3	540.7	73.5	303.4	229.9	78.3	524.9	446.6

a. Incluye las partidas 011.1 a 011.6 y 011.8 de la CUCI; en peso del producto.

Fuente: *Examen de la situación y perspectivas a corto plazo del mercado mundial de la carne a mediados de la temporada* (CCP: ME 77/ Inf. 1), FAO, junio de 1977.

con respecto al año anterior y de 12%, aproximadamente, frente a los 131.8 millones que había a principios de 1976. La cantidad de vacas de cría se redujo en forma similar. En estas circunstancias, no puede esperarse un aumento de la producción de carne vacuna, aun a mediano plazo. El último ciclo de producción vacuna de Estados Unidos alcanzó su punto culminante en 1975. La opinión técnica actual coincide en que las reducciones subsiguientes de la cantidad de cabezas, la disminución del ganado de cría y, por tanto, la menor cantidad de nacimientos, originarán una reducción perceptible de la producción vacuna local *per capita*. Ciertas previsiones privadas indican que, en 1980, la reducción podría llegar a alrededor de 15% con respecto a la producción *per capita* de 1975, y que estaría acompañada por un aumento de los precios del ganado de aproximadamente 25%. Es evidente que, como se señalaba en un estudio de la FAO citado,<sup>9</sup> el curso del ciclo productivo del ganado y las políticas nacionales al respecto requerirán una atención continua y estrecha.

Por desgracia para los países exportadores, el ajuste en los otros países importadores —en caso de que lo haya— parece mucho más modesto. Al respecto, la afirmación del señor

Buxedas (cuando dice que el comercio mundial de carne es sólo marginal si se lo compara con la oferta total en los principales países importadores) puede servir para señalar que un pequeño ajuste a la baja en la producción local de esos países podría generar un aumento muy grande del comercio mundial del producto.

Para finalizar, quiero referirme a las conclusiones del artículo referentes a políticas, sobre todo a la opinión pesimista del autor sobre la viabilidad de un acuerdo internacional para la carne. Es indudable la dificultad de negociar acuerdos de productos básicos aun cuando no haya obstáculos técnicos, y desde este punto de vista la carne tiene sus dificultades propias.<sup>10</sup> Sin embargo, funcionan algunos acuerdos sobre la carne vacuna (en el pasado hubo otros sobre éste y otros tipos de carne) que podrían servir como punto de partida para construir, en el futuro, una mejor estructura del mercado. Esto podría hacerse con o sin los cambios radicales en las relaciones económicas internacionales que se sugieren en el artículo comentado. □

10. Una opinión actual sobre los acuerdos internacionales sobre productos básicos puede verse en A.G. Lecks, "¿Más que un paliativo? Un análisis de los pros y los contras de los acuerdos sobre productos básicos", en *Ceres*, vol. 10, núm. 6, Roma, noviembre-diciembre de 1977, pp. 37-41.

9. *Problemas cíclicos de la producción...*, op. cit.