

# EL NUEVO CONVENIO CAFETALERO

Por J. C. MILLS

*“Considerado en conjunto, el nuevo convenio sobre este producto básico parece un esfuerzo razonable para estabilizar el mercado cafetalero mundial.”*

De las negociaciones de la Conferencia del Café de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York durante julio y agosto de 1962, surgió un convenio a largo plazo para la estabilización del comercio mundial cafetalero. Aunque el convenio es todavía sólo un proyecto que probablemente no entrará en pleno vigor antes de fines del año próximo, este esquema —el más reciente— marca un indudable avance en los esfuerzos internacionales dirigidos a estabilizar el precio del café. Entretanto seguirá funcionando el actual Convenio Internacional del Café, adicionado con las reformas acordadas en la Conferencia. Los pueblos latinoamericanos tienen un gran interés en las disposiciones del nuevo C.I.C., ya que ninguna otra materia prima tiene mayor importancia para su bienestar general que el café.

## *Los Anteriores Convenios Cafetaleros (1)*

El actual Convenio Internacional del Café, vigente hasta el 30 de septiembre de 1962 y prorrogado por la reciente Conferencia, es descendiente directo del primer ensayo de colaboración internacional de la posguerra, conocido como el Convenio Mexicano del Café de 1957. (Los esfuerzos realizados anteriormente a nivel internacional datan de 1902, pero sus logros fueron escasos). Los signatarios del Convenio Mexicano fueron siete naciones latinoamericanas, incluyendo a Brasil y Colombia, los dos gigantes entre los productores cafetaleros. En 1958 otros ocho países se asociaron para formar el Convenio Latinoamericano del Café. El año siguiente fue concertado el Primer Convenio Internacional del Café, en el que participaron tanto los productores latinoamericanos como cierto número de países productores africanos. En 1960 se adhirió algunas naciones africanas más, y el convenio sobre ese producto actualmente en vigor es el mismo convenio internacional, prorrogado por otro año en tanto se realizaban estudios detallados para formular un convenio más completo. Están afiliadas a él 28 naciones productoras que representan en conjunto el 94% de la producción mundial exportable.

Estos pactos anteriores, y en particular el Convenio Internacional del Café de 1959 sucesivamente prorrogado, intentaban en su mayor parte lograr simplemente una acción coordinada de los países productores orientada a mantener las exportaciones mundiales en un equilibrio razonable con el consumo, para evitar cualquier caída grave de los precios mundiales. Los medios utilizados entonces para perseguir esa finalidad eran —como ahora— las cuotas de exportación.

Algunas naciones, y especialmente Brasil, han procedido con gran amplitud de miras al mantener enormes cantidades de excedentes de café fuera del mercado; en cierto momento las existencias brasileñas llegaron a ser equivalentes a la totalidad de las importaciones mundiales en un año. Sin embargo, fue poco lo que se hizo antes a un nivel internacional para

resolver el problema derivado del exceso en que año con año se hallaba la producción respecto del consumo. Hasta ahora, la ausencia de los países importadores en el C.I.C. había sido notoria, haciendo imposible que se hablara siquiera de cuotas de importación. Sin su presencia, no había sido factible ensayar las formas más elaboradas de convenios sobre materias primas, tales como las escalas detalladas de precios de los convenios sobre el trigo, el estaño y el azúcar, o —lo que es aún más complicado— la reserva reguladora establecida en el Convenio Internacional del Estaño. Sin embargo los convenios internacionales del café habían tenido como saldo un éxito limitado en la estabilización de precios, sobre todo a través de la previsión de bajas desastrosas del precio mundial del café. Pero no se había alcanzado éxito alguno en cuanto a impedir la acumulación de enormes existencias mundiales.

En 1961 tuvo lugar un acontecimiento de gran importancia en la historia de los acuerdos de estabilización del café. En agosto, durante las reuniones de Punta del Este para tratar la Alianza para el Progreso, Estados Unidos anunció que vería con buenos ojos la conclusión de un convenio a largo plazo y que participaría en él. La participación del país que absorbe la mitad de las exportaciones mundiales de café, era a la vez necesaria para la conclusión de un convenio internacional del café, y casi una garantía de su éxito.

## *El Nuevo Convenio del Café*

El nuevo C.I.C., aunque surgido de la reciente Conferencia del Café de las Naciones Unidas, es en realidad el resultado del trabajo del Grupo Internacional de Estudio del Café. Este grupo de estudio *ad hoc*, integrado tanto por los países productores más importantes como por los principales países consumidores, consagró los 18 meses pasados al estudio de diversas soluciones viables para el logro de la estabilización. Representantes de 38 países, inclusive de la U.R.S.S., cuya presencia en las discusiones sobre planes relativos a los productos básicos no es usual, estuvieron presentes en la Conferencia del Café, además de los observadores enviados por otras 13 naciones. Los países que participaron activamente en las labores de la Conferencia representaron el 95% del comercio mundial cafetalero.

