

Agroindustria

Las nuevas guerras de carnes: la cuota Hilton y las disputas por su apropiación

*Eduardo Azcuy Ameghino**

Si bien el concepto de “guerra de carnes” suele asociarse en la historia económica argentina con “un período de competencia sin restricciones” entre las empresas estadounidenses y británicas por la distribución de las cuotas de exportación al Reino Unido durante la década de los ‘20’, en los últimos años ha vuelto a cobrar actualidad. Con las profundas diferencias del caso, nuevamente las disputas giran sobre la proporción en que las principales empresas frigoríficas se benefician de la renta correspondiente a la denominada Cuota Hilton fijada por la Unión Europea.

Aunque esta cuota comenzó a funcionar en 1980, fue recién con la llegada al gobierno del menemismo y la liquidación de la Junta Nacional de Carnes cuando los conflictos -que en menor medida existieron desde el primer día- ingresaron en un terreno de agudas controversias, que durante 2003 han agregado un nuevo y espectacular capítulo a la larga historia de la agroindustria de la carne vacuna.

Este artículo tiene por objetivo analizar el origen, características, evolución y significación económica del cupo Hilton, así como los diferentes criterios que han reglado su distribución, la concentración de las exportaciones y algunos capítulos relevantes de las luchas por la apropiación de los beneficios del negocio. Se analiza especialmente el conflicto desarrollado a partir de mayo del año en curso, que luego de un *impasse* de febriles negociaciones -incluida la remoción del titular del Senasa- resurgirá seguramente al anunciarse la adjudicación correspondiente al período 2003-2004.



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

¹ Smith, Peter (1983) *Carne y política en la Argentina*. Paidós. Rapoport, Mario y colaboradores (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina*. Ed. Macchi.

Orígenes, características y evolución de la cuota

Luego del virtual cierre del Mercado Común Europeo en 1974, las exportaciones de carnes frescas de la Argentina y otros países resultaron fuertemente afectadas, limitándose en adelante a unas pocas naciones occidentales extracomunitarias aunque en niveles muy inferiores a los anteriores.

En estas circunstancias, durante las sesiones de la Ronda Tokio del GATT (1973-1979), representantes de diversos países presentaron sus reclamos contra el crecimiento del proteccionismo agrario, los que fueron parcialmente recogidos mediante un acuerdo con la Comunidad Europea, que adjudicaría en adelante una cuota de exportación de "cortes enfriados vacunos sin hueso de alta calidad", denominada Hilton, nombre asociado al tipo de producto consumido por las grandes cadenas de hoteles internacionales².

Esta iniciativa, concebida en razón de las nuevas restricciones de acceso determinadas por la Política Agraria Común (PAC), preten-

día compensar a los países participantes que colocarían sus productos libres de prelievos (aranceles móviles) y con una tarifa aduanera única del 20%. Por otra parte, el bloque comunitario se aseguraba la provisión de un tipo de carne del que era deficitaria. En 1980 se realizó la distribución inicial de la cuota, fijada en un volumen de 21.000 toneladas peso producto, que correspondieron: 10.000 a Estados Unidos, 5.000 a la Argentina y otras tantas a Australia y 1.000 al Uruguay³.

Poco después, con la incorporación de nuevos países a la CEE, desaparecían los últimos mercados activos relativamente abiertos en la región, con el consiguiente efecto negativo para quienes habían sido sus principales proveedores. Ante la evidencia de estos perjuicios, las autoridades europeas decidieron otorgar a los países comercialmente desplazados, en especial a los de América del Sur, un incremento de la cuota de exportación de carne refrigerada exenta de los prelievos y remunerada mediante precios sustancialmente mayores al promedio del mercado mundial.

² El cupo tarifario está integrado por cortes enfriados y deshuesados que deben provenir de animales que cumplan ciertos requisitos de edad, peso y calidad (y ahora trazabilidad). Los siete cortes especiales que integran habitualmente la Hilton son: bife angosto, cuadril y lomo (del cuarto trasero), nalga de adentro, nalga de afuera -pepetto y cuadrada- y bola de lomo (de la rueda) y bife ancho sin tapa (del cuarto delantero).

³ Además de la Hilton, la Comunidad Europea habilitó otras cuotas cármicas: la cuota GATT para cortes congelados, la cuota Bilan de carne destinada a manufactura, y otras cuotas menores, como los cupos especiales para las ex colonias de Africa, Caribe y Pacífico.

Cuadro Nº 1. Evolución de los volúmenes de la Cuota Hilton adjudicada a la Argentina (toneladas peso producto).

Año	Cuota pura	Adicional	Compensación Cuota Oleag.	Total toneladas
1980	5.000			5.000
1981	5.000			5.000
1982	5.000			5.000
1983	12.500			12.500
1984	12.500			12.500
1985	12.500	4.000		16.500
1986	12.500	4.500		17.000
1987	12.500	4.330		16.830
1988	17.000	4.330		21.330
1989	17.000	2.500		19.500
1990	17.000	1.000		18.000
1991	17.000	4.625		21.626
1992	17.000	4.625		21.625
1993	17.000	4.625		21.625
1994	17.000	4.625	11.000	32.625
1995	17.000		5.500	22.500
1996	28.000			28.000
1997	28.000			28.000
1998	28.000			28.000
1999	28.000			28.000
2000	28.000			28.000
2001	28.000			28.000
2002	38.000			38.000

Fuente: Dirección de Mercados Ganaderos. SAGPyA.

Así, el cupo adjudicado a la Argentina ascendió a 12.500 toneladas como "indemnización" por el ingreso de Grecia a la CEE, mientras que al ocurrir luego lo mismo con Portugal y España -ambos clientes de nuestro país- la cuota se incrementó a 17.000 toneladas.

Sobre esta base, a partir de 1985 se agregaron volúmenes

adicionales variables, originados en compensaciones operadas por transformación de otras cuotas (Bilan, Oleaginosas, etc) a Hilton⁴, y finalmente, desde 1995 la cuota se consolidó en 28.000 toneladas, resultando Alemania el principal destino de los embarques argentinos. Una síntesis de la evolución de este nicho de demanda se presenta en el **cuadro Nº 1**.

⁴ Una síntesis de las diferentes opciones de colocación de carnes en Europa, en: Otaño, Ana; Otaño, Consolación; Gallart, María V (1997). Cuotas argentinas a la Unión Europea. Análisis de Mercados Internacionales de la Carne. PROCAR Nº 38, SAGPyA, pp. 7-13.

Cuadro N° 2. Volúmenes embarcados de cuota Hilton y su participación en el total de la exportación, 1998-2002 (en toneladas peso producto y porcentajes)

Conceptos	1998	1999	2000	2001	2002
Cortes Hilton (t)	28.600	27.700	26.100	4.900	48.300
Total exportación	204.100	251.297	249.906	102.389	236.872
Hilton/exportación %	14,0	13,6	10,4	4,8	20,4

Fuente: Dirección de Mercados Ganaderos. SAGPyA.

Respecto de la evolución de los prelievos móviles, cabe destacar que como parte de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT en materia de acceso a mercados, ellos fueron suprimidos y reemplazados por equivalentes tarifarios, consistentes en importes fijos en euros cada cien kilos de producto. Se operó la transformación de las barreras paraarancelarias en un arancel equivalente, que sin embargo, al ser tomados años de tarifas altas como base para su determinación, resultó un procedimiento tramposo que produjo una baja mínima del subsidio.

El significado de la cuota Hilton para la industria exportadora

Como ha sido señalado, el principal beneficio de la cuota Hilton es el diferencial de precios, que la transformó en un negocio fundamental para mantener relativamente en operaciones a buena parte de la industria exportadora. Esta particularidad queda bien reflejada al correlacionar los volúmenes y precios de las diferentes clases de cortes exportados a la Unión Europea, observándose la magnitud de la diferencia a favor de los que integran el cupo tarifario.

Cuadro N° 3. Valores percibidos en concepto de cuota Hilton y su participación en el total de la exportación, 1998-2002 (en millones de dólares y porcentajes)

Conceptos	1998	1999	2000	2001	2002
Cortes Hilton (US\$)	225.880	216.784	187.268	46.194	195.659.
Total exportación	654.383	661.660.	617.874	210.872	449.745.
Hilton/exportación %	34,5	32,8	30,3	21,9	43,5

Fuente: Dirección de Mercados Ganaderos. SAGPyA.

