
El Convenio Internacional del Café y la crisis del mercado

• • • • • LUIS PORTILLO •

Desde hace más de un siglo el café ha sido motor económico de más de quince países de América Latina que aportan por lo menos 70% de la producción mundial. En muchos otros de África y Asia, el grano aromático es tan importante o más que la industria de automotores lo es para la economía estadounidense, el sector químico para la alemana o el turismo para la española. La actividad cafetera tiene una importancia primordial para el crecimiento económico, la balanza de pagos, el empleo, las finanzas públicas, la distribución del ingreso y el desarrollo regional de esas naciones, donde genera ocupación permanente para más de 20 millones de personas.¹ Los problemas del café en muchos países productores, por tanto, no son únicamente los derivados de la enorme dependencia de este producto para obtener divisas, sino que afectan a toda la economía y a gran parte de la población.²

Al igual que otros productos básicos, el café tiene varias características que dificultan tanto el comercio internacional cuanto el manejo del mercado interno. Entre ellas destacan el lento crecimiento de la demanda, la inestabilidad de los precios, el deterioro de los términos de intercambio y las imperfecciones

1. Jorge Cárdenas Gutiérrez, *La crisis de la economía cafetera internacional y su impacto en los países productores*, VIII Congreso Internacional del Café, Jerez de la Frontera, junio de 1992.

2. Para una mejor comprensión del tema véase Luis Portillo, "El mercado mundial del café", *Boletín Económico de ICE*, núm. 2350, Madrid, diciembre de 1992.

*Redactor de Información Comercial Española, donde se publicó originalmente este artículo en febrero de 1993. Comercio Exterior hizo modificaciones editoriales.

del mercado. Como el de otros productos agrícolas, el mercado del café registra la alternancia de fases de sobreproducción, en que los precios bajan y las existencias alcanzan altos niveles, y fases de escasez, en que la insuficiencia de la oferta provoca la disminución de las existencias y el alza de los precios. Estos vaivenes cíclicos no se deben a la variación de la demanda, sino a la dificultad de controlar la oferta.

Desde una perspectiva histórica, se aprecia que los precios del café se sujetan a importantes fluctuaciones de corto plazo y a ciclos de largo plazo. En esos movimientos influyen las bajas elasticidades de la oferta y la demanda (combinadas con altibajos en la producción por razones meteorológicas, conflictos políticos, disputas bélicas, catástrofes naturales, huelgas portuarias) y las operaciones especulativas en las bolsas de Nueva York, Londres y otros mercados de futuros; las políticas de compra de grandes empresas comercializadoras e industrializadoras, en particular las transnacionales, y las negociaciones en el marco del Convenio Internacional del Café.³

Ante la importancia del café para numerosos países en desarrollo, la estabilización de los precios ha sido un tema recurrente desde principios de siglo. Las negociaciones internacionales al respecto consideran, una y otra vez, el difícil problema de cómo limitar las fluctuaciones y sus deplorables efectos en las economías de los países productores, sin alterar demasiado el mecanismo de ajuste entre la oferta y la demanda por medio de los precios.

3. La evolución histórica de los precios del café, hasta principios de los años ochenta, se analizan en Enrique Palazuelos y Germán Granda, *El mercado del café*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Pesca, Madrid, 1986.

De la intervención a la concertación

El mercado del café cuenta con una larga historia de políticas de intervención.⁴ En 1906 Brasil, entonces productor de tres cuartas partes de la oferta mundial, inició una política unilateral de apoyo a los precios; el gobierno emprendió, junto con varios bancos europeos y estadounidenses y poderosas empresas cafeteras, una vasta operación de almacenamiento de excedentes a la que se denominó "política de valorización". En 1917 la operación se repitió frente a la caída de las exportaciones y de los precios ocasionada por la primera guerra mundial. Poco después se aplicó de nuevo por la crisis económica de 1920.

Con base en esas tres experiencias exitosas, las acciones brasileñas se radicalizaron: la "política de valorización" se convirtió en "política de defensa" y, más tarde, en "política de defensa permanente". Ya no se trataba sólo de administrar algunos excedentes coyunturales, sino de intervenir de manera sistemática para sostener los precios internacionales. En 1924 el gobierno brasileño creó el Instituto de Defensa Permanente del Café, cuya labor se apoyó en una serie de depósitos regionales reguladores para limitar las entradas cotidianas de café en los puertos de exportación. Esta política resultó eficaz y se logró mantener la estabilidad de los precios hasta finales de los años veinte.

Sin embargo, las dos sucesivas cosechas sin precedente de 1927-1928 y 1929-1930 obligaron a Brasil a acumular un enorme volumen de reservas del grano. Al mismo tiempo, se registró un importante crecimiento de la producción de otros países latinoamericanos exportadores que se beneficiaron con la política brasileña de apoyo a los precios internacionales.⁵

La gran depresión originó el hundimiento de los precios, al tiempo que se agotaron los financiamientos internacionales necesarios para sostener la política de almacenamiento de existencias. Brasil debió entonces tomar medidas más radicales. De 1931 a 1942 se destruyeron 78 millones de sacos de café, volumen equivalente a tres años de consumo mundial.⁶ La política intervencionista brasileña contribuyó a sostener los precios internacionales, pero favoreció también a los países competidores.

Por supuesto, Brasil buscó que otras naciones latinoamericanas exportadoras compartieran los costos de esa política. Los intentos respectivos durante los años treinta (Conferencias de São Paulo, Londres, Bogotá y La Habana) concluyeron en rotundos fra-

casos, salvo por la creación de la Oficina Panamericana del Café (1936), con las tareas de realizar actividades de promoción, estimular el consumo de café en el mercado estadounidense y tratar de mejorar las relaciones de intercambio. Ante la ausencia de un acuerdo, en 1937 Brasil recurrió al recurso de la guerra comercial y eliminar el control de la propia oferta, con lo cual concluyó la estrategia brasileña de apoyo unilateral a los precios.

El inicio de la segunda guerra mundial modificó las reglas del juego por completo. Las importaciones europeas de café se desplomaron y el centro principal del mercado se desplazó de Brasil (el lado de la oferta) a Estados Unidos (el de la demanda). Este país adquirió 80% de las importaciones mundiales de café, lo que le confirió un poder monopsonico. Cuando Estados Unidos intervino en el conflicto bélico, ejerció ese poder y los precios del café se congelaron hasta 1946.

Al finalizar la contienda, la oferta mundial era inferior a la demanda debido, entre otros factores, a la caída de la producción brasileña y la destrucción del cultivo en Indonesia por la guerra del Pacífico. La reconstrucción europea alentó un crecimiento constante de la demanda, mientras que el consumo de Estados Unidos continuó en rápido aumento. Como resultado, los precios subieron y se inició la primera de las tres grandes alzas de la posguerra. En 1954, como sucedió después en 1977 y 1986, el auge llegó a un punto culminante. Después los precios sufrieron un descenso prolongado a causa del aumento simultáneo de la producción de las nuevas plantaciones brasileñas de Paraná, así como de las africanas, centroamericanas y mexicanas.

Con el trasfondo de un mercado mundial deprimido, los países latinoamericanos reanudaron las negociaciones y, a diferencia de lo que ocurrió en el período prebélico, llegaron a un acuerdo común de limitación de las exportaciones. En 1957 firmaron el Acuerdo de México, el cual se renovó un año más tarde con el nombre de Acuerdo Latinoamericano.

Sin embargo, la situación de la competencia internacional era ya diferente. El cultivo de café en África había crecido con celeridad y los países de ese continente no sólo competían con los de América Latina por los mercados de las metrópolis europeas, sino que empezaron a penetrar en el mercado estadounidense, gracias a las excelentes cualidades del café "robusta" para el proceso de solubilización (café instantáneo). Así, además de la concertación regional, las naciones latinoamericanas tuvieron que emprender una negociación internacional propiciada por Estados Unidos.⁷

4. Véase François Lerin y Benolt Daviron, "Le Café", *Económica*, París, 1990, pp. 74 y ss.

5. Así, por ejemplo, de 1918 a 1930 se triplicaron las exportaciones de Colombia, mientras que las de Brasil permanecieron prácticamente igual.

