

# La coyuntura cafetera internacional en perspectiva

*José Antonio Ocampo y Rosario Córdoba\**

## I. INTRODUCCION

La crisis del Acuerdo Internacional del Café ha dado lugar en los últimos años a una creciente literatura, tanto teórica como empírica<sup>1</sup>. Los aportes de distintos autores y las extensas polémicas que antecedieron al colapso del sistema de cuotas a mediados de 1989, indican que esta crisis fue el reflejo de los desequilibrios profundos que venía enfrentando este instrumento de regulación del mercado desde hace varios años. Especialmente, se han destacado tres problemas, diferentes pero íntimamente relacionados: la inflexibilidad del sistema de cuotas para adaptarse a los cambios en la composición de la producción exportable mundial; el surgimiento de un mercado dual, en el cual las ventas a países consumidores no miembros del Acuerdo se realizaban con descuentos hasta del 50% en relación con los precios vigentes en el mercado de países miembros; y la ausencia de una

política adecuada de retención por parte de algunos productores (o de la mayoría de ellos).

Según veremos, no existe un consenso sobre el papel que jugaron estos tres factores en la ruptura del Pacto, en particular el tercero de ellos. Por otra parte, algunos autores han analizado la crisis del Pacto como el resultado de las imperfecciones que tiene como instrumento de ayuda económica de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo. En particular, Herrmann (1988) y Montenegro (1989) han mostrado que esta forma de ayuda, atada al comercio de café, no se relaciona en forma directa, ni con las necesidades de los beneficiarios ni con las preferencias de los donantes.

Este trabajo retoma y desarrolla algunos de estos temas y analiza los efectos del rompimiento del pacto de cuotas. Se divide en cuatro secciones, la primera de las cuales es esta introducción. La segunda analiza los problemas estructurales que venían afectando el Acuerdo a lo largo de los últimos años. La tercera considera la polémica que surgió al interior de la Organización Internacional del Café en torno a la extensión del Acuerdo de 1983, la ruptura del pacto de cuotas y las negocia-

---

\* Asesor y Economista de la Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, respectivamente. Agradecemos la colaboración de María Stella Hidalgo en la elaboración de este trabajo.

<sup>1</sup> Veáanse, por ejemplo, Herrmann (1986), Akiyama y Varrangis (1989a y 1989b) y Bohman y Jarvis (1990).

ciones posteriores. Finalmente, la cuarta estudia los efectos de dicha ruptura.

## II. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL ACUERDO

### A. Las imperfecciones del sistema de asignación de cuotas

La reintroducción del sistema de cuotas a comienzos de la década de los ochentas fue una tarea compleja. Las dificultades que se plantearon entonces estuvieron asociadas con dos hechos, íntimamente relacionados. Por una parte, la composición de la producción exportable mundial había cambiado completamente desde fines de los años sesentas y comienzos de los setentas, como consecuencia de las tendencias particulares de la caficultura brasileña<sup>2</sup> y de la respuesta dispar de distintos países productores a la bonanza de precios internacionales generada por la helada que tuvo lugar en dicho país en 1975. Esta situación implicaba que los criterios de asignación de cuotas utilizados en los Acuerdos firmados a partir de 1962 estaban totalmente desactualizados.

En estas condiciones, las negociaciones llevaron a un enfrentamiento natural entre aquellos países que reclamaban una mayor participación dentro de la cuota total, acorde con el dinamismo de su producción, y aquellos que buscaban defender su participación histórica. Ante esta situación, en 1980 y nuevamente en 1982 y 1984, los países miembros del Acuerdo fueron incapaces de concertar criterios generales para la asignación de cuotas y optaron más bien por un sistema de distribución ad-hoc, que conciliaba políticamente estas posi-

---

<sup>2</sup> Este país había adoptado a comienzos de la década de los sesentas un plan masivo de erradicación de cafetales para corregir sus excesos de producción. Esta política fue revertida a raíz de la helada de 1969, dando lugar a un programa de fomento, que buscaba al mismo tiempo reorientar las zonas de producción hacia regiones del país menos susceptibles a heladas. La helada de 1975 interrumpió la recuperación de la capacidad productiva, dando lugar a una reorientación aún más marcada de las zonas de cultivo. Véase, al respecto, Malta (1987).

ciones. Este hecho generó, sin embargo, grandes desequilibrios entre las cuotas asignadas a los distintos países y sus posibilidades de abastecer el mercado.