Cuadro N° 4. Precios obtenidos por las exportaciones argentinas de cortes enfriados fuera y dentro del cupo Hilton (dólares por tonelada peso producto)

Cortes	1998	1999	2000	2001	2002
Cortes Enfriados	3250	2866	3004	3025	2430
Cortes Enfriados Hilton	7888	7817	7193	9503	4048
Relación	2,4	2,7	2,4	3,1	1,7

Fuente: Dirección de Mercados Ganaderos. SAGPyA.

Para calibrar mejor la significación de la renta generada, en el **cuadro N° 4** se presentan los valores por tonelada de los cortes enfriados en general, y de los tipo Hilton en particular, recordando que en 2001 la exportación fue mínima debido al cierre del mercado europeo⁵, mientras que en 2002 -con su reapertura y la mayor cuota autorizada-, se produjo una sobreoferta de cortes argentinos que deprimió su precio.

Sin embargo, a pesar de la renta que implica, no hay que perder de vista que la cuota Hilton apenas representa la excepción a la imposibilidad de exportación de cortes vacunos refrigerados a la Unión Europea, determinada por las políticas de protección y reserva de mercados que practica dicho bloque. Y lo mismo ocurre en el caso de Estados Unidos, que en 1997 otorgó a la Argentina un cupo de

20000 toneladas de carne refrigerada, suspendido posteriormente a causa del rebrote aftósico de 2001, situación que se extiende hasta la actualidad.

En este contexto, la importancia de la cuota para la industria exportadora argentina fue creciendo en forma directamente proporcional a la decadencia global de su posición internacional⁶, como lo demuestra la altísima participación de los cortes Hilton en el valor total embarcado, pese a su relativamente escaso volumen. Así, según algunos analistas, "el negocio de la carne desde hace varios años se ha centrado en la cuota Hilton, cuyos altos valores han permitido 'subsidiar' al resto del animal, habitualmente mal vendido por los exportadores en el mercado local o en mercados externos de menor relevancia"⁷.

⁵ La caótica situación que indujo en la industria exportadora el rebrote aftósico -maliciosamente ocultado por las autoridades de turno- se expresó en una sucesión de cierres de plantas, convocatorias y quiebras, que afectaron especialmente a miles de operarios y empleados que sufrieron despidos y suspensiones masivas dado el cierre completo de los mercados compradores de carne vacuna fresca.

⁶ Azcuy Ameghino, Eduardo (2001). Pasado y presente de la cadena agroalimentaria de la carne vacuna argentina. **Realidad Económica**, N° 179.

⁷ PROCAR (1995). Análisis de Mercados Internacionales de la Carne, N° 20, SAGPyA, p. 3.

Cuadro Nº 5. Distribución de la cuota Hilton, 1998-2002 (toneladas peso producto y porcentajes).

Adjudicaciones	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03
CEPA S.A.	3274	2758	2171	2392	2866
FRIAR S.A.	2426	2881	1447*	2157	2710
SWIFT ARMOUR S.A.	2115	2095	2061	2279	3304
QUICKFOOD S.A.	2112	1689	1564	2511	3801
FINEXCOR S.A.	1857	1718	1706	2877	4161
Subtotal 5 primeros	11784	11141	8949	12216	16842
del 6 al 10	4006	4199	3291	5331	8150
Subtotal 10 primeros	15790	15340	12240	17547	24992
%	56,4	54,8	43,7	62,7	65,8
Resto	6200	6076	7747	3731	3002
Medidas cautelares **	3250	4987	6050	3642	5743
Proyectos conjuntos	1566	1397	1680	1680	2562
Plantas nuevas	1194	200	283	1400	1700
Total de cuota distribuida	28000	28000	28000	28000	37999

* En 2000/01 el cupo de Friar SA fue establecido mediante medida cautelar, pero igual lo ubicamos en el *ranking* para evitar una distorsión en el análisis de su participación.

** Incluye reservas por medidas judiciales y cuestiones sanitarias pendientes.

Fuente: elaboración propia sobre datos proporcionados por la DMG-SAGPyA.

Distribución y concentración de la cuota

Dadas sus características y trascendencia, cobra importancia decisiva el hecho de quién administra el cupo tarifario, ya que la parte que lo hace (los compradores o los vendedores, en nuestro caso la Argentina) es la que se beneficia con la correspondiente renta⁸. De esta manera resultó inevitable que la distribución local de los volúmenes asignados diera lugar a

variadas controversias y disputas dentro de la industria exportadora, elevando el papel del Estado como árbitro y regulador. Antes de ingresar de lleno en esta problemática, la de las modernas "guerras de carnes", resulta útil analizar la estructura reciente de la adjudicación de la cuota, para lo cual sobre la base de la recopilación de las correspondientes resoluciones se construyó el **cuadro Nº 5**.

⁸ La cuota Hilton es una cuota bilateral, a diferencia de la cuota GATT de carne congelada que es multilateral y permite por ende que concurren todos los oferentes interesados en ella, siendo distribuida por el importador europeo. Por estas razones es que se suele escuchar en la industria exportadora argentina la demanda de que esta cuota se transforme en bilateral, de modo tal de evitar la competencia en la parte que les pudiera tocar.

Cuadro Nº 6. Distribución de la cuota Hilton entre las principales empresas adjudicatarias de acuerdo con el total del período 1998-2002 (toneladas peso producto y porcentaje).

Adjudicatarios	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	1998/02
CEPA S.A.	3274	2758	2171	2392	2866	13461
SWIFT ARMOUR S.A.	2115	2095	2061	2279	4496	13046
FINEXCOR S.A.	1857	1718	1706	2877	4161	12319
FRIAR S.A.	2426	2881	1943	2157	2710	12117
QUICKFOOD S.A.	2112	1689	1564	2511	3801	11677
ESTANCIAS DEL SUR	1075	1462	1447	1505	2041	7530
ARRE-BEEF SA	814	779	702	1507	2290	6092
GORINA	206	509	617	1302	2125	4759
ARG. BREEDERS PACKERS	419	546	545	685	1074	3269
SADOWA	257	482	450	610	1370	3169
Subtotal primeros 10	14555	14919	13206	17825	26934	87439
Total de cuota distribuida	28000	28000	28000	28000	37999	149999
Participación primeros 10	52	53,3	47,2	63,7	70,9	58,3

Fuente: elaboración propia sobre datos proporcionados por la DMG-SAGP-ya.

A diferencia de lo que ocurre con la faena, que se encuentra relativamente dispersa entre numerosos establecimientos -en 2002 las 10 primeras plantas dieron cuenta del 19,5%-⁹, la exportación total de carnes medida en valores se halla concentrada en un grupo de cinco frigoríficos que, más allá de sus altibajos y vicisitudes, durante el último quinquenio operó siempre algo más del 50% de los embarques¹⁰.

Vista anteriormente la relación

entre volúmenes y precios, resulta sencillo comprender el papel de la concentración de la distribución del cupo tarifario en la determinación de la estructura exportadora. Apuntando a cuantificar con mayor exactitud la participación de la cúpula frigorífica en la apropiación de la cuota Hilton se ha reelaborado el cuadro anterior, de modo tal de identificar la *performance* de las empresas que han ocupado los primeros diez puestos en los totales acumulados durante el pe-

⁹ Decimos "relativamente" dispersa, porque si bien existen casos frente a los cuales la atomización resulta indudable -como el de EUA donde 3 empresas faenan más del 70% de los vacunos-; también es cierto que en la Argentina el último año el 7% de las plantas faenó el 42% de los animales.

¹⁰ Excepcionalmente, en 2001 con el cierre de los mercados, el quinto del grupo cedió su puesto a una firma exportadora de menudencias y especialidades.

río 1998-2002, considerando la participación de cada una mediante la agregación de todos los conceptos por los que pudieran haberla percibido, incluidas medidas cautelares y reservas.

Un análisis preliminar de la información muestra con claridad a las empresas que han constituido el núcleo exportador en años recientes, en especial las cinco que superaron las diez mil toneladas quinquenales. Más allá de que no se hallan exentas de dificultades financieras -en algunos casos extremadamente severas- estas firmas integran sin duda el grupo que viene liderando la industria procesadora.