6. Sobre el tema, véase F. Cordero, R. García y A. Izquierdo, *Economía y geografía del desarrollo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

7. Hasta entonces, el Gobierno estadounidense se había opuesto tenazmente a los acuerdos sobre materias primas. Sin embargo, las circunstancias políticas de la época —con un fuerte movimiento anti-imperialista en América Latina y el triunfo de la revolución cubana, entre otras, obligaron a Estados Unidos a revisar su posición. En 1961 el presidente Kennedy anunció el programa de la *Alianza para el*

El Convenio Internacional del Café

Se inició así una nueva etapa del mercado mundial del café. Desde el fin de la segunda guerra mundial hasta la firma del Convenio Internacional del Café (CIC) en 1962, el comercio del aromático se realizó prácticamente en condiciones de libre mercado. Se distinguen con claridad dos fases en la evolución de los precios. La primera (1946-1954) se caracteriza por la insuficiencia de la oferta para cubrir la demanda creciente de Estados Unidos y Europa, lo que condujo al aumento de los precios y a la reducción de las existencias de los países productores.⁸ En la segunda (1954-1962) se invirtieron esas tendencias: los precios se desplomaron y hubo una importante acumulación de existencias.⁹

A partir de 1962 se abrió otra etapa que se caracterizó por el logro de un acuerdo multilateral (no sólo regional o continental) para regular el mercado mundial del café mediante el control de las exportaciones y la estabilización de los precios. De este modo nació el CIC, con la participación de la mayoría de los países productores y las naciones desarrolladas importadoras occidentales (véase el cuadro 1).

Junto con el CIC se creó la Organización Internacional del Café (OIC), con sede en Londres, encargada de realizar los estudios técnicos correspondientes y servir de foro de negociación entre los países miembros por medio del Consejo Internacional del Café (autoridad suprema del OIC en que participan todos los países miembros y celebra dos períodos de sesiones anuales).

Entre los países importadores (de más de 500 000 sacos anuales) no signatarios del Convenio figuran las naciones de Europa del Este, Argentina y Argelia. Tampoco lo suscribieron los países restantes del Magreb, las naciones del Medio Oriente, Chile, Nueva Zelanda, Sudáfrica, las dos Coreas y Hong Kong. En la actualidad, el CIC agrupa a 50 exportadores (con 97% de la producción mundial) y a 21 importadores (con 80% del consumo).¹⁰

En el Preámbulo de Convenio,¹¹ los países signatarios resaltaron

Progreso, propuesta que se hubiera demeritado si no se reconoce la necesidad de estabilizar los precios del café. Véase Francois Lerin y Benolt Daviron, *op. cit.*, p. 79.

8. El precio promedio de los "suaves colombianos", por ejemplo, aumentó en ese lapso de 19.42 a 77.95 centavos de dólar por libra, mientras que las existencias de los países productores se redujeron de 17 millones a 6.5 millones de sacos. Véase Enrique Palazuelos y Germán Granda, *op. cit.*

9. De 1962 a 1963 el precio promedio de los "suaves colombianos" cayó 50% con respecto a la cotización del bienio 1945-1946, en tanto que la acumulación de existencias rebasaba los 70 millones de sacos. *Ibid.*

10. *Financial Times*, 18 de noviembre de 1992.

11. Ministerio de Asuntos Exteriores, Convenio Internacional del Café, 1962, Madrid, 1962.

la excepcional importancia del café para muchas economías que dependen en gran medida del producto para obtener divisas y financiar programas de desarrollo económico y social. Señalaron la necesidad de intensificar la cooperación internacional en la comercialización del café; estimular la diversificación y el desarrollo de las economías productoras, y fortalecer los vínculos políticos y económicos entre países productores y consumidores.

Asimismo, los países reconocieron la tendencia permanente al desequilibrio entre producción y consumo, la acumulación de onerosos excedentes y las fluctuaciones de los precios, perjudiciales tanto para los productores cuanto para los consumidores, y advirtieron que tal situación no se corregiría sin una acción internacional, por las fuerzas normales del mercado.

En concordancia con esos principios, en el CIC se fijaron los siguientes objetivos (artículo 1):

- Establecer un equilibrio razonable entre oferta y demanda con bases que aseguren un adecuado abastecimiento de café a los consumidores a precios equitativos, así como mercados para los productores, y que sirva para lograr un ajuste a largo plazo entre producción y consumo.
- Aliviar las graves dificultades por onerosos excedentes y abruptas fluctuaciones de los precios del café, en perjuicio de los intereses de productores y consumidores.
- Contribuir al desarrollo de los recursos productivos, el fomento del empleo y el mejoramiento de los ingresos en los países miembros.
- Ampliar la capacidad adquisitiva de los países exportadores de café, mediante la estabilidad de los precios a niveles justos y el aumento del consumo.
- Estimular el consumo de café por todos los medios posibles
- Alentar la colaboración internacional referente a los problemas mundiales del café, con base en el reconocimiento de la relación entre el comercio del aromático y la estabilidad económica de los mercados para los productos industriales.

El CIC se renovó en 1968, 1976 y 1983. La primera versión (1962) no precisó un nivel de precios por defender, aunque indicó que éstos no debían descender del nivel de ese año. El CIC de 1976 asentó que los productores debían beneficiarse de unos precios "remuneradores", por lo que se fijó una franja en la cual se mantendría "un precio indicativo" (promedio, a su vez, de los precios de las calidades "otros arábicas suaves" y "robustas"). El CIC de 1983 estableció una franja de 120-140 centavos de dólar por libra, es decir, se pretendía que las variaciones máximas del precio indicativo fueran entre esos dos márgenes.

C U A D R O 7

CONVENIO INTERNACIONAL DEL CAFÉ: PAÍSES MIEMBROS
Y DISTRIBUCIÓN DE VOTOS

	NÚMERO DE VOTOS	
	Exportadores	Importadores
Australia	-	12
Bélgica ¹	-	29
Bolivia	4	-
Brasil	336	-
Burundi	8	-
Camerún	20	-
Canadá	-	32
Colombia	114	-
Congo	4	-
Costa de Marfil	49	-
Costa Rica	22	-
Checoslovaquia	-	10
Chipre	-	5
Dahomey	4	-
Dinamarca	-	23
Ecuador	16	-
El Salvador	35	-
España	-	29
Estados Unidos	-	392
Etiopía	28	-
Finlandia	-	22
Francia	-	87
Gabón	4	-
Ghana	4	-
Guatemala	33	-
Guinea	6	-
Haití	12	-
Honduras	11	-
India	11	-
Indonesia	26	-
Irlanda	-	6
Jamaica	4	-
Japón	-	37
Kenia	17	-
Liberia	4	-
Madagascar	18	-
México	32	-
Nicaragua	13	-
Nigeria	4	-
Noruega	-	16
Nueva Zelanda	-	7
Países Bajos	-	47
Panamá	4	-
Papúa-Nueva Guinea	4	-
Paraguay	4	-
Perú	16	-
Portugal	-	12
Reino Unido	-	51
República Centroafricana	7	-
República Dominicana	12	-
República Federal de Alemania	-	104
Rwanda	6	-
Sierra Leona	6	-
Suecia	-	37
Suiza	-	24
Tanzania	15	-
Timor	4	-

	Exportadores	Importadores
Togo	7	-
Trinidad y Tabago	4	-
Uganda	42	-
Venezuela	9	-
Yugoslavia	-	18
Zaire	21	-
Total	1 000	1 000

1. Incluye Luxemburgo.

Fuente: Organización Internacional del Café (OIC), Convenio de 1976

El mecanismo central del CIC¹² fue la limitación de las exportaciones mediante la asignación de una cuota básica a cada país miembro. Además, el Consejo de la OIC cada año decidía el volumen global de exportación de los países miembros (con base en estimaciones del consumo y las exportaciones de los países no miembros), dividido en cuotas trimestrales iguales para asegurar un abasto regular.

Después de largas discusiones sobre el mejor sistema para regular la oferta y buscar un equilibrio con la demanda (de manera que los productores obtuvieran precios razonables y remuneradores y los consumidores recibieran un suministro adecuado), se concluyó que el sistema de cuotas era el mecanismo más apropiado para ordenar el mercado cafetero, aunque casi todos reconocieron sus defectos y limitaciones.¹³ El razonamiento básico de todo régimen de cuotas de exportación es que el aumento de los precios es proporcionalmente mayor que el descenso de las ventas, lo cual entraña el incremento de los ingresos correspondientes. Este efecto económico se deriva, en el caso del café, de la baja elasticidad-precio de la demanda. Con la limitación de las exportaciones, por consiguiente, los ingresos en divisas de los países exportadores tenderían a aumentar y, en comparación con el mercado libre, a corto plazo se beneficiarían todos ellos.

En las dos primeras versiones del CIC la cuota anual global se repartía por completo entre los países productores a prorrata de su cuota básica. A partir de 1976 la cuota global se integró por una parte fija (70%), distribuida en función de las cuotas básicas individuales, y una variable (30%) asignada a prorrata de las

12. Desde luego, el CIC abarcó otros campos como las políticas de producción, el apoyo de la diversificación y las actividades promocionales. Los recursos respectivos provenían exclusivamente de los países productores; sin embargo, la disolución del Fondo de Diversificación en 1973 marcó el fin de la política de producción concertada.