Conviene comparar las disposiciones del proyecto de convenio con las del pacto vigente, con objeto de poner de relieve la naturaleza más amplia y completa de aquel. La primera diferencia que cabe señalar es la de la amplitud del plazo de vigencia. El actual es con mucho un convenio anual, mantenido en vigor para ciertos asuntos por los países productores en espera de un convenio a más largo plazo. El convenio aprobado por la Conferencia del Café de las Naciones Unidas es por cinco años, factor que por sí solo le permitirá actuar como un elemento estabilizador del mercado mundial cafetalero.

En segundo lugar, el nuevo C.I.C. establece cuotas básicas de exportación —lo mismo que el existente— pero a éstas

(1) Para una relación de los anteriores convenios cafetaleros, véase de L. Baranyi y J. C. Mills: Convenios de Estabilización de las Materias Primas, CEMLA, México, 1962, Capítulo 3, Parte D, páginas 145 a 163.

se ha añadido ahora un cierto tipo de cuotas de importación. Los países consumidores no están obligados a comprar cantidades determinadas cada uno de ellos, pero el Consejo Internacional del Café fijará el total de las cuotas de exportación a un nivel tal que deberá equilibrar en el mercado la oferta con la demanda. Todavía más: los miembros importadores se comprometen a no incrementar sus compras a países exportadores ajenos al Convenio por encima del nivel medio alcanzado por las compras a esos países en los tres años precedentes, asegurando de este modo que los productores ajenos al convenio no puedan obstaculizar los esfuerzos de las naciones exportadoras signatarias por situar su producción en el mercado. Además, no estará permitido a los países exportadores afiliados rebasar sus cuotas, pues la totalidad de las importaciones de café deberán ir acompañadas de un certificado de origen. La violación de esta disposición se halla penada con severas sanciones, que adoptan la forma de reducciones a la cuota de exportación del país infractor.

En tercer lugar, hay que señalar el hecho de que por primera vez participan en el Convenio las naciones consumidoras, las cuales desempeñarán un papel de vital importancia, puesto que el poder de votar ha sido equitativamente distribuido entre los países productores y los consumidores, y todas las decisiones tienen que ser votadas por una mayoría de dos tercios de los sufragios tanto del grupo de las naciones productoras como del grupo de las consumidoras.

Ambos convenios, el nuevo y el vigente, son semejantes por lo que se refiere a la falta de normas sobre precios indicativos o especificaciones por clases detalladas. Evidentemente, los participantes no están dispuestos todavía a acometer la creación de un convenio de los de tipo más rígido, como aquellos actualmente en vigor para el trigo y el estano. Ni existe tampoco ningún compromiso, ni en el pacto actual ni en el proyectado, en el sentido de establecer controles específicos para la producción. No obstante, el Consejo Internacional del Café, que habrá de constituirse como órgano directivo del convenio, estará facultado para recomendar volúmenes de producción a los países exportadores y para tomar otras medidas —modificaciones a las cuotas, según es de presumirse— con objeto de hacer cumplir aquellos volúmenes. Además, el proyecto dispone que pasado un año, el Consejo defina una política apropiada respecto de las existencias excedentes y su conexión con los volúmenes de producción.

Otras características del futuro convenio internacional pueden resumirse brevemente como sigue: conforme al nuevo convenio —a diferencia del actual— las cuotas de exportación serán aplicables al café en todas sus formas, incluso el café soluble o instantáneo. Por otra parte, las exportaciones a mercados nuevos, o sea a países como el Japón y la Unión Soviética en que el café se consume muy poco, no quedarán sujetas a cuota, medida que tiene como fin promover el consumo de café. Finalmente, la Conferencia acordó prorrogar el actual Convenio Internacional del Café hasta el momento en que el nuevo entre en vigor, lo que puede suceder dentro de seis meses. El proyecto de convenio deberá ser ratificado antes de concluir diciembre de 1963, pero empezará a regir tan pronto como manifiesten su intención de ratificarlo cuando menos 20 naciones productoras y 10 importadoras que representen respectivamente, como mínimo, el 80% de las importaciones y de las exportaciones mundiales del café.