En suma, en torno de las relativamente escasas 28.000 toneladas de cortes de calidad, que sin embargo representan en años normales alrededor de un tercio del valor de las exportaciones cárnicas, se juega la rentabilidad y continuidad de buena parte de los frigoríficos exportadores de un país que ha visto caer en picada su participación en el mercado mundial, distorsionado por las barreras arancelarias, no arancelarias y sanitarias que limitan el acceso a numerosos destinos fuertemente protegidos y regulados (UE, EUA, Japón, Canadá, etc).

La distribución de la cuota: criterios y discrepancias

Durante los primeros años de su existencia, y no sin discusiones y cambios mediante los que se fue incorporando el resultado de la experiencia en desarrollo, la Junta Nacional de Carnes (disuelta a comienzos de los '90) estableció una serie de criterios que resultaron finalmente aceptados por la mayoría de los interesados, con lo que se logró moderar la puja de intereses que agitaba la distribución del cupo¹¹.

Para ello, dado que se trataba básicamente de cortes refrigerados, se dio preponderancia en los parámetros de distribución a los antecedentes correspondientes a dicho rubro por sobre la manufactura y menudencias, dejando fuera de consideración a las conservas y extractos. Igualmente se evitó que las alícuotas otorgadas a cada participante pudieran retroalimentarse, por lo cual no se incluyó a la propia cuota dentro de los parámetros. Por último se entendió que algún mínimo de participación debía concederse a todas las empresas que realizaran el esfuerzo de inversión necesario para obtener los permisos de exportación que otorgaba la Unión Europea, y junto con ello se reconoció el carácter de regionalidad

¹¹ El modo como estaba constituida la J.N.C. seguramente contribuyó a los consensos relativos que se obtuvieron durante una década en la distribución de la cuota. La ahora disuelta Junta tenía un presidente nombrado por el poder ejecutivo nacional y un directorio compuesto por representantes de los ganaderos y de la industria procesadora

de las plantas frigoríficas distribuyéndoles alguna parte del cupo.

Sin embargo, "luego de la disolución de la J.N.C. estas orientaciones fueron violentamente trastocadas por la SAGyP, culminando con parámetros de distribución que han concentrado espectacularmente la cuota en unos pocos adjudicatarios, en perjuicio del resto y particularmente de los frigoríficos regionales, lo que alteró los equilibrios y los grados de consenso obtenidos anteriormente"¹².

La profundización de las diferencias en torno de la asignación de la cuota Hilton se produjo cuando la Secretaría de Agricultura -que había absorbido las funciones de la disuelta JNC- dispuso, ya sin representantes de la cadena cárnica en la gestión de las decisiones, que la distribución establecida por la Junta para los años 1991-92-93 se alterara en lo referente a 1993, para lo cual reemplazó la resolución J-160 de la JNC por la resolución SAGPyA 1210.

Este cambio significó una alteración importante en los criterios utilizados para el reparto del cupo, que según los voceros de una parte de la industria frigorífica inició una etapa de concentración de la cuota que perjudicaría directamente a las Pymes y a las econo-

mías regionales, las que directa o indirectamente resultaron afectadas por las modificaciones introducidas en los parámetros distributivos.

Uno de los cambios más discutidos fue la introducción de la propia cuota Hilton en calidad de componente de la *past performance*, lo cual tendió a favorecer a un grupo cada vez más reducido de empresas adjudicatarias. Según cálculos realizados por los frigoríficos regionales, en el caso del cupo correspondiente a 1993, la aplicación de lo resuelto por la JNC hubiera asignado el 43,3% a cinco empresas (CEPA, Friar, Quickfood, Rioplatense y Swift) distribuyendo el otro 56,7% entre el resto de los frigoríficos habilitados, proporciones que variaron por la resolución SAGPyA al 55,6% y 44,4% respectivamente¹³.

Con diversas vicisitudes y fuertes *lobbies*, enmarcada en el modelo neoliberal la disputa por la distribución de la cuota sumó un nuevo capítulo en 1999, al producirse un cambio parcial de los criterios establecidos en 1993. Al respecto, el subsecretario de Alimentación afirmó que la nueva pauta "mantiene los parámetros básicos de distribución, pero incorpora nuevos criterios para premiar la voluntad exportadora de

¹² Unión de la Industria Cárnica Argentina (1999). La cuota Hilton. Buenos Aires, Argentina.

¹³ Una reseña de las Resoluciones de Distribución de la cuota Hilton desde 1984 y las empresas favorecidas, en: UNICA (1995). La Constitución Nacional y la cuota Hilton. Anexo Estadístico. Buenos Aires, Argentina

los frigoríficos y alentar la instalación de plantas en el interior"¹⁴.

Concretamente, entre otros conceptos¹⁵, la resolución 198/99 en su artículo 2, punto b, otorgaba una participación del 6% en el cupo "de acuerdo con el criterio de regionalidad, según la cantidad de cabezas de novillos de cada provincia, conforme con los resultados de la última Encuesta Nacional Agropecuaria (INDEC), distribuido igualmente entre el número de plantas habilitadas con que cuenta cada provincia". Igualmente, se adjudicaban 600 toneladas para promover "la descentralización de la industria", que se destinarían a provincias que tuvieran menos de siete plantas habilitadas.

Este ligero cambio de rumbo, entre cuyos beneficiarios se superponían sin duda algunas grandes empresas, además de confirmar que "el principal problema entre frigoríficos (exportadores) grandes y chicos reside en el tema de la distribución de la cuota Hilton", motivó un cambio en la parte reclamante, ya que ahora se escucharía con fuerza, no a las Pymes y regionales, sino la palabra de los exportadores tradicionales: "quienes invirtieron para tener saldos

exportables agregando valor, tales como carne cocida, *corned beef*, cortes enfriados, distribución y logística, plantean su queja porque debieron realizar importantes inversiones y por lo contrario, hoy, la *past performance* sólo se lleva el 43% de la cuota. Un frigorífico como FRIAR tenía en 1997 un total de 3.300 toneladas y era el tercer exportador del país; actualmente con 1.800 toneladas de Hilton sigue siendo el tercer exportador"¹⁶.

Efectivamente, una vez anunciados los cambios el revuelo fue enorme. La Asociación de Industrias Argentinas de Carnes (cuyo núcleo corporativo son los 5 mayores exportadores) denunció: "La resolución nos perjudica a todos en tanto y en cuanto se adoptó entre gallos y medianoche. Nosotros necesitamos una previsibilidad de las políticas públicas, no pueden estar cambiándose de la noche a la mañana". Uno de los aspectos puntuales que estimuló las disputas, fue la posible conexión entre la pertenencia de los principales funcionarios de la Secretaría de Agricultura al PJ cordobés y la existencia de una única planta frigorífica en dicha provincia (propiedad de Grimaldi-Macri) habilitada para exportar a Europa.

¹⁴ Diario *Clarín*, ejemplar del 3-7-1999. De aquí en adelante, cuando se presenten textos encomillados sin nota bibliográfica se entenderá que corresponden a informaciones tomadas de la prensa escrita.

¹⁵ La resolución 198, del 28 de junio de 1999, estableció los parámetros de distribución para los cupos correspondientes a 1999-2000 y 2000-2001.

¹⁶ Sociedad Rural Argentina (2001). *Anales de la Sociedad Rural* Nº 3, Buenos Aires, julio.

Al respecto, el funcionario involucrado lamentó que lo "acusen de querer beneficiar a Córdoba, porque esta cláusula favorece también a San Luis, Chaco, Entre Ríos, Misiones y La Pampa". También enfatizó: "las modificaciones afectan a no más de 1.000 toneladas, un porcentaje poco significativo, pero que igualmente inquieta a quienes con este sistema se aseguran una paulatina concentración que excluirá a los más pequeños".

Este conflicto resulta de especial interés debido a que las que verían mermar en algo su participación en la Hilton eran las empresas que en ningún momento abandonaron su posición oligopólica, partidarias de la utilización a pleno del criterio de *past performance* como pauta distributiva, y convencidas de que al comprar el ganado en todas las regiones productoras, "por esa vía la cuota está regionalizada"¹⁷. En consecuencia, desde la órbita privada, la defensa de la nueva norma quedó a cargo de los sectores que tradicio-

nalmente se habían sentido discriminados. Así, por ejemplo, UNICA brindó su apoyo a la resolución, con ciertas reservas pues se mantenían las conservas dentro de la *past performance*¹⁸, argumentando que "luego de 7 años se ha roto la artificial concentración de cuota, volviendo a otorgar a las pymes e industria regional el papel que les corresponde dentro de las exportaciones cármicas argentinas"¹⁹.