13. Una de ellas –y que más tarde influyó decisivamente en el deterioro del sistema– era la ausencia del CIC de varios países consumidores que llegaron a representar, en conjunto, poco más de 15% del consumo mundial del café.

existencias nacionales. La cuota global se fijaba a principios de cada año cafetero y sólo podía modificarse por decisión del Consejo. Más tarde, se permitió una gestión de la cuota global más flexible que preveía disminuciones y aumentos automáticos según la evolución del precio indicativo. En caso de un alza importante de los precios, se podían suprimir las cuotas de exportación.

Pese a la intención original de agrupar a todos los países productores y consumidores, se mantuvieron fuera del CIC muy pocos de los primeros y un número suficiente de los segundos para que de inmediato surgieran problemas. Los consumidores no miembros del CIC se consideraron "nuevos mercados" en las dos primeras versiones del CIC (1962 y 1968), de suerte que se autorizaron las ventas a bajo precio a esos países para fomentar en ellos el consumo de café.

Pronto, la gestión de los "nuevos mercados" propició enfrentamientos entre las naciones productoras y las consumidoras, debido a la práctica generalizada de reexportar café desde los países importadores no miembros del CIC hacia los pertenecientes a él (proceso al que se denominó eufemísticamente "los cafés turistas"). En el Convenio de 1976 se sustituyó el concepto "nuevo mercado" por el de "mercado fuera de cuota", pero sin otras disposiciones concretas, y se dejó en libertad al Consejo de la OIC para establecer una reglamentación más precisa.

Según la idea original, el CIC funcionaría como un cártel con base en el reparto del mercado y fijación no competitiva del precio. La participación de los países consumidores no modificaba esas características, sino que las reforzaba al garantizar el respeto de los compromisos de los países miembros y dar una legitimación internacional mucho mayor que la de una acción unilateral de los productores.¹⁴ Al adoptar el racionamiento de las exportaciones como instrumento central de regulación del mercado, el CIC marcó una diferencia esencial con otros acuerdos internacionales sobre materias primas que se basaron en el manejo de un cierto volumen de oferta internacional, como en el caso del cacao. La ventaja de este mecanismo regulador es que evita la negociación, siempre difícil, de un reparto del mercado entre los productores y no limita el desarrollo de la producción en un país concreto.

El funcionamiento del CIC como cártel, sin embargo, recayó sobre todo en Brasil, el que desde las primeras negociaciones aceptó una cuota muy inferior a su capacidad exportadora: durante los años sesenta le correspondió de 80 a 90 por ciento

de las reservas internacionales del aromático y apenas de 30 a 40 por ciento de las exportaciones mundiales. Además, tanto en el CIC de 1962 como en el de 1968, el reparto del crecimiento de las importaciones se hizo en detrimento del gigante amazónico. El papel de Brasil como regulador principal del mercado y oferente residual fue esencial para la constitución y el funcionamiento del CIC. Asimismo, las dificultades con que ha tropezado el mercado mundial del café desde principios de los ochenta se vinculan con el cambio de la política brasileña, aunque también se derivan de los desencuentros entre los países productores¹⁵ que socavan su capacidad negociadora frente a los países importadores y las grandes empresas transnacionales.

La fluctuación de los precios y otras disfunciones

Los objetivos del CIC son muy amplios. Aunque con una influencia real limitada, el de la fijación de precios tiene un papel prominente. La inestabilidad del mercado cafetero es especialmente notoria en épocas en que no operan las cláusulas económicas del CIC, como ha sucedido desde julio de 1989.

Durante los primeros años de vigencia de CIC los precios del café mejoraron y las existencias acumuladas se redujeron. Los precios bajaron otra vez en el trienio siguiente por el aumento de la producción en diversos países latinoamericanos y africanos,¹⁶ la reducción inicial de la demanda estadounidense y la acción de las transnacionales. En el bienio 1968-1969 el precio internacional era similar al de diez años antes, mientras que los productos exportados por los países industrializados se encarecieron por la inflación, con el consiguiente deterioro de los términos de intercambio para los países exportadores de café.

A raíz del CIC de 1968, los precios internacionales tuvieron un alza importante en el año cafetero 1969-1970 (al superar en más de un tercio a los del ciclo anterior) y luego volvieron a caer. En 1971 los productores señalaron la urgencia de reajustar los precios para compensar la devaluación del dólar. Estados Unidos y otros países industrializados rechazaron esa demanda, lo cual provocó la ruptura en 1972 de las negociaciones en curso para renovar el CIC y un fuerte repunte de los precios durante los ciclos 1972-1973 y 1973-1974.

Ante la falta de acuerdo, se consumó la prórroga formal del CIC de 1968. No se aplicaron las cláusulas económicas (cuotas de

14. La participación de los países consumidores garantizaba que éstos, o al menos los principales de ellos, no aplicarían políticas de desarrollo de la producción de café ni buscarían posibles sucedáneos. Por otra parte, las respuestas de los países importadores desarrollados ante la primera crisis petrolera ilustran la diferencia en las relaciones Norte-Sur entre una posición de enfrentamiento (petróleo) y una de negociación (café) con las naciones importadoras.

15. Las profundas diferencias en las políticas de los países productores (en niveles de precios al productor, financiamiento, manejo de existencias, estándares de calidad, comercialización y otros renglones), han sido causa de tensiones permanentes. Véase *Financial Times*, 17 de noviembre de 1992, p. 28.

16. En el bienio 1965-1966 se alcanzó la mayor producción de café en la historia, lo cual originó la acumulación de grandes excedentes.

exportación, mecanismos de fijación de precios, ajustes entre exportaciones e importaciones), pero la OIC continuó como foro de una posible concertación posterior y los intercambios de café quedaron sujetos a la correlación de fuerzas en el libre mercado.

Los precios registraron un lento crecimiento hasta 1975,¹⁷ cuando empezaron a bajar. Sin embargo, los efectos de una serie de calamidades (las intensas heladas en Brasil, las inundaciones en Colombia, la guerra civil en Angola, los terremotos en Nicaragua, la enfermedad de los cafetos en Guatemala) suscitaron desde enero de 1976 una espiral alcista que persistió hasta abril de 1977. Luego sobrevino otro descenso paulatino y en 1980-1981, los precios registraron los niveles más bajos en más de un lustro.

En el decenio de los ochenta el CIC se suspendió y renovó en varias ocasiones. Tras la caída de los precios del café y la cancelación temporal de las cuotas de exportación, el CIC volvió a entrar en vigor el 1 de octubre de 1980 y se revalidó en 1983. Del 1 de febrero de 1986 al 6 de octubre de 1987 sufrió otra interrupción; en la actualidad, está suspendido desde el 4 de julio de 1989.

La alternancia de períodos de vigencia y suspensión mostró el interés de los países signatarios en un funcionamiento negociado del mercado internacional, pero también la existencia de disfunciones y divergencias de intereses entre los países miembros del CCI. Esas dificultades se reflejaron más tarde en el crecimiento exagerado de las exportaciones "fuera de cuota", el alza súbita de los precios en el bienio 1985-1986 y la ampliación del diferencial de precios entre los dos tipos básicos de café ("arábica" y "robusta"); estos problemas confluyen en una disfunción básica: la incongruencia del reparto de las cuotas de exportación con las reservas mundiales.

Desde los primeros años del CIC, durante los períodos de vigencia el principal asunto de litigio fue el de las exportaciones a los países no miembros. Este mercado "fuera de cuota", formado por las naciones de Europa del Este, el Medio Oriente y África del Norte, llegó a representar algo más de 15% del comercio mundial de café (11.6 millones de sacos en el ciclo 1988-1989). Ante la intensa competencia por ese mercado residual, los países exportadores con voluminosas existencias, una apremiante necesidad de divisas y los agobios de la crisis de la deuda externa, abarataron los envíos de café a ese mercado y con precios incluso 60% menores que el previsto por el CIC.

Así, el comercio mundial de café se fragmentó en dos mercados paralelos: el regulado, con operaciones a un precio concertado y razonable, y otro en que los países en desarrollo productores se enfrentan entre sí, con ventas del producto a precios muy

bajos. Las exportaciones "fuera de cuota" provienen de naciones para las cuales dichas ventas representan una válvula de salida de excedentes acumulados. Entre ellos sobresale Indonesia (con 20% de tales exportaciones), pero figuran también la India, México, Costa Rica y otros. Parte de los envíos "fuera de cuota" entra después en el mercado "de cuota" que regula el CIC, lo que proporciona pingües beneficios a los responsables de ese desvío ilegítimo (o cuando menos desleal). Numerosos países importadores miembros del CIC rechazan esa situación, pero se niegan a aceptar que sus propios consumidores nacionales subvencionan, indirectamente, el negocio de algunos comerciantes sin escrúpulos y el consumo de los países del mercado "fuera de cuota".