Entretanto, las cuotas básicas de exportación acordadas por la Conferencia quedan incorporadas al actual convenio vigente, debiendo reducirse 1% a prorrata las cuotas individuales hasta el primero de octubre de 1962, y reajustarse trimestralmente a partir de esa fecha. La Conferencia de Nueva York aprobó provisionalmente el proyecto de convenio, pero la aprobación definitiva —ya que no la ratificación— tendrá lugar en una reunión posterior que se celebrará a fines de este mes de septiembre.

#### Las Perspectivas

El nuevo Convenio Internacional del Café es el fruto de prolongados estudios y arduas negociaciones, pero deja sin resolver cuando menos uno de los problemas básicos del mercado cafetalero mundial, a saber, el obstáculo al incremento del consumo de café que representan los impuestos especiales con los que gravan su consumo Alemania Occidental, Francia e Italia. Los países latinoamericanos ejercieron en la Conferencia de Nueva York una fuerte presión para obtener su remoción, exigiendo también que se hiciera desaparecer el arancel exterior discriminatorio sobre las importaciones cafetaleras del Mercado Común Europeo, el cual favorece a los productores africanos. Sin embargo, el Convenio dispone simplemente que se estudien esos impuestos y aranceles. Es inte-

resante asimismo señalar que los países miembros consumidores no quedan obligados a contribuir al financiamiento de un programa propuesto para la promoción del consumo del café.

La inconformidad respecto del proyecto de C.I.C. quedó de manifiesto en el hecho de que 9 de los 58 países participantes en la Conferencia de Nueva York se rehusaron a aprobarlo. Se desconocen los motivos de la renuencia de dos de ellos —Cuba y la Unión Soviética. Pero por lo que toca a los restantes 7, entre los que se cuentan cinco de los componentes del grupo latinoamericano de productores —Honduras, Haití, Nicaragua, Ecuador y Guatemala— el descontento se relaciona con la cuantía de las cuotas individuales de exportación que les fueron asignadas. Es probable que este problema, a pesar de su gravedad —cuando menos temporalmente —para esas naciones, no impida su eventual adhesión al nuevo C.I.C.

Considerando en conjunto, el nuevo convenio sobre este producto básico parece un esfuerzo razonable para estabilizar el mercado cafetalero mundial. Indudablemente habría sido de desearse que se pusiera mayor interés en puntos tales como la manera de colocar los actuales excedentes en existencia, la creación de controles de producción para el futuro, la adopción de medidas más concretas que tengan como fin incrementar el consumo, y posiblemente también en la conveniencia de una especificación detallada de precios. Pero la presencia de los países consumidores y en especial de E.U., junto con el plazo de vigencia de 5 años fijado al nuevo convenio, deberán permitir la superación de la hasta ahora insalvable dificultad para hacer efectivas las cuotas de exportación. Ello por sí solo constituye un avance.

Quizá el aspecto más alentador del nuevo Convenio del Café consista en que es la prueba de que un gran número de naciones, especialmente las consumidoras de café, se han dado cuenta finalmente de la urgente necesidad de estabilizar los precios del café mejorando muy probablemente de ese modo los términos de intercambio de los países productores. Las naciones latinoamericanas conocen muy bien los diversos cálculos sobre los efectos que la declinación de los precios del café ha producido en sus economías. Conforme a una de esas estimaciones, los productores latinoamericanos han perdido un promedio de 700 a 1,500 millones de dólares anuales como consecuencia de la constante declinación de los precios del café. También pueden citarse las estadísticas comerciales que muestran que una baja del 1% en el precio por libra del café verde se traduce en una pérdida de más de 50 millones de dólares anuales para los países productores situados al sur del Río Grande. Y debe señalarse que los precios mundiales se han reducido a menos de la mitad a partir de 1954. Si el proyectado C.I.C. logra estabilizar los precios y ayuda a mejorar los términos de intercambio, las naciones latinoamericanas podrían beneficiarse substancialmente a través del aumento de su capacidad para importar el equipo de capital que les es imprescindible para llevar adelante sus programas de desarrollo económico.

#### APENDICE

*Lista comparada de las Cuotas Básicas de Exportación fijadas en el nuevo C.I.C. y de las Exportaciones Efectivas de los Países Latinoamericanos en 1961 (2)*

	Nuevas Cuotas Básicas de Exportación	Exportaciones Durante 1961
(En Millares de Sacos de 60 Kgs.)		
Brasil	18,000	16,971
Colombia	6,011	5,651
Costa Rica	950	835
Cuba	200	85
República Dominicana	425	327
Ecuador	552	381
El Salvador	1,429	1,430
Guatemala	1,344	1,255
Haití	420	348
Honduras	285	210
México	1,509	1,483
Nicaragua	419	349
Panamá	26	insignificante
Perú	580	567
Venezuela	475	406

(2) Fuente: proyecto de Convenio Internacional del Café, 1962.