Sin embargo, al poco tiempo la justicia hizo lugar a las medidas cautelares reclamadas por la AIAC contra la nueva pauta distributiva -calificada de "arbitraria, discriminatoria e inconulta"²⁰, y ordenó provisionalmente la suspensión de la adjudicación. Por entonces el presidente de la corporación que agrupa a los principales exportadores afirmaba: "Es una medida lógica por parte del juez y es un gran paso en favor de nuestra denuncia. Dimos fundadas razones para que se decida prorrogar el anterior procedimiento"²¹.

¹⁷ AIAC (1996). Influencia del sistema de distribución de la cuota Hilton en el subsector de ganados y carnes.

¹⁸ Asimismo, la resolución 198 mediante el punto c, establecía la asignación de un 8% del total "de acuerdo a la cantidad de empleo que generen cada una de las empresas ... en función de los datos procedentes de la AFIP", lo cual no parecía apuntar particularmente hacia las pequeñas y medianas plantas.

¹⁹ Revista *Ganados y Carnes* N° 2, 1999, p. 65.

²⁰ Esta corporación ha manifestado también en alguna oportunidad su oposición a que se destine una porción de la cuota a los proyectos conjuntos con productores y asociaciones de criadores, debido a que por sus características transparentan la trama de la operatoria comercial externa, a la manera de un caso testigo útil para el control fiscal del sector exportador.

²¹ *La Razón*, ejemplar del 27-8-1999.

Mientras las disputas se seguían sucediendo, y habiendo quedado firme la resolución 198, el rebrote de la fiebre aftosa en los rodeos determinó que el 13 de marzo de 2001 se prohibiera el ingreso de carne argentina al mercado de la Unión Europea. Sin embargo, a fines de dicho año y bajo el estímulo de la expectativa de la reapertura de la UE -que se concretaría el 1 de febrero de 2002- volvieron a recrudecer los conflictos en torno a la Hilton.

En este contexto, el 7 de noviembre de 2001 la Secretaría de Agricultura adoptó una nueva fórmula distributiva del cupo tarifario, cuyo contenido quedó expresado en la resolución 914 firmada por su titular, Marcelo Regúnaga, cuya validez se estipulaba por tres ciclos comerciales comenzando por el período 2001-2002. El análisis del texto muestra que en muchos aspectos se volvía al espíritu de 1993, estableciéndose con claridad que "los antecedentes de exportación de productos de alto valor constituyen el principal antecedente a tener en cuenta", sin ninguna mención a los criterios de regionalidad o empleo.

Si bien esta norma fue mucho mejor recibida por los principales

exportadores que la que venía a derogar, ya al día siguiente de su difusión el CEO del frigorífico Swift comenzaba a elevar sus quejas: "El gobierno castiga con un nuevo sistema de distribución a los que agregan valor al producto y dan empleo"²², decía refiriéndose a la baja de un 5% -del 30 al 25- del puntaje a los que exportan productos más elaborados²³, y también a que se dejara de considerar el puntaje adicional que premiaba a las plantas que ocupaban mayor cantidad de personal²⁴.

La distribución de la cuota, que afecta directamente el balance de la industria frigorífica, no resulta ajena al resto de la cadena y en especial a los productores ganaderos, tal como se puede observar mediante el análisis de la intervención de CRA en el debate sobre la nueva resolución 914/01. Para esta corporación la disposición de la SAGPyA no sólo fue redactada sin consultar a todos los interesados, "sino que deja margen a sospechar sobre la equidad del reparto del cupo y tiende a concentrar la administración de la cuota", lo cual supondría -además de un perjuicio para la industria frigorífica, ya golpeada por el impacto de la aftosa- un menoscabo pa-

²² Diario *Clarín*, ejemplar del 14-11-2001. El Swift paradójicamente reivindicaba de hecho una de las estipulaciones -el punto c- de la tan combatida por su fracción resolución 198 (ver nota 16).

²³ Sin decir que era el 25% del 94% asignado ahora a la *past performance*, que en la resolución anterior se había fijado en el 80%.

²⁴ Seguramente con mayor razón, también por esos días se levantaban voces de alarma entre las Pymes frigoríficas y pedidos de "urgentes" reuniones con las autoridades de Agricultura, ante "el temor de que se beneficie sólo a grandes empresas".

ra los productores “que tendrían así menos demandantes”²⁵.

Mientras tanto, conceptualmente enfrentada con las grandes empresas concentradoras, la UNICA solicitaba a las autoridades la “liberación de la cuota Hilton”, eliminando la cuotificación por un año a los efectos de que todas las plantas habilitadas pudieran aprovechar la inminente reapertura del mercado europeo.

Finalmente, mediante la resolución 7 (febrero de 2002) -que ajustó parcialmente la 914, dictada por el frustrado gobierno de De la Rúa- quedó definitivamente establecida la distribución de las exportaciones correspondientes al período 2001/02. Si bien la cuota anual se cubrió en parte entre febrero y junio de dicho período, la industria no dio abasto, restando un saldo pendiente de embarque que se acumuló a las 7.890 toneladas del cupo julio 2000/junio 2001 que la Argentina había desaprovechado debido al rebrote aftósico. Sobre esta base se solicitó a la UE la concesión de una cuota compensatoria, lo que daría origen al otorgamiento “por única vez” de 10.000 toneladas extras de Hilton, a exportarse entre julio de 2002 y junio de 2003, circunstancia que reactivó los conflictos intrasectoriales, “recalentando la discusión entre los frigoríficos de menor tamaño y los grandes ex-

portadores”.

La importancia de lo que está en juego cuando se disputa la distribución de la renta implícita en la Hilton, queda bien reflejada en el hecho de que en 2002 las carnes incluidas en el cupo ingresaron a la UE con un arancel del 26% contra alrededor del 120% que debió tributar el resto de las exportaciones cárnicas. Debiendo distribuirse entonces 38.000 toneladas según los criterios fijados en la resolución 914/01, el nuevo secretario de Agricultura -Delpech, designado por el gobierno provisional- recibió un pedido expreso de derogación de dicha norma realizado por UNICA (que agrupaba a Paladini, Estancias del Sur y algunas Pymes), CICCRA (representante de los frigoríficos que deshuesan pero no faenan), y CADIF (plantas abastecedoras del mercado interno)²⁶. Como en otras oportunidades lo que se impugnaba era la consideración de la *past performance* -incluidas las carnes termoprocadas- como criterio para distribuir el 94% de la cuota. En contraposición, los exportadores tradicionales -nucleados en AIAC- sostuvieron que la normativa vigente premiaba el esfuerzo exportador, mientras que la anterior, similar a la que reclamaba UNICA, sirvió “para que muchas firmas se dedicaran al negocio de la Hilton, e incluso se crearan con ese fin”.

²⁵ *La Nación*, ejemplar del 8-12-2001.

²⁶ Azcuy Ameghino, Eduardo (2003). Eslabones sueltos en la cadena de la carne vacuna: impuestos, evasión, corporaciones y política, 1992-2000. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N° 19.

Lo cierto es que en la medida que se aplicaran los criterios fijados en la resolución 914, sólo 12 de los 38 frigoríficos habilitados para exportar carne fresca a la UE se hallarían en condiciones de hacerlo, en virtud de que se establecía una condición de acceso consistente en la obligación de haber exportado 300 toneladas de cortes no Hilton el año anterior para tener derecho a la nueva cuota. Practicada la ejecución de ese mínimo, 26 empresas -entre ellas COTO y Estancias del Sur- quedarían excluidas de la distribución, afectadas por el descalabro de los negocios derivados de la crisis sanitaria y el cierre de los mercados externos.