El alza inesperada de los precios en 1985-1986 también evidenció las fallas del CIC. La evolución de las existencias y de los precios mostraban que desde 1980 había surgido un nuevo ciclo de sobreproducción. En septiembre de 1985, incluso, los países consumidores se disponían a imponer una baja en la franja de precios fijada por el CIC. Sin embargo, el anuncio de una grave sequía en el sur de Brasil disparó los precios en unas cuantas semanas. El indicativo de la OIC subió de menos de 120 centavos de dólar en septiembre de 1985 a más de 250 centavos en enero de 1986. Ante alza tan inesperada entraron en funcionamiento los mecanismos de estabilización previstos por el CIC, aunque resultaron inútiles. Finalmente, en febrero de 1986 se suspendieron las cuotas de exportación (medida que perduró hasta septiembre de 1987).

Durante esos años se incrementaron las existencias mundiales, pero la distribución geográfica cambió radicalmente. Después de más de cincuenta años de haber concentrado el grueso de las existencias de café de los países productores (80-85 por ciento en los sesenta y casi 100% en los treinta), a mediados de los ochenta Brasil sólo contaba con una pequeña parte (8% en septiembre de 1985). Habida cuenta del volumen y las variaciones de la producción, sólo las otrora vastas existencias brasileñas garantizaban el abastecimiento regular y la estabilidad del mercado mundial. Con inventarios mucho menores, una permanente inestabilidad productiva y una posición todavía dominante en el mercado, Brasil se convirtió en centro de la desestabilización del mercado y presa fácil de los especuladores.

Otro problema reciente es el desequilibrio de la oferta entre las calidades arábica y robusta. Durante los tres primeros trimestres del año cafetero 1987-1988, por ejemplo, los precios de ambas calidades registraron una evolución divergente; mientras que el de la arábica aumentó 30%, el de la robusta se redujo y se amplió la brecha de precios entre los dos tipos de café (cuya cotización media pasó de 12 centavos por libra en octubre de 1987 a más de 50 centavos en agosto de 1988).

La caída del precio del robusta arrastró al precio indicativo compuesto, promedio de las cotizaciones de las dos calidades de café, sin que ulteriores reducciones de las cuotas de exportación

17. En diciembre de 1975 se firmó el tercer CIC, en vigor desde el año siguiente.

tación remediara tal situación.¹⁸ Este fenómeno evidenció con claridad el desplazamiento cualitativo de la demanda, del café robusta (con una oferta excedente), arábica (de oferta escasa), problema que no podía resolverse con la sola reducción de la cuota global. Al reducir la oferta, este recorte, prorrateado entre los países productores y no entre las diferentes calidades de café, contribuyó a sanear el mercado de robusta, pero suscitó crecientes tensiones en el del arábica y se tornó aún más escaso en el mercado de cuotas.¹⁹

El crecimiento exagerado de las exportaciones fuera de cuota, el alza inesperada de las cotizaciones internacionales y la ampliación del diferencial de precios entre arábicas y robustas, en suma, fueron tres fenómenos que reflejaron el reparto inadecuado del mercado y una disfunción del sistema en el Convenio Internacional del Café de 1983 (todavía vigente). En las negociaciones al respecto, realizadas en 1980, se prorrogó casi sin modificaciones la distribución de las cuotas de exportación vigente desde fines de los sesenta, sin considerar los cambios ocurridos en el mercado cafetero mundial.

Así, varios países tienen una cuota muy inferior a la que correspondería a su producción exportable (producción menos consumo interno). Tal es el caso de los principales abastecedores de los países consumidores no miembros del CIC. Indonesia y Colombia por ejemplo, sólo pueden remitir al exterior la mitad de sus respectivas producciones. En cambio, Brasil (al menos en algunos años de malas cosechas con caída de existencias) y los países de la Organización Africana y Malgache de Países Productores de Café (Oamcaf)²⁰ tienen cuotas de exportación mayores que sus producciones exportables. Los países perjudicados por el sistema de distribución de cuotas acumulan excedentes que después venden a precios de saldo, al tiempo que Brasil carece de existencias suficientes para regular su inestabilidad productiva.

Las posiciones en litigio

Desde 1980 los debates en torno a la renegociación del CIC se centraron en las disfunciones señaladas, así como en las posibles soluciones para controlar las exportaciones fuera de cuota y administrar cantidades y precios considerando la evolución divergente del consumo de las diferentes calidades de café.

18. La cuota global de exportación se fijó en principio en 58 millones de sacos, pero después se redujo a 51.5 millones, sin que el precio indicativo se mantuviera estable por encima del margen inferior de la banda de fluctuación que estableció la OIC (120 centavos de dólar por libra).

19. Para el año cafetero 1988-1989 se adoptó el principio de la "selectividad" en la gestión de la cuota, con el cual se pretendía administrar la distribución con base en el precio indicativo y la evolución de los precios de las diferentes calidades de café.

20. La Oamcaf se proclama tercer productor mundial de café y primer productor mundial de "robusta".

Todo ello remitía, como otras cuestiones, al espinoso problema de la redistribución de las cuotas de exportación. Este asunto, otrora casi vedado, resultó impostergable a principios de 1989 con motivo de las negociaciones para renovar el Convenio de 1983, a punto de expirar legalmente.

En principio se presentaron tres propuestas de reforma del CIC: 1) Estados Unidos sugería el abandono llano de las cuotas de exportación, en favor de una gestión multilateral de los existencias nacionales; 2) la Comunidad Europea pedía el establecimiento de una cuota global que incluyera tanto el mercado de cuotas como las ventas fuera de él, y 3) los países centroamericanos insistían en una gestión selectiva del mercado, con tres precios indicativos según las calidades del café.

El empantanamiento de las negociaciones no demoró mucho y, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo de largo plazo, las discusiones se centraron en los mecanismos de gestión de las cuotas que permitieran prorrogar por dos años el Convenio de 1983, a fin de tener tiempo para concertar nuevas reglas del juego.

En estas negociaciones se enfrentaron dos bloques. El formado por las naciones centroamericanas, Estados Unidos y algunos otros países consumidores como Canadá y Australia, que reclamaba un reparto del mercado con una base objetiva y exigía, en consecuencia, la redistribución inmediata de las cuotas en favor de Centroamérica y Colombia. El segundo, integrado por Brasil, Colombia, los países africanos, Filipinas y la CE, que proponía la prórroga del reparto de cuotas que fijó el CIC de 1983, pero con un control riguroso de las exportaciones fuera de cuota.

Ninguna de las propuestas obtuvo el respaldo necesario. El 4 de julio de 1989 se decidió prorrogar el CIC de 1983, pero también suspender la limitación de las exportaciones, con lo que el CIC quedó otra vez desprovisto de regulaciones económicas. Al mismo tiempo, la OIC se mantendría como foro de negociación con miras a una futura renovación del Convenio.

A grandes rasgos, durante el decenio pasado en los debates sobre el CIC se enfrentaron las siguientes posiciones:²¹

1) *Brasil*. Desde 1980 el gigante amazónico rechazó cualquier reducción de su cuota de mercado y favoreció el volumen exportado, aun a costa de los precios, con lo cual abandonó una larga trayectoria histórica. Brasil tuvo un papel importante en la ruptura del CIC, después que Estados Unidos exigiera reducir la cuota de exportación brasileña, para permitir el incremento de las exportaciones de Colombia y Centroamérica (productores de las variedades "suaves" preferidas por los consumidores estadounidenses). Los brasileños consideraron que por ser los mayores productores del mundo, sólo obtendrían beneficios de la experiencia del mercado libre.

21. Francois Lerin y Benolt Daviron, *op. cit.*

C U A D R O 2

PRODUCCIÓN, EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN DE CAFÉ: PRINCIPALES PAÍSES (MILLONES DE SACOS Y AÑOS CAFETEROS)

	1986-1987	1987-1988	1988-1989	1989-1990	1990-1991	1991-1992
Producción mundial	95.8	98.4	92.7	93.4	95.3	100.3
Brasil	29.1	33.0	24.1	25.3	25.6	24.5
Colombia	10.7	12.7	10.5	12.9	14.4	15.6
Indonesia	6.1	6.5	6.8	7.1	7.4	7.1
México	5.6	4.6	6.0	5.0	4.6	4.7
Costa de Marfil	4.5	3.5	3.8	4.8	2.6	4.0
Exportaciones mundiales	73.3	63.0	71.7	81.2	73.3	-
Brasil	18.1	16.8	16.5	17.3	19.3	-
Colombia	12.0	9.1	10.3	13.7	12.2	-
Indonesia	5.0	4.5	6.3	6.7	6.2	-
Costa de Marfil	2.6	3.8	2.9	3.2	4.0	-
México	3.8	2.5	3.7	4.4	3.4	-
Importaciones mundiales	65.3	67.6	67.2	76.6	73.3	-
Estados Unidos	20.1	18.6	17.6	23.9	19.3	-
RFA	11.3	11.8	12.8	13.3	13.7	-
Francia	5.7	4.5	6.0	6.2	6.6	-
Italia	4.3	5.2	4.6	4.6	5.0	-
Japón	4.3	5.2	5.1	5.8	5.3	-
Existencias de cierre	26.6	48.0	49.2	40.7	38.0	-

1 Saco = 60 kg. Año cafetero: desde el 1 de octubre al 30 de septiembre del año siguiente.
Fuente: Organización Internacional del Café.