Luego de tres meses más de incertidumbre, el 4 de octubre de 2002 el secretario de Agricultura, Haroldo Lebed -que reemplazó a Delpech, renunciado el 13 de agosto-²⁷, junto a la mayoría de las cámaras que nuclean a la industria frigorífica firmaron un “acta de compromiso” para la distribución de la cuota Hilton 2002/2003. Vale señalar, lo cual permite calibrar la trascendencia del asunto, que el acto se llevó a cabo en la Casa de Gobierno, con la presencia del presidente Duhalde y representantes de AIAC, CICCRA y CAFRA, otorgándosele amplia difusión en los medios de comunicación. La asignación de la cuota

de exportación, aplicada en virtud de los lineamientos de la resolución 914 de la SAGPyA, tuvo en esta ocasión una modificación en su artículo 7, dirigida a reducir la condición de acceso, por lo que se permitió el ingreso con un piso de 150 toneladas. Sobre las negociaciones previas y el contenido que atribuía a lo resuelto, Lebed manifestó que luego de doce días de arduas negociaciones se había ratificado el criterio de la *past performance*, garantizando la “seguridad jurídica y previsibilidad normativa para la adjudicación de la cuota, lo cual fue posible gracias al consenso que por primera vez se ha logrado entre las cámaras que agrupan a la industria frigorífica y el estado”.²⁸

En apariencia, pues, en 2002 se habría alcanzado la unanimidad del sector cárnico en torno de un criterio de distribución de la cuota, lo cual aparece como verosímil ya que no sólo los grandes exportadores tradicionales aparecían respaldando la decisión, sino también dirigentes de otras cámaras representativas de la industria regional (FIFFRA) que coincidieron en calificar como “un hecho histórico” el consenso entre el gobierno y el sector. Sin embargo, la mentada unanimidad no resultó tal, toda vez que la UNICA -que no adhirió al acuerdo- mediante un co-

²⁷ Nótese que se trata del tercer secretario de agricultura de la Nación en un lapso de seis meses (Paulón, Delpech y Lebed), lo cual refleja los problemas, oportunidades y disputas que se agudizaron en este período post convertibilidad en el sector agropecuario, a los que no resultó ajena por cierto la distribución de la cuota.

²⁸ *La Voz del Interior*, ejemplar del 5-10-2002.

municado de prensa, señalaba: "Queremos dejar aclarada nuestra disconformidad con la resolución 914 de distribución de la Cuota Hilton que excluye a empresas con muchos años de tradición exportadora"; explicando que "no firmamos porque la resolución 914 profundiza la concentración del reparto en pocas empresas", dejando sin asignación a plantas importantes que "sin cuota irán a la quiebra"²⁹.

Disputas, corporaciones y lobbies

Mas allá de que sin duda se hallan en juego intereses políticos, corporativos e incluso de individuos, es posible observar hechos concurrentes que ratificarían la existencia de un fuerte clivaje en torno de los criterios distributivos y los intereses a los que resultan oportunamente funcionales. Un ejemplo de ello, hacia fines de 2002, fue el "enérgico reclamo" del gobierno de Corrientes -realizado en el marco del Consejo Federal Agropecuario, con asistencia del secretario de Agricultura y los ministros provinciales- "ante la exclusión de las plantas frigoríficas provinciales de los beneficios de la cuota Hilton", los que se habrían concentrado en grandes

empresas con el consiguiente "abandono del concepto de regionalidad". En tanto constituye un problema tan serio como irresuelto, y aun cuando probablemente saliera a la palestra solo *ad hoc* de un lobby acotado, vale destacar que ante la necesidad de incorporar argumentos formales en defensa de su reclamo, las autoridades correntinas indicaron que lo resuelto por la SAGPyA "desalienta las posibilidades de desarrollo productivo y las inversiones en las ganaderías e industrias frigoríficas de las provincias próximas a los centros de producción".

En estas circunstancias se colocó nuevamente en el tapete la discusión sobre que las pautas de distribución de esta renta deberían establecerse por ley, para evitar el manejo discrecional del poder ejecutivo nacional en la determinación de ganadores y perdedores, tanto en el nivel de empresas como de provincias. La certeza de que no se abordaría finalmente el fondo de la cuestión, probablemente ajeno a las inquietudes coyunturales de los funcionarios reclamantes, quedó establecida cuando Lebed se comprometió "a revisar la asignación de la Cuota Hilton para el frigorífico provincial Tomás Arias"³⁰, que te-

²⁹ *Ambito Financiero*, ejemplar del 18-10-2002. En el mismo diario, el 25 de octubre se informaba que "aunque finalmente se logró la asignación de la cuota Hilton para este ejercicio, es un secreto a voces que las aguas aún siguen turbulentas porque no todos están demasiado conformes".

³⁰ Según la ministra de la Producción de Corrientes, la exclusión de la firma Arias de la distribución de Hilton podría complicar la situación del frigorífico, "porque en el último tiempo invirtió alrededor de dos millones de pesos en reacondicionamiento y mejoras, y emplea a más de 200 personas en forma directa".

nía otorgado un volumen del cual había sido excluido en la reciente distribución³¹. Junto con este caso se ventiló también la queja del frigorífico Alem -radicado en Misiones, de los mismos propietarios que el Arias-, afectado porque las 117 toneladas anuales que se le otorgaron resultarían inferiores a lo que le correspondería según su *past performance*.

Estas y otras expresiones de disconformidad sumaron una fuerte presión sobre las autoridades de la SAGPyA, reiterándose las críticas a la potestad del poder ejecutivo para arrogarse la distribución de la cuota, la cual, se propuso desde distintos actores del negocio, debería ser consensuada con las provincias o directamente establecida mediante el dictado de una ley. Mientras se ventilaban estas discusiones, además de los reclamos puntuales de los presuntos damnificados, se generaron situaciones extremas, como el progreso en los estrados judiciales de la presentación del frigorífico Fricoop de Rosario, que había quedado excluido de la asignación de cuota.

Este conflicto, que aquí sólo referiremos sucintamente, pone en juego buena parte de los elementos clásicos en las disputas originadas a lo largo de los años entre empresas frigoríficas y Estado, exhibiendo, en particular, una de

las formas características de presión sobre gobiernos y opinión pública que suele utilizar el sector: los despidos y suspensiones de personal en una rama de producción trabajo-intensiva y de fuerte poder simbólico como es la industria de la carne.

Al no resultar beneficiado en la asignación de cuota, el Fricoop -que argumentaba el antecedente de haber exportado 230 toneladas de carne- presentó un amparo a la justicia, que fue despachado en forma favorable por un fallo de primera instancia ordenando su incorporación, con 617 toneladas, al listado de los favorecidos. Al rechazar la SAGPyA dicha resolución, mediante un nuevo fallo el juez federal Digerónimo sancionó al secretario de Agricultura de la Nación con una multa de 2.500 dólares diarios a raíz del incumplimiento de una medida de amparo, llegando incluso a realizar un allanamiento en la propia Secretaría. Mientras se llevaban a cabo diversas conversaciones con la empresa impulsadas por las autoridades santafesinas de Agricultura, la posición del organismo nacional se centró sobre reiterar que la distribución de la cuota Hilton se efectuó con el acuerdo de la industria, ratificando los criterios utilizados a pesar de los cuestionamientos recibidos. En esta dirección Lebed afirmaba: "Vamos a profundizar

³¹ Las autoridades de Agricultura sustentaron su determinación en que la firma correntina estuvo cerrada por cinco años, dado un conflicto jurídico que tuvo con la Provincia, por lo que no poseía antecedentes (*past performance*), razón por la cual tampoco se les asignaron cupos a las nuevas empresas.

este procedimiento y apelaremos a la figura de un decreto de necesidad y urgencia y al respaldo de una ley para realizar las próximas distribuciones de la cuota Hilton³².

Abroquelado en la "potestad indeclinable" de su cartera a otorgar la cuota, el funcionario recibió un doble respaldo: el de las cámaras que agrupan a los principales frigoríficos exportadores, y el del Consejo Federal Agropecuario (integrado por los ministros de agricultura provinciales). "Apoyamos lo actuado por la Secretaría y rechazamos, por razones de equidad, todo tipo de reclamo dirigido a obtener cuotas sin el debido cumplimiento de las condiciones que rigen para el conjunto de los operadores", señaló una declaración firmada por Héctor Salamanca (AIAC) y Mario Ravettino (CAFRA)³³, entidades que se atribuyeron la representación del 95% de la industria exportadora de carnes frescas y del total de las firmas termoprocadoras³⁴. Este pronunciamiento da cuenta de la virulencia de la disputa intrasectorial, además de enfatizar que el sistema de reparto puesto en práctica "establece reglas claras y privilegia el interés nacional", anticipaba la decisión de los grandes exportadores de iniciar "las acciones legales para reparar los daños que

podrían ocasionar tales reclamos, al menoscabar los derechos de quienes hicieron el esfuerzo dentro del régimen vigente".

Al sumar otra voz al debate, el Consejo Federal Agropecuario resolvió expresar su "solidaridad ante la denuncia realizada por un sector absolutamente minoritario de la industria frigorífica y brindar su respaldo unánime" a Lebed. En vista del modo como se maneja la asignación de la cuota -fuertemente influida por *lobbies*, necesidades políticas y apetitos personales-, la afirmación del CFA acerca de que se apuntó a la incorporación de nuevas plantas y provincias adjudicatarias "como herramienta que posibilite el desarrollo ganadero del país", resultaba contradictoria con los hechos, recurrentes, que muestran con claridad que precisamente esa clase de criterios son los que se hallan ausentes de las discusiones de fondo, reemplazados por la cruda defensa de intereses particulares y sectoriales, incluidos con frecuencia los coyunturalmente damnificados por las normas de reparto en vigencia y/o por la corrupción de funcionarios y gobernantes.

Vale señalar que, como suele ocurrir, por detrás de los intereses en disputa se desplegaron otros

³² *La Capital* (Rosario), ejemplar del 12-12-2002.

³³ *Clarín*, ejemplar del 14-12-2002.

³⁴ Llama la atención que Mario Ravettino -representante de CAFRA- formaba parte también de FIFFRA, una gremial empresaria que venía trabajando en una virtual integración con UNICA, la cámara más enfrentada con los criterios utilizados por agricultura en la resolución 914.

niveles de conflictividad, en este caso directamente vinculados con la suerte de los trabajadores de Fricop. Durante el desarrollo de la controversia la firma envió 160 telegramas de despido -el día de Navidad de 2002-, que fueron levantados posteriormente ante gestiones de los gobiernos provincial y nacional, que acercaron la posibilidad de reasignar la cuota Hilton. Sin embargo nada de esto se concretó y la empresa envió otros 105 telegramas, que fueron resistidos por los empleados mediante la instalación de una carpa frente a la planta y el corte de la autopista a Buenos Aires. Poco antes, un fallo de la Cámara de Apelaciones de Rosario ratificó las resoluciones en primera instancia que ordenaban a la Secretaría el otorgamiento de 619 toneladas de Hilton al Fricop. A pesar de ello, nuevas apelaciones oficiales reiteraron la cerrada negativa del gobierno a revisar lo actuado.

Yo habilito, tu no habilitas, ellos ganan (parte de guerra).

Desde mediados de mayo de 2003 la prensa escrita comenzó a dedicar más espacio que el habitual a cuestiones vinculadas con la exportación de carnes, e incluso, indirectamente, a las barreras que distorsionan y limitan el comercio internacional agropecua-

rio. El tema de fondo era otra vez la conflictividad y la disputa entre las empresas -con el Estado como actor necesario y decisivo- por su participación en las rentas generadas por la cuota Hilton y otros cupos de exportación.

Así, a modo de antecedente de lo que estaba por ocurrir, y dando una muestra cabal de la eficacia y la arbitrariedad que caracteriza a las discriminaciones no arancelarias, durante el mes de mayo se conoció la noticia de que cinco frigoríficos habían sido inhabilitados para exportar a Estados Unidos porque las auditorías realizadas por ese país habían determinado que "no cumplían con una faena humanitaria", es decir que no insensibilizaban convenientemente a los animales antes del sacrificio. Posteriormente, EUA suspendió las facultades del Senasa para aprobar plantas exportadoras, situación que quedó pendiente de una nueva misión técnico-sanitaria que llegaría al país hacia fin de año³⁵.

Mientras tanto, por esos mismo días el Senasa retiraba "preventivamente" del listado de plantas habilitadas para exportar cuota Hilton a la UE a las empresas Ecocarnes y Cepa, que habían sido suspendidas por la Oficina Antifraude (OLAF) debido al envío de carne que no correspondía a la tipología establecida; medida que

³⁵ La cuota estadounidense de 20000 toneladas es asignada por las autoridades argentinas -entre los frigoríficos autorizados por EUA- sobre la base de la distribución de la Hilton.

mereció críticas parciales dado que, se decía, los frigoríficos no tuvieron derecho a defensa.

Por otra parte, a comienzos de año, mediante una controvertida resolución -la 1/2003- el Senasa había establecido nuevos y exigentes requisitos técnico sanitarios, consistentes en que las plantas exportadoras deberían contar con normas de certificación de calidad ISO 9001 y HACCP (Análisis de riesgo y puntos críticos de control), estableciéndose un programa de auditorías de su cumplimiento. El resultado de esta gestión trascendió a los interesados y a la prensa a fines de mayo: el organismo sanitario se preparaba para inhabilitar a 17 plantas frigoríficas por supuestas irregularidades en la documentación presentada, habilitando simultáneamente a otras 11 que podrían pasar a exportar a la UE.

Entre las empresas suspendidas se encontraban Estancias del Sur, Sadowa, Morrone, CPC, Fricop, CV Internacional, Quim Mit y Alem, entre las que exportaron alrededor de 4700 toneladas de cortes Hilton durante el período 2002-2003, que, en virtud de su inhabilitación, en la futura distribución de cuota podrían asignarse a las restantes firmas. Por su parte, entre los 11 nuevos autorizados aparecían el Vicental y el ex Nel-

son, plantas que estaban cerradas y fueron compradas respectivamente por Swift y Finexcor, "los grandes del negocio".

La consecuencia inmediata de la difusión de los listados fue una ola de protestas de los trabajadores de los frigoríficos afectados: en Estancias del Sur (Córdoba), sus 500 obreros paralizaron por completo la faena, reanudando posteriormente sus tareas aunque reducidas a tres días a la semana; en Sadowa (Mar del Plata) los operarios y empleados cortaron la ruta 2 y se sumaron a la lucha que, con diversas formas de expresión, se extendió a la mayoría de las plantas perjudicados por la inhabilitación. En este marco, las empresas acusaron al Senasa de actuar de manera "discrecional", para favorecer a otros frigoríficos en la distribución de la cuota. Por ese motivo, y como parte de su estrategia defensiva, un grupo de firmas presentó una denuncia penal contra el titular del organismo, Bernardo Cané³⁶, que recayó en el juzgado del Dr. Oyarbide. Las sospechas de que el Senasa habría actuado arbitrariamente durante la inspección se basaron sobre que el organismo no habría respetado el contenido de la resolución 1/03, en el punto que establecía que los frigoríficos tendrían 60 días para corregir los problemas detectados por los auditores

³⁶ Cané asumió su cargo en 1989 y lo desempeñó hasta 1996, lanzándose durante su gestión el exitoso plan de lucha contra la aftosa. Posteriormente, luego del rebrote del virus, volvió en 2001 dotado de plenos poderes. De este modo fue titular del Senasa durante los gobiernos de Menem, De la Rúa, Duhalde y Kirchner.

oficiales antes de ser inhabilitados.

El lunes 2 de junio, un cable de la agencia Telam, conocido minutos antes de que asumiera el nuevo secretario Miguel Campos, aseguraba que éste revocaría la medida dispuesta por el Senasa. Sin embargo, apenas se difundió la presunta decisión de dar marcha atrás, las Cámaras que agrupan al grueso de la industria emitieron una declaración de "apoyo a las resoluciones del Senasa y rechazo a la intromisión política en las determinaciones de la autoridad sanitaria". A las pocas horas, el primer comunicado de las nuevas autoridades de la Sagpya sostenía que nunca había estado planteada la posibilidad de anular las inhabilitaciones.

Si bien resulta difícil establecer la verdadera relación entre la actitud de la autoridad sanitaria y el cumplimiento de las exigencias de la UE -a las que la institución se remitió para justificar su accionar, lo cierto es que las decisiones del Senasa conmocionaron al sector. De un lado, los frigoríficos afectados aceleraron sus denuncias y acciones legales de amparo, mientras por medio de su representante -el abogado Mariano Varela- denunciaban la medida en

duros términos: "Aquí hay intención de dejar plantas afuera para engrosar los volúmenes de cuota Hilton que se reparten entre los grandes ... Se ha violado el principio de igualdad ante la ley, porque hay muchas plantas en las que se detectaron fallas y hoy siguen habilitadas"³⁷.