2) *Colombia*. Durante los últimos años este país desempeñó un papel mediador. Para ello, evitó la alianza con los países centroamericanos (a pesar de que la propuesta de éstos le confería una mayor cuota de exportación). Por otra parte, a pesar de tener grandes existencias, no aumentó sus exportaciones fuera de cuota, para no alimentar la inestabilidad del mercado. Colombia representa, por lo tanto, uno de los pilares más firmes del CIC.

3) *Centroamérica y Estados Unidos*. La situación de los países del istmo en el Convenio de 1983 era muy incómoda. Aun cuando son productores del tipo de café con más demanda, la cuota de exportación correspondiente no les permitía responder a ella y les forzaba a vender parte de la cosecha a precios de saldo en el mercado fuera de cuota. Desde este punto de vista, resultó muy lógica la insistencia centroamericana en que se redistribuyan las cuotas. Pero esta posición se concertó con Estados Unidos el mayor consumidor mundial, por lo que se deben examinar ambas en conjunto. Tanto las naciones istmeñas como la potencia americana apostaron por la ruptura del CIC.

4) *África y la CE*. Los países africanos miembros del CIC, con enorme dependencia de los ingresos del café para equilibrar su balanza comercial y financiar el gasto público, favorecen necesariamente la solidez de los precios, pero no pueden aceptar una menor cuota ni adoptar el papel de oferente residual que Brasil se niega a mantener. Por ello, preferirían no alterar mucho el funcionamiento del mercado. La CE comparte dicha posición al no estar dispuesta a compensar financieramente, mediante el mecanismo estabilizador de los ingresos por exportación de

materias primas agrícolas de los países del Acuerdo de Lomé, las pérdidas derivadas de la ruptura del Convenio.²²

5) *Indonesia*. Como competidora importante de los países africanos productores de robusta, esta nación se ha opuesto tenazmente al mantenimiento de la situación tradicional y demanda que se duplique su cuota aun en detrimento de otros exportadores. Ello resulta inaceptable para los demás países miembros del CIC, pero Indonesia se convirtió en el principal abastecedor mundial del mercado "fuera de cuota" y contribuyó en gran medida a la desestabilización del CIC.

La situación tras la ruptura del CIC

Conforme a las disposiciones del CIC, en 1988 la caída de las cotizaciones dio lugar a reducciones de las cuotas y, en enero de 1989, el precio indicativo fue de 1.29 dólares por libra (dentro de la franja de 1.20-1.40 dólares). Sin embargo, se registró una nueva caída y los recortes de las cuotas llegaron hasta el límite permitido para ese ciclo cafetero. No obstante, en junio de 1989 el precio descendió por debajo del nivel mínimo de intervención establecido.

El Consejo de la OIC debió entonces aplicar una reducción extraordinaria de las cuotas, justo en el momento de las difíciles negociaciones de la prórroga del Convenio (que vencería a finales

22. Mecanismo conocido por las siglas STABEX.

de septiembre de 1989). Entre los principales puntos de conflicto figuraban el funcionamiento del sistema de cuotas, las ventas con descuento a los países no miembros y las políticas selectivas para las calidades arábica y robusta. Tras fracasar la búsqueda de soluciones viables, el Consejo decidió suspender las cuotas de exportación y salvar lo que fuera posible de la OIC. Para ganar tiempo el Consejo prorrogó el Convenio durante otros dos años,²³ pero sólo con una base administrativa y sin las disposiciones económicas que le daban fortaleza al CIC. Con ello se mantuvo el mecanismo de consultas de la OIC y el de cálculo del precio indicativo, pero se abandonó la verificación de las ventas y de las existencias de los países miembros.

La mayoría de los países importadores pretendió que el nuevo Convenio garantizara el acceso de los consumidores a los cafés arábicas suaves de elevada calidad –producidos sobre todo en las regiones altas de Colombia y Centroamérica–, por encima de los arábicas no lavados típicos de Brasil y los robustas producidos en gran parte de África. En otras épocas del CIC, cuando la demanda de arábicas de alta calidad era relativamente pequeña, las cuotas de los países miembros se establecieron según la participación de cada uno en la producción mundial, independientemente de la calidad respectiva. En consecuencia, las exportaciones excedentes de café de menor calidad presionaron hacia la baja el precio indicativo compuesto, aun cuando se elevaran las cotizaciones de los cafés de alta calidad. De esta manera, salvo durante el año cafetero 1988-1989 en que se logró un compromiso para diferenciar las calidades arábicas y robustas, las reducciones de las cuotas por la caída del precio indicativo compuesto no tomaban en cuenta el tipo de café que producía cada país; así, el recorte resultante en la oferta del grano de alta calidad propiciaba un mayor incremento de su precio.

También cobraron importancia las discrepancias de los países exportadores miembros cuya producción tuvo un rápido aumento, por lo cual exigían mayores cuotas de mercado, y los que deseaban mantener las acordadas. Brasil, con la mayor cuota de exportación, aceptaba un nuevo acuerdo cafetero siempre que mantuviera su posición dominante, aunque también consideraba que con la liberación del comercio podría conseguir una mayor cuota de mercado.²⁴

Durante los ochenta, en los períodos en que las cláusulas económicas del CIC estuvieron vigentes, los precios permanecieron en general dentro de las franjas establecidas. Al suspenderse las cuotas en julio de 1989, sin embargo, se perdieron los meca-

nismos de regulación y se desplomaron los precios de todos los tipos de café, tanto por las enormes existencias acumuladas cuanto por la debilidad institucional de los países productores enfrascados en la lucha por conquistar cuotas de mercado y obtener ingresos adicionales. Esta situación ahondó la inestabilidad de los precios, con enormes perjuicios para los países productores, lo cual causó un ambiente de incertidumbre muy desfavorable para la inversión, aumentó los obstáculos para alcanzar las metas macroeconómicas y provocó una severa caída de los ingresos por exportación, como ocurrió en Colombia.²⁵

En 1991 los precios continuaron a la baja por dos razones principales.²⁶ En primer lugar, tanto en el ciclo 1989-1990 como en el de 1990-1991, las exportaciones mundiales fueron mayores que el consumo efectivo²⁷ y prosiguió la transferencia de existencias desde los países productores a los consumidores; a fines de 1991 se estimó que las existencias acumuladas en las naciones importadoras ascendían a 18 millones de sacos, el doble de sus necesidades normales y que a principios de 1989. En tales circunstancias, no resulta extraño el bajo nivel de los precios. En segundo lugar, lejos de que ello desalentara a los cultivadores, las estimaciones de la OIC señalaron que en el año cafetero 1991-1992 la producción mundial ascendió a 100.3 millones de sacos, casi cinco millones más que en la cosecha anterior y cerca de dos millones más que la marca alcanzada en 1989-1990 (y que un año más tarde dio paso al derrumbe de los precios y, en última instancia, a la quiebra del CIC). Ante este panorama, los especialistas consideran que será difícil canalizar ese nuevo flujo de producción y, como el mercado siempre anticipa los acontecimientos, persistirá la baja de los precios.

A comienzos de 1991 el precio indicativo compuesto de la OIC era de algo más de 70 centavos de dólar por libra, subió a 73.40 centavos en marzo y cayó a 60.57 centavos al final de ese año; en los primeros días de septiembre de 1992, la libra de café se cotizaba en sólo 50 centavos de dólar en la Bolsa de Nueva York.²⁸ Los precios nominales llegaron al nivel más bajo en más de dos décadas²⁹ y, en términos reales, son los menores desde los dramáticos años treinta, cuando los brasileños quemaban los excedentes de café en las locomotoras. Esta situación es insostenible para varias decenas de millones de cultivadores, ya que los costos de producción y de transporte son mayores que el precio de la mercancía. Más aún, algunos expertos señalan que los precios reales del café se encuentran en el punto más bajo en 140 años.³⁰

25. En enero de 1989 Colombia obtenía 238 dólares por saco de café exportado, mientras que en junio de 1992 apenas recibía 82 dólares. Véase Jorge Cárdenas Gutiérrez, *op. cit.*, p. 8.