A estas manifestaciones se les sumó parte de la dirigencia del sector, como por ejemplo Miguel Schiariti, presidente de CICCRA³⁸, que criticó ásperamente la resolución por considerarla discrecional, en circunstancias en que "una buena parte de las plantas vedadas pertenece a esta Cámara, que agrupa a medianas y pequeñas empresas". Poco después, dicho dirigente -con un largo enfrentamiento con Cané como telón de fondo-, se sumaba a quienes pedían la renuncia del funcionario: "A esta altura de los acontecimientos y ante la pérdida creciente de confiabilidad del organismo, reitero que la mejor señal de cambio que puede mostrarse deberá darse con la intervención del Senasa y la posterior reestructuración de todo el sistema sanitario y de seguridad alimentaria"³⁹. El mismo Schiariti, en otra declaración afirmó que el argumento sanitario era una excusa, y que "la gestión del titular del Senasa se

³⁷ En: Longoni, Matías. "Pelea entre los frigoríficos por un negocio millonario". Diario *Clarín*, ejemplar del 12 de junio de 2003.

³⁸ CICCRA agrupa mayoritariamente a plantas de ciclo II, sin faena, dedicadas al destapado y empaque de los productos cárnicos.

³⁹ Cámara de la Industria y Comercio de Carnes y Derivados de la República Argentina (2003). Informe Económico Mensual, documento N° 39, junio.

ha caracterizado por apuntalar el oligopolio exportador⁴⁰. En la misma dirección, el titular de la Federación Económica de la Provincia de Buenos Aires planteó que el Senasa “pretendía adoptar medidas irracionales contra 17 frigoríficos, la mayoría bonaerenses, pequeños y medianos, suspendiendo la cuota Hilton en beneficio de los grandes de la industria de la carne”. Concurrentemente, se anunciaba la apertura de otro frente de conflicto focalizado en la producción ganadera, “ya que muchos productores vendieron novillos a los frigoríficos que ahora no podrán embarcar, y dudan sobre si lograrán cobrar”.

Desde el bando contrario también se multiplicaron las declaraciones y presiones. Así, Mario Ravettino -del consorcio ABC⁴¹- respaldó la decisión, debido a que después de lo sucedido con la aftosa “los mercados están mucho más rigurosos... está en juego la credibilidad del Senasa luego del ocultamiento de la aftosa con los resultados nefastos para la industria exportadora”. Más preciso, el

titular del frigorífico Supbga -“que podrá continuar exportando Hilton pese a que hubo versiones en contrario”- señaló que las exigencias europeas eran muy duras y que “las normas de certificación eran una de las condiciones. De modo que no es una sorpresa para nadie”. Esta fue evidentemente la línea argumental elegida por los defensores de la resolución, como lo reiterarían en diferentes oportunidades: “No es cuestión de estar de acuerdo o no, sino de mantener abierto el mercado de la UE”, señaló el representante de Quickfood y vicepresidente del Argentine Beef Consortium (ABC), Luis Bameule⁴². En el mismo sentido, Rodolfo Constantini, el titular del frigorífico Rioplatense -que luego de haber estado suspendido en la nueva situación podría volver a operar- señalaba que “hay que entender que está en riesgo el país, las exigencias son más rigurosas”⁴³. Sin embargo, resultaba inevitable mentar al diablo, pues como explicó entonces Bameule, “la medida del Senasa no apunta a la concentración”⁴⁴.

⁴⁰ En: Díaz, Susana. “Batalla entre frigoríficos”. *Página 12*, ejemplar del 15 de junio de 2003.

⁴¹ El Consorcio Exportador de Carnes Argentinas (ABC, según sus siglas en inglés), fue creado a comienzos de 2003 sobre la base de la anterior AIAC, y se halla integrado por un grupo de frigoríficos que afirman representar el 95% de las exportaciones del país

⁴² Estancias del Sur por entonces se había unido corporativamente al grupo de los grandes exportadores tradicionales (ABC), lo cual, como se observa al menos en este punto, no parece haberle resultado de mayor utilidad.

⁴³ En: Varise, Franco. “Crecen los requisitos para exportar carnes”. *La Nación*, ejemplar del 14 de junio de 2003.

⁴⁴ En: Cobelo, Liliana. “Bifes a diestra y siniestra”. *Diario Clarín*, ejemplar del 14 de junio de 2003.

Mientras tanto, a través de los medios de comunicación continuaban mezclándose versiones contradictorias sobre una supuesta marcha atrás de la medida de inhabilitación, con acusaciones de intromisión política de funcionarios provinciales y municipales, con denuncias de campañas de desprestigio contra el Senasa, e incluso se informaba sobre un atentado con artefactos incendiarios en la casa del director nacional de Fiscalización Agroalimentaria.

Respecto de la intervención de los funcionarios políticos en el asunto, resulta remarcable el papel jugado por el gobernador De la Sota, que luego de solicitar la intervención del presidente Kirchner y el ministro Lavagna, mediante una conferencia de prensa afirmó: "Les he pedido que tengan muchísimo cuidado en este tema que es tan sensible para Córdoba... No estoy haciendo presión política por una empresa (sic), estoy defendiendo el trabajo de un gran número de familias que hoy está en riesgo"⁴⁵. Al mismo tiempo, el funcionario acusó a los frigoríficos bonaerenses, que "casi siempre han manejado a su antojo la cuota Hilton, perdiendo nosotros gran cantidad de puestos de trabajo"

En estas circunstancias, el flamante secretario Campos salió a

convalidar las resoluciones sanitarias: "es una medida que pretende generar credibilidad, y relajarla puede precipitar el cierre del mercado".

El 25 de junio el juez Oyarbide ordenó un operativo en el Senasa en busca de documentación, como parte de la investigación sobre el titular del organismo por presunto "abuso de autoridad" y "cohecho" en la habilitación de frigoríficos. El día 27 la justicia federal de Córdoba emplazó a la SAGPyA y al Senasa para que en un plazo de 24 horas reincorporaran a Estancias del Sur al listado de plantas autorizadas a exportar carne a la UE⁴⁶. Vale remarcar que dicha planta tenía asignado un cupo de 2041 toneladas, sobre las que se sustentaba su actividad principal.

Manteniéndose en sus trece, la Secretaría y el Senasa apelaron el fallo, argumentando que "ninguna decisión puede estar por encima de acuerdos internacionales y medidas técnico sanitarias". Sin embargo, el magistrado rechazó la presentación "por extemporánea" y ratificó el emplazamiento, ordenando la participación de Estancias del Sur (que el grupo Macri ya alquilaba a los dueños del frigorífico Rexcel) en la cuota hasta que se decidiera la cuestión de fondo.

⁴⁵ *La Nación*, ejemplar del 13 de junio de 2003.

⁴⁶ La disposición la dictó el juez federal de Córdoba Ricardo Bustos Fierro (conocido en el nivel nacional por haber ordenado en 1997 el rebalanceo telefónico y el consiguiente aumento tarifario), que con anterioridad había concedido un recurso de amparo al frigorífico ordenando la medida de no innovar

Ante estos hechos, el asesor letrado de la planta cordobesa (Sonzini Astudillo) se manifestó satisfecho, aludiendo a su presunta preocupación por las 600 personas que "estaban a punto de quedar en la calle", y agregó: al frigorífico "lo bajaron de una forma totalmente arbitraria, sin ajustarse a derecho y sin darnos el derecho a apelar".

Mientras continuaban las disputas legales y políticas -que incluyeron durísimas campañas en sitios especialmente diseñados de Internet-, la decisión del gobierno respecto de ganadores y perdedores en el negocio de exportación cobró una nueva significación, debido a que "las autoridades comunitarias informaron que darán de baja las plantas cuestionadas, pero a la par decidieron que no aceptarán los embarques de las otras 11 plantas habilitadas por el Senasa".

Efectivamente, en agosto de 2003, la UE informó la lista de empresas habilitadas para embarcar cuota Hilton, donde de un total de 46 plantas, 24 son de faena, 15 de ciclo II y 8 de almacenaje de productos. De ellas, 41 se reparten entre Buenos Aires (20), Santa Fe (13) y Capital Federal (6), sumando el 89% del total. Las cinco restantes, todas ciclo completo, pertenecen a San Luis, Corrientes, La Pampa, Entre Ríos y Chaco⁴⁷.