26. Cyclope, "Les Marchés Mondiaux", *Económica*, París, 1992.

27. En 1989-1990 las exportaciones de café ascendieron a 82.1 millones de sacos, mientras que el consumo real no rebasó los 61 millones.

28. *Le Monde*, 21 de septiembre de 1992.

29. *Financial Times*, 18 de noviembre de 1992.

30. Jorge Cárdenas Gutiérrez, *op. cit.*, p. 5.

23. Hasta el 30 de septiembre de 1991. Luego se prorrogaría por otro año, con una base exclusivamente administrativa (sin cláusulas económicas).

24. Brasil, Indonesia y México fueron particularmente agresivos en la expansión de las exportaciones tan pronto se suspendieron las cuotas en 1989, lo que contribuyó a presionar aún más los precios a la baja.

Así, desde la ruptura del CIC hace uno cuatro años, el mercado del café se encuentra en una agobiante crisis que origina intercambios mayores que el consumo real de los países importadores, la nula absorción de las existencias acumuladas en ellos y, en consecuencia, la persistencia de precios bajos para los países exportadores. La caída de las cotizaciones y el deterioro de la relación de intercambio no sólo es motivo de alarma y preocupación para los países del Sur, sino que constituyen una grave amenaza para la estabilidad de la economía cafetera mundial.

Consecuencias económicas y sociales del mercado libre

El hundimiento de los precios acrecienta las dificultades de los países exportadores en la lucha por el desarrollo, pero afecta sobre todo a muchas naciones pobres que dependen de ese producto para obtener divisas. Varios de los países afectados son también productores de cacao, cuyos precios en el mercado mundial descendieron al nivel más bajo en los últimos 14 años.³¹

El experimento del mercado libre, con ventas anuales estimadas de 34 000 millones de dólares y un consumo de 2 000 millones de tazas de café, sumió al sector en una de las peores crisis de la historia. El balance de los tres últimos años es muy desfavorable para productores, exportadores, tostadores y comerciantes. Los costos se pueden inferir con base en el monto de ingresos perdidos por exportación. Se estima que en el año cafetero 1989-1990, ascendieron a 2 500 millones de dólares, pese al aumento global de 14% en el volumen de los envíos.³² En ese ciclo se exportaron 73.3 millones de sacos, con un valor unitario de 67.48 centavos de dólar por libra. Cinco años antes, en la campaña de 1985-1986, el valor de las exportaciones sumó unos 14 200 millones de dólares, con envíos de 68.6 millones de sacos y un valor unitario de 157.72 centavos de dólar por libra del aromático.³³

Desde la ruptura del CIC, Brasil dejó de percibir unos 1 500 millones de dólares al año. Para los países africanos, la liberación del mercado costó unos 3 200 millones de dólares en los últimos tres años.³⁴ Para tener una idea más precisa de lo que ello significa, baste recordar que una reciente disputa comercial entre Estados Unidos y la Comunidad Europea, que despertó hondas preocupaciones mundiales, tuvo un costo de 1 000 millones de

dólares.³⁵ Las transferencias netas del Banco Mundial a los países africanos al Sur del Sáhara en los años fiscales 1990-1992, por ejemplo, sumaron unos 2 900 millones de dólares, es decir, menos que las pérdidas que sufrieron los productores de café de ese continente.³⁶

El resultado es el abandono de las plantaciones, el descuido del cultivo en los países en desarrollo y el desempleo de millones de trabajadores, en detrimento de la estabilidad social. Muchos cultivadores debieron vender la cosecha por debajo del costo de producción. En el estado brasileño de Minas Gerais, una de las zonas más productivas del mundo, los caficultores han sustituido el grano aromático por el eucalipto, las nueces o el maracuyá (fruto de la pasión); en muchos lugares, además, el ganado pasta entre los restos de los cafetos. En los últimos tres años el número de cafetos en Brasil se redujo de 4 200 a 3 200 millones, pero se estima que sólo 20% de éstos reciben los cuidados necesarios (por la imposibilidad de contratar mano de obra o invertir en fertilizantes, plaguicidas y otros insumos), con el consiguiente deterioro de la calidad, sabor y demás cualidades del café. Si bien la industrialización del país amazónico redujo a 4% la contribución del café a la generación de divisas (frente a 21% hace quince años y 50% a principios de los sesenta), el cultivo es intensivo en mano de obra y las consecuencias sociales del hundimiento de los precios son devastadoras; se estima que de los 10 millones de trabajadores que dependen del sector en Brasil, cerca de dos millones quedaron sin empleo y muchos de ellos engrosaron la población marginada asentada en la periferia de las grandes ciudades.

Brasil espera una cosecha inferior a 20 millones de sacos en el ciclo 1992-1993 (frente a 43 millones en el de 1987-1988). A pesar del exceso de oferta en los mercados mundiales, el país parece tener dificultades para cumplir sus compromisos de exportación (13 millones de sacos) e, incluso, importa café de baja calidad para satisfacer las necesidades del mercado interno (segundo mayor del mundo, con un consumo anual 10 millones de sacos). Quienes más apostaron por la ruptura del CIC se quejan ahora de tantas calamidades y reconocen que "nunca pensamos que la ausencia de acuerdo iba a ser tan dura y tan larga".³⁷

Los cultivadores brasileños atribuyen una parte de la culpa a la política de desregulación del expresidente Fernando Collor de Mello que en 1990, tras la ruptura del CIC, propició la desaparición del Instituto Brasileño del Café, justo cuando hacía

31. Véase, Philippe Chalmin, "L'agonie du cacao", *Le Monde Diplomatique*, julio de 1988. En muchos casos el café y el cacao se pueden cultivar en las mismas superficies de la coca, lo que eleva aún más la importancia de aquellos productos en los esfuerzos por desplazar o impedir la producción de cocaína en algunos países.

32. *World Data 1991*, Britannica, Londres, 1992.

33. Cyclope, "Les Marchés Mondiaux", *op. cit.*

34. *Financial Times*, 17 de noviembre de 1992, p. 28.

35. Véase, Alfredo Bonet Baiget, "La amenaza de Estados Unidos de aplicar represalias comerciales a la Comunidad Europea: ¿Un riesgo calculado?", *Boletín Económico de ICE*, núm. 2347, 23 de noviembre de 1992.

36. *Financial Times*, 17 de noviembre de 1992, p. 28.

37. Declaración del presidente de la Federación Brasileña de Exportadores de Café. Citado en *Financial Times*, 18 de noviembre de 1992.

más falta pues era el organismo encargado de controlar la producción y las ventas. A raíz de ello, los caficultores sufrieron el recorte de los subsidios, la restricción del financiamiento en condiciones preferenciales, el congelamiento de los precios internos y el sesgo contra las exportaciones por la sobrevaluación de la moneda, así como las oscuras operaciones en el mercado de futuros de Nueva York vinculadas con el escándalo de corrupción que originó la caída de Collor de Mello en octubre de 1992. Otra parte de la culpa se imputa al poderoso grupo de empresas que controla el mercado (cinco grandes transnacionales industrializan la mitad del café mundial), por lo cual se afirma con razón que el mercado del café no es en realidad "libre".

El hundimiento de los precios es todavía más grave para muchos pequeños países productores, en donde el café constituye la primera fuente de divisas y los caficultores tienen pocas opciones de subsistencia al punto que se convierten en presa fácil de los cárteles del narcotráfico.

C U A D R O 3

MERCADO MUNDIAL DEL CAFÉ: DATOS COMPARATIVOS DE VIGENCIA DEL CIC CON EL MERCADO LIBRE

	Mercado libre ¹	CIC ²	Diferencia unitaria	Diferencia porcentual
Exportaciones*	206.7	180.6	26.1	14.5
Consumo*	199.2	183.8	15.4	8.4
Valor de las exportaciones ^b	17 607	25 530	-7 923	-31.0

Se compara el período de 32 meses anterior a la suspensión de las cuotas de exportación establecidas por el CIC, con otro período de tiempo similar de funcionamiento del mercado libre. 1. Estimación (Federacafé), las cifras corresponden al período julio de 1989 y febrero de 1992. 2. Las cifras corresponden al período noviembre de 1986 y junio de 1989. a. Millones de sacos de 60 kg. b. Millones de dólares. Fuente: Organización Internacional del Café (tomado de J. Cárdenas, *op. cit.*).

Según un experto, en los tres últimos años los productores dejaron de recibir más de 8 000 millones de dólares a pesar de que exportaron 26 millones de sacos más³⁸ (cuadro 3). El director ejecutivo de la OIC estima las pérdidas en un promedio de 4 000 a 5 000 millones de dólares al año, monto con el que se hubieran financiado inversiones en los países en desarrollo.³⁹ La economía de muchas naciones productoras resintió el mayor desequilibrio de la balanza de pagos, la pérdida de empleos, el recorte de programas sociales, la caída de los ingresos fiscales, el deterioro de los ingresos de los caficultores, el desmantelamiento de instituciones públicas y, en algunos casos, la pérdida del patrimonio cafetero.

38. Jorge Cárdenas Gutiérrez, *op. cit.*, p. 10.
39. Alexandre Beltrao, citado en *Financial Times*, 17 de noviembre de 1992.

También las empresas comercializadoras han sufrido los efectos negativos de la liberación del mercado. No pocas se organizaron en función de los márgenes de beneficio provenientes de unos precios que oscilan entre 1.20 y 1.40 dólares por libra, por lo cual quedaron en riesgo de desaparecer al caer el precio, de forma duradera, a menos de 70 centavos por libra.

Los tostadores sortearon un poco mejor la crisis del mercado, pues el precio del café tostado experimentó un descenso mucho más moderado que el del café verde.⁴⁰ El consumo mundial, ya de por sí poco sensible a las variaciones de los precios, sólo mostró reacciones muy débiles ante el hundimiento de las cotizaciones del café verde. Con todo, los tostadores no escaparon de las pérdidas y los graves problemas financieros respectivos originaron que numerosas pequeñas empresas comercializadoras y tostadoras fueran absorbidas por grandes grupos industriales (mecanismo habitual de "ajuste" en la crisis).

La búsqueda de un nuevo acuerdo

La situación exige negociar un nuevo acuerdo internacional del café acorde con la realidad actual. En 1989 se suspendieron las disposiciones económicas del CIC porque los países miembros consideraron que los mecanismos del Convenio de 1983 estaban en conflicto con sus propios intereses. Pero después de tres años de crisis, el avance hacia la solución del conflicto ha sido muy lento. En septiembre de 1991 se presentó al Consejo de la OIC un "Proyecto de los Países Productores", planeado fundamentalmente por Brasil y Colombia, para que los exportadores miembros retuvieran 10% de sus envíos en la campaña 1991-1992, con la finalidad de que los países consumidores reduzcan sus existencias y provocar así una reacción al alza de los precios. La propuesta se rechazó en el Consejo por el peso de los votos de los países desarrollados importadores, en particular el de Estados Unidos, primer consumidor mundial.⁴¹

Mucho antes de la ruptura del CIC el planteamiento estado-unidense destacaba dos preocupaciones principales: las cuotas de exportación y el problema del doble mercado. La posición de principio del gobierno de George Bush respecto al comercio internacional del café era claramente contraria a un acuerdo que fijara cuotas de exportación o que de cualquier otro modo restringiera dicho comercio (posición extensiva, en general, a todos los productos básicos). Todo ello, dentro de su filosofía general de que el comercio debe regirse libremente por las fuerzas del mercado.

40. Según el precio indicativo OIC, las cotizaciones del café verde cayeron de 1.14 dólares por libra en junio de 1989 -poco antes de la suspensión de las cuotas de exportación- a 65 centavos (una caída de 43%) dos años más tarde. En igual lapso los precios de venta al por menor del café tostado sólo cayeron 9.5% en Estados Unidos, 15.6% en Francia, 16% en Alemania y 1.6% en Japón. (Cyclope, *op. cit.*).

41. Véase Enrique Palazuelos y Germán Granda, *op. cit.*, p. 93.

C U A D R O 4

CONVENIO INTERNACIONAL DEL CAFÉ: DATOS COMPARATIVOS DE LOS AÑOS CAFETEROS, 1962-1963 Y 1991-1992

Año cafetero	Producción mundial	Consumo productores	Consumo importadores	Inventarios productores	Inventarios consumidores	Precio real ¹
1962-1963	68.86	14.7	47.5	71.7	6.0	101
1991-1992	97.01	22.7	73.0	56.3	18.0	48

1. En centavos de dólar de 1980 por libra de café. Restantes datos: En millones de sacos de 60 kg. El primer Convenio Internacional del Café entró en vigor en el año cafetero 1962-1963.

Fuente: OIC, Federcafé, Landells Mills, Ed & F. Man (tomado de J. Cárdenas, *op. cit.*).

No obstante, por razones políticas, y en atención especial a los países productores de café que al mismo tiempo están luchando contra el narcotráfico, el gobierno estadounidense se mostraba dispuesto a negociar un nuevo acuerdo internacional sobre el café.⁴²

En cualquier caso, Estados Unidos no estaba dispuesto a aceptar la vuelta a un CIC similar al de 1983 (postura compartida, al parecer, por México y Centroamérica). Si no podía prescindir del establecimiento de cuotas de exportación para los países productores, al menos éstas deberían reflejar lo más posible la situación de la demanda en el mercado, que, como se ha dicho, está evolucionando rápidamente en favor de los cafés más suaves (arábicas), en detrimento de los fuertes (robustas).

Según el gobierno estadounidense, el CIC de 1983 establecía una distribución de cuotas sumamente rígida que no permitía trasvases entre países y tipos de café y que no ya respondía en absoluto a las necesidades de la demanda.

En lo que respeta al doble mercado, Estados Unidos se oponía a las ventas a los países ajenos al Convenio (principalmente los de Europa del Este), pues se les exportaba café a precios muy bajos que luego reexportaban, con fuertes descuentos, a los mercados de los países consumidores miembros, en perjuicios de los importadores nacionales y en competencia desleal con los miembros exportadores.

Así, descartada la mera renovación del CIC de 1983 y ante los cambios en el mercado cafetero mundial, el único medio de volver a introducir cláusulas económicas que permitan estabilizar el mercado del café conforme a las tendencias a largo plazo es negociar un nuevo convenio internacional capaz de establecer una mayor simetría en los intercambios mundiales de café; un acuerdo cuyos objetivos deberán basarse, por una parte, en el reconocimiento de la importancia excepcional del café —hasta

hace algunos años, el segundo producto básico objeto de comercio internacional, después del petróleo— para el desarrollo económico y social de los países cuyos ingresos de exportación dependen en gran medida de este producto y, por otra, en la necesidad de lograr un equilibrio razonable entre la oferta y la demanda en escala mundial, de manera que se garantice a los consumidores un abastecimiento adecuado, con las calidades deseadas, y a los productores, una remuneración suficiente, justa y estable que les permita elevar su nivel de vida y mejorar las condiciones de trabajo de sus poblaciones. La experiencia de estos tres últimos años ha demostrado sobradamente que el “mercado libre” es incapaz de cumplir el contenido social de esos objetivos.

Tras lentas y penosas negociaciones en la OIC, por fin en septiembre de 1992 se superó un serio obstáculo para negociar un nuevo Convenio, al ponerse de acuerdo productores y consumidores sobre la necesidad de un solo mercado unificado, el concepto de cuota universal (que abarcaría a las exportaciones de los miembros a cualquier destino, sin que importe si son o no miembros⁴³), un sistema eficaz de control y la garantía de que las exportaciones a los países miembros se les ofrecerán a éstos en tan buenas condiciones, por lo menos, que a los no miembros. Los países productores, por su parte: 1) accedían a tratar el tema de la “selectividad” entre los diferentes tipos de café; 2) sugerían una cuota global de exportación, para la campaña 1992-1993, de 62 millones de sacos —esto es, unos 10 millones menos que la demanda mundial, dado el exceso de existencias en los países consumidores—, con lo que esperaban que se elevarían los precios, y 3) proponían que las cuotas de exportación para cada país se asignaran a las exportaciones realizadas en el mercado libre que comenzó a funcionar al suspenderse las cuotas en julio de 1989 (cuadro 5).

43. En los convenios anteriores sólo se sometían a cuotas las exportaciones de los miembros productores a los miembros importadores, quedando aquéllos en libertad para exportar sus excedentes —sin medida alguna de control— a los países no miembros, lo que dio origen al doble mercado y a los problemas consiguientes.

42. Así se lo hacía saber el Presidente Bush en una carta dirigida al Presidente de Colombia, Virgilio Barco, antes de asistir a la cumbre sobre narcotráfico, celebrada en Colombia en febrero de 1990.