Mientras hacía pública su decisión, la UE habría solicitado al Se-

nasa mayores precisiones sobre las auditorías realizadas, en virtud de las cuales se comenzaba a delinear la grilla de habilitados a operar la cuota Hilton 2003-2004, negocio que en el ciclo anterior facturó casi 200 millones de dólares, representando el 43% de las ventas externas de carnes. Al respecto, distintos observadores señalaron que la decisión europea -un fuerte llamado de atención respecto a la poca confianza que les merece el Senasa, concurrente con la medida tomada meses antes por EUA- se había acelerado ante los ecos fragorosos de las disputas y la multiplicación de los *lobbies* que desataron en la Argentina y Europa las habilitaciones e inhabilitaciones producidas por el Senasa.

Mientras tanto, a fines de julio se habían comenzado a observar claros signos de que se estaba gestando una tregua, posiblemente forzada por la actitud imprevista de la UE y por el grado de virulencia de los conflictos en curso, que podían amenazar -llegado el caso- no sólo a las máximas autoridades del organismo sanitario, sino proyectarse sobre Agricultura e incluso, según se comenta en el ambiente de la carne, también en el máximo nivel del gobierno nacional donde algunos funcionarios se hallarían profundamente involucrados en el toma y daca del negocio cárnico.

De esta manera, el 29 de julio en

⁴⁷ En <http://www.forumeuropa.ev>

la Exposición Rural de Palermo, Cané anunció que en las siguientes semanas se revisaría el listado de frigoríficos habilitados, lo cual se debía centralmente a una decisión de la SAGPyA, operándose "una suerte de borrón y cuenta nueva". El funcionario sanitario indicó que la nueva ronda de inspecciones se realizaría de acuerdo nuevamente con la resolución 1/03, abarcando a todas las empresas interesadas en exportar a Europa, incluidas las que habían sido eliminadas en junio: "existen plantas que ahora van a poder ingresar y otras que podrían salir". Según fuentes oficiales la resolución tomada obedecía a que varias de las empresas afectadas habían informado la superación de los problemas causantes de su inhabilitación; sin embargo, hubo otras razones de mayor peso. En primer lugar la exigencia europea de enviar informes permanentes y exactos sobre el estado de las plantas; en segundo término que existía un riesgo cierto de que en las delicadas circunstancias nacionales varias empresas -cuyos trabajadores habían mostrado su combatividad- pudieran verse

obligadas a efectuar despidos masivos o cerrar sus establecimientos; y finalmente, en tanto las nuevas inspecciones podrían rehabilitar a los frigoríficos que habían emprendido la denuncia penal contra Cané⁴⁸, descomprimir el tema judicial, incluidos los "seis u ocho recursos administrativos que solicitaban una revisión de los casos".

En esta dirección, el 7 de agosto el juez Oyarbide dictó el sobreseimiento del titular del Senasa en la causa donde se lo acusaba de "abuso de autoridad por favorecer a ciertos frigoríficos". Finalmente, el último capítulo de esta historia -al momento del cierre de nuestras notas, ya que sin duda continuará en los próximos meses- se escribió el día 21, con la renuncia de Bernardo Cané. Al explicar los motivos, el funcionario adujo su discrepancia con la inminente reforma del organismo de control sanitario, que limitaría fuertemente sus atribuciones al retomar la secretaría de Agricultura el dictamen final en materia sanitaria, convirtiendo al Senasa en un órgano de ejecución y control⁴⁹. Sin perjuicio de estos argumentos, lo

⁴⁸ En lo que sería un episodio más de la legendaria tradición argentina de arreglos, coimas y favoritismos ejercidos por funcionarios del estado vinculados con los diferentes *lobbies* del sector, Cané fue acusado de haber trabajado para favorecer a determinados grupos económicos en detrimento de otros, lo cual se asociaría, entre otros emergentes, a la existencia de una cuenta bancaria en Suiza, a cuya investigación también se ha sumado la Oficina Anticorrupción. Nótese que estos sucesos se emparentan con el modo como se habría acabado "acordando" quién ocuparía la vicepresidencia del Instituto de Promoción de la Carne Vacuna, y tantos otros pleitos dirimidos por oportunas comisiones, transferencias de cuota, etc.

⁴⁹ En su nota de renuncia también señaló que los cambios en curso implicarían que el gobierno nacional comparta la conducción del servicio sanitario con un cuerpo cole-

cierto es que, enfrentado con el titular de la SAGPyA -y cargando con las consecuencias de su polémica decisión de eliminar a los 17 frigoríficos de la lista de empresas autorizadas a exportar a la UE-, a Cané se le habría solicitado expresamente el abandono del cargo aludiendo, entre otras razones, a su comprometida situación legal y política.

Consideraciones finales: grandes y chicos, centrales y marginales

Mientras se gestionaban estos cambios institucionales, y el cuadro de situación indicaba las vísperas de las inspecciones sanitarias definitivas, previas a la realización del reparto de las 28000 toneladas correspondientes a la cuota Hilton del período 2003/04⁵⁰, el debate sobre la distribución geográfica de la industria procesadora retomó el centro del escenario. Fue disparado por la propuesta emanada del gobierno cor-

dobés de que se realice una reformulación de los criterios de asignación de la cuota, incorporando la regionalidad en la distribución, iniciativa que fue acompañada del lanzamiento de un régimen de promoción industrial para favorecer el emplazamiento de nuevas plantas frigoríficas en la provincia. Aunque por su origen cabe la posibilidad de que se trate de conceptos apenas formales, o influidos por el *lobby* local, la fundamentación de estos reclamos contribuye a poner a foco uno de los nudos problemáticos de la cadena cárnica instalada en la Argentina⁵¹: “en Córdoba tenemos 7,5 millones de vacas y no hemos podido faenar más que un millón. Mientras que Santa Fe, que tiene más frigoríficos pero menos vacas que nosotros, faena 2 millones. Y además de eso, la faena grande sigue estando en Buenos Aires”⁵². Estas propuestas del gobierno cordobés fueron inmediatamente replicadas por las autoridades de Santa Fe, alarmadas porque la

giado “formado por los destinatarios de la fiscalización del organismo”, reservándose como última instancia la “decisión política” del secretario de Agricultura, todo lo cual provocaría “un estado deliberativo y de presión de *lobbies* sectoriales”.

⁵⁰ La distribución 2003/04 se realizará de acuerdo con los parámetros fijados por la 914, aunque indefectiblemente deberán establecerse nuevos criterios antes de diciembre, pues si no automáticamente se prorroga la pauta en vigencia por dos años más. La asignación pendiente sin duda estará profundamente condicionada por los amparos judiciales, que podrían llegar a un *record* histórico con un volumen superior a media cuota. Asimismo deberá resolverse el problema de los frigoríficos inhabilitados estableciendo reservas, para lo cual la cuota de libre asignación resultará problemáticamente reducida.

⁵¹ Azcuy Ameghino, Eduardo y Lazzarini, Andrés (2003), El complejo de la carne vacuna y el desarrollo regional argentino. XXXIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria.

⁵² *Ambito Financiero*, ejemplar del 18 de agosto de 2003.

aplicación de criterios de regionalidad disminuiría el rol descollante de la industria exportadora radicada en su jurisdicción. Más allá de que, como en tantas oportunidades, los intereses que aparecen debatiendo las cuestiones del desarrollo regional no dejan de pertenecer al grupo restringido de las tres o cuatro provincias de mayor predicamento económico nacional, es interesante comprobar cómo se reiteran conceptos profundamente imbricados con los debates históricos en la materia y con el actual estado de cosas resultante de dicha historia. Así, el ministro santafesino de Producción afirmó que en el caso de prosperar el criterio de regionalidad “las plantas aceiteras van a tener que localizarse en las provincias del norte por el fenómeno de expansión de la frontera agrícola”; y ma-

nifestó su enérgica oposición a la idea de la promoción industrial, ratificando que *las cosas son como son* “sin que exista una ley que les diga a los empresarios dónde se tienen que instalar”.

Como puede observarse, a partir de las disputas por la apropiación de la renta determinada por el cupo tarifario de cortes Hilton, hemos podido comprobar que, además de la dinámica concentradora que afecta a las pymes cárnicas, se ventilan cuestiones tan significativas como la decadencia de la Argentina en el comercio internacional de carnes y los criterios bajo los cuales se diseña la estructura pretendidamente democrática y federal de la economía nacional. Mientras tanto, la batalla por la cuota sin duda continuará.

Agosto 2003