C U A D R O 5

EXPORTACIONES DE CAFÉ A LOS PAÍSES IMPORTADORES MIEMBROS DEL CIC, AÑOS NATURALES 1988-1991 (SACOS DE 60 KG)

Miembros exportadores ¹	1988	1989	1990	1991	Promedio de 1988 a 1991
Total	48 179 498	57 241 571	64 475 798	60 943 881	57 710 187
Suaves colombianos	9 929 354	11 201 233	14 796 914	13 601 214	12 382 180
Colombia	8 066 361	8 948 038	12 020 759	11 403 540	10 109 675
Kenya	1 268 384	1 526 529	1 805 301	1 357 913	1 489 532
Tanzania	594 609	726 666	970 854	839 761	782 973
Otros suaves	11 314 614	15 847 859	17 081 220	15 387 705	14 907 848
Costa Rica	1 217 108	1 632 614	2 000 948	2 105 489	1 739 040
República Dominicana	408 780	509 695	501 744	442 603	465 705
Ecuador	1 116 335	1 508 098	1 237 153	1 208 430	1 267 504
El Salvador	1 945 038	1 541 044	2 462 709	2 075 357	2 006 037
Guatemala	1 644 009	2 411 217	3 049 589	2 635 909	2 435 181
Honduras	779 949	815 178	1 511 526	1 188 344	1 073 749
India	466 823	725 065	396 045	634 176	555 527
México	2 114 089	4 320 355	3 608 399	3 383 096	3 356 485
Nicaragua	496 323	556 518	646 632	375 576	518 762
Papúa-Nueva Guinea	408 634	645 118	742 202	533 499	582 363
Perú	717 526	1 182 957	924 273	805 226	907 495
Brasileños y otros arábicas	15 099 449	16 654 190	14 770 795	18 413 315	16 234 437
Brasil	13 896 274	15 146 581	13 802 332	17 651 172	15 124 090
Etiopía	1 203 175	1 507 609	968 463	762 143	1 110 347
Robustas	11 836 081	13 538 289	17 826 869	13 541 647	14 185 722
Angola	170 560	125 400	84 350	70 501	112 703
Indonesia	2 432 036	3 611 093	5 610 071	3 890 612	3 885 953
OAMCAF	(5 547 412)	(4 677 488)	(6 942 044)	(5 111 270)	(5 569 554)
Camerún	1 334 735	1 207 126	2 339 400	1 637 162	1 529 606
Costa de Marfil	3 558 069	2 535 761	3 810 146	3 074 411	3 244 597
Madagascar ²	654 608	934 601	792 498	399 697	695 351
Filipinas	395 573	387 972	140 119	70 071	248 434
Uganda	2 105 844	2 270 501	2 296 647	1 998 739	2 167 933
Vietnam ³	291 667	548 333	990 234	1 052 551	720 696
Zaire	892 989	1 917 502	1 763 404	1 347 903	1 408 449

Nota: estadísticas basadas en los certificados de origen. 1. Exclusivamente miembros exportadores del CIC con derecho a cuota básica. 2. Madagascar todavía no ha completado sus trámites de reincorporación como miembro. 3. Información proporcionada por el miembro.

Fuente: Organización Internacional del Café.

La posición de los países productores se aproximaba, en algunos puntos relevantes, a la de Estados Unidos. Pero los representantes de este país estaban en desacuerdo con los productores en diversas cuestiones, que se recogen a continuación porque marcan las grandes líneas que habrán de regir el nuevo CIC.

1) *Cuota universal.* Estados Unidos consideró prematuro que los países productores propusieran cifras concretas (62 millones de sacos) para la cuota inicial, pues ésta sólo podría determinarse una vez negociado el CIC (fecha que no se puede predecir).

2) *Distribución de cuotas.* La asignación inicial de las cuotas debe reflejar la demanda actual de los distintos tipos de café y, en consecuencia, se hará una asignación separada de los diferentes grupos de café. Tras la asignación de la cuota inicial para el primer año del Convenio, las cuotas para el resto del tiempo del CIC se fijarán anualmente, con los correspondientes ajustes. Podrá procederse a una revisión de la cuota asignada a un

miembro exportador si median circunstancias excepcionales, con objeto de atender a un eventual aumento de la capacidad exportadora que esté debidamente justificado por un aumento de la demanda.

3) *Ajuste "selectivo" de cuotas.* Es un aspecto que los estadounidenses consideran fundamental en el nuevo Convenio. Exige la definición de unos precios indicativos "correctos" para los diferentes tipos de café. Se prevé un mecanismo de ajuste de las cuotas, por grupos, desde el primer año del Convenio, como respuesta a la demanda del mercado, reflejada en el movimiento de los precios indicativos. Podrá haber nuevos ajustes "selectivos" a lo largo del período de vigencia del Convenio (seis años).

4) *Niveles y bandas de fluctuación de los precios.* Estados Unidos también considera prematuro plantearse este tema, y además se opone a que el sistema de cuotas que se establezca busque "una



Para muchos países de Asia y África el café es tan importante o más que la industria de automotores para Estados Unidos

recuperación significativa de los precios actuales”, como pretenden lógicamente los productores. Se establecerán márgenes de precios por separado para los diferentes grupos de café (para los que se hayan establecido asignaciones de cuotas) y los precios deberán seguir de cerca las tendencias del mercado.

5) *Controles, sanciones e incentivos.* Estados Unidos considera que con un sistema de cuota universal, esto es, con exportaciones a todo destino, la responsabilidad principal del control debe estar en el lugar de la exportación (sólo los propios miembros exportadores podrían limitar efectivamente las exportaciones a todo destino), si bien los países miembros consumidores pueden ayudar a controlar las importaciones. Se rechaza cualquier posible disposición que prohíba a los países importadores miembros adquirir café a países no miembros (sean importadores o exportadores netos), lo cual supondría un mercado de dos niveles, contrario al principio de mercado universal (pretensión con que nació el CIC en 1962). Las infracciones (rebasar la cuota asignada) se sancionarán de manera automática. Por último, se establecerá un sistema de mecanismos para alentar a los países no miembros a adherirse al Convenio, con objeto de maximizar la eficacia de los controles y su transparencia.

6) *Política de producción.* Estados Unidos no respaldará una política de producción cuyo cumplimiento quede como responsabilidad del CIC.

7) *Medidas transitorias y perspectivas de conclusión.* Si bien Estados Unidos entiende el deseo de los países productores (que se actúe urgentemente, dada la gravedad de la situación desde hace tres años), considera que el objetivo primero de las negociaciones debe ser elaborar el texto del nuevo CIC. Sólo hasta que concluyan las negociaciones el gobierno estado-


unidense estará dispuesto a hablar de un mecanismo transitorio y, luego, sólo en el contexto de un nuevo Convenio. Frente a la creación de falsas expectativas que no puedan cumplirse advirtió que la negociación de un nuevo CIC y el desarrollo de nuevas ideas requiere detenida consideración y análisis.

Por si fuera poco, la Asociación Nacional del Café de Estados Unidos ha reiterado a los negociadores de su país que “los intereses de los consumidores y de la industria del café están mejor servidos mediante el comercio libre y no restringido del café”. Con ello deja escaso margen de actuación a sus delegados en las negociaciones del nuevo CIC, ya que los industriales podrían rechazarlo y el Congreso oponerse a él. En resumen, el nuevo CIC, en caso de concretarse, deberá reflejar de cerca el funcionamiento del mercado libre, al tiempo que ofrezca un grado razonable de estabilidad.

Si bien parece que, en la negociación de un nuevo Convenio internacional, no habrá problemas en lo referente a la cuota global, sí los habrá en lo que respecta a la asignación de cuotas de exportación por países, en el tema de la “selectividad” (el acceso de los consumidores a diferentes tipos de café)⁴⁴ y en la franja de precios que se deberán defender. Por otra parte, el concepto de cuota “universal” sólo cumplirá sus objetivos si el nuevo acuerdo cafetero contiene mecanismos de estricto control y seguimiento de exportaciones e importaciones que resulten efectivos e impongan severas sanciones al país que viole las normas.

Así, pues, son muchos los problemas que quedan aún por resolver. Tampoco existe la seguridad de que vaya a llegarse pronto a un nuevo Convenio Internacional que –como sucedió con la Ronda de Uruguay del GATT– muchos hubieran querido ver concluido a fines de 1992.

En cualquier caso, dada la magnitud de la crisis cafetera, no queda más que abrigar una esperanza razonable de que se concluya un nuevo acuerdo mundial. El vigente –que data de 1983, que se ha prorrogado por tres años y que está desprovisto de las cláusulas operativas– expira el 30 de septiembre de 1993. El Consejo de la OIC tenía hasta diciembre de 1992 para elaborar un nuevo acuerdo y hasta septiembre de 1993 para ratificarlo.

Algunos países productores pensaban retener sus cosechas en caso de que las negociaciones fracasaran. Pero es evidente que muchos de ellos, con conflictos internos e intereses divergentes, no tienen la fuerza necesaria para sostener un pulso firme frente a las principales naciones consumidoras. Por lo demás, la voluntad política y la unidad de acción son hasta ahora una simple quimera en las acciones de muchos países del Sur, como lo demostró de sobra el problema de la deuda externa. 

44. El gobierno estadounidense insiste en que se establezca la selectividad con respecto a cuatro tipos de café: “suaves colombianos”, “otros suaves”, “arábicas brasileños y otros “arábicas” y “robustas”.