Los cambios en la composición de la producción exportable mundial y de las cuotas entre fines de los años sesentas y la década de los ochentas se aprecian y se reseñan en el Cuadro 1. Como se puede apreciar, el cambio más importante que tuvo lugar entre estos períodos fue la fuerte reducción de la cuota asignada al Brasil: (entre 10 y 11 puntos). Este hecho reflejó, sin embargo, la baja pronunciada en la participación del principal productor mundial en la oferta mundial del grano, que ya era evidente a fines de los años sesentas.

La fuerte reducción de la cuota brasileña permitió acomodar una multiplicidad de demandas y facilitó, así, el proceso de negociación. Entre los países que se vieron favorecidos en este proceso se cuentan algunos cuya participación en la producción mundial se había incrementado en forma marcada entre uno y otro períodos. Entre ellos se encuentran Colombia, Kenia, Ecuador, Honduras, India, México e Indonesia. En algunos casos, sin embargo, se aumentaron las cuotas de países que habían perdido participación en la producción mundial, entre ellos El Salvador, Nicaragua, Camerún y Costa de Marfil.

Como resultado de la diferente capacidad de negociación de los distintos países, los desequilibrios resultantes entre la producción exportable y las cuotas asignadas fueron considerables, según se indica igualmente en el Cuadro 1. Como se puede apreciar, para Costa Rica, India, México e Indonesia, la cuota asignada resultó muy inferior a su capacidad de exportación. Por el contrario, El Salvador, Brasil, Etiopía y la mayoría de los países africanos productores de cafés robustas recibieron asignaciones que cubrían una proporción de su producción exportable muy superior al promedio de los países sujetos a cuota básica.

Las disparidades existentes habían sido objeto de una agitada polémica al interior de la Organiza-

Cuadro 1

## PRODUCCION EXPORTABLE Y CUOTAS DE LOS PRINCIPALES PAISES PRODUCTORES

	Participación de la Producción exportable en la de los países S.A cuota básica			Participación en la cuota básica			Cuota como porcentaje de la producción exportable		
	1968/69- 1971/72	1980/81 1985/86	1987/88- 1988/89	1968/69- 1971/72	1980/81 1985/86	1987/88- 1988/89	1968/69- 1971/72	1980/81 1985/86	1987/88- 1988/89
<b>Suaves colombianos</b>	18.11	20.66	18.94	17.07	20.05	20.28	102.17	80.12	76.62
Colombia	14.04	16.72	15.18	13.96	16.22	16.41	107.74	80.10	77.32
Kenia	2.15	2.56	2.66	1.71	2.45	2.60	86.55	78.95	69.78
Tanzania	1.92	1.38	1.10	1.40	1.38	1.28	78.87	82.49	83.51
<b>Otros suaves</b>	25.33	25.57	26.29	19.06	23.72	23.92	81.57	76.60	65.10
Costa Rica	2.85	2.86	3.04	2.09	2.29	2.57	79.51	65.96	60.43
Ecuador	2.00	2.27	2.29	1.42	2.16	2.24	77.41	78.33	69.75
El Salvador	4.89	3.88	3.03	3.73	4.35	3.88	82.70	92.57	91.58
Guatemala	3.91	3.51	3.73	3.42	3.48	3.36	94.76	81.84	64.45
Honduras	1.00	1.80	2.04	0.81	1.62	1.59	87.35	74.28	55.75
India	1.58	2.12	2.40	0.80	1.45	1.54	55.20	56.45	45.90
México	3.88	4.28	4.67	3.34	3.64	4.16	93.33	70.16	63.86
Nicaragua	1.24	1.25	0.79	1.04	1.27	1.11	91.43	83.89	100.96
Papua-N. Guinea	1.03	1.25	1.66	0.00	1.17	1.18	0.00	77.29	50.94
Perú	1.82	1.48	1.60	1.41	1.36	1.42	83.67	76.20	63.34
Rep. Dominicana	1.12	0.88	1.04	0.99	0.95	0.88	95.32	89.22	60.09
<b>Árabicas no lavados</b>	29.94	29.40	32.11	43.95	32.43	33.68	159.14	91.07	75.03
Brasil	26.67	27.00	29.59	41.03	29.88	31.00	166.76	91.37	75.14
Etiopía	3.27	2.40	2.52	2.93	2.55	2.60	97.02	87.79	73.71
<b>Robustas</b>	26.62	24.37	22.66	19.90	23.80	22.11	81.15	80.61	69.83
Filipinas	0.00	0.85	0.75	0.00	0.81	0.82	0.00	78.78	78.37
Indonesia	3.39	6.86	7.21	2.71	4.64	4.70	86.50	55.87	46.59
Camerún	2.76	2.54	1.93	1.99	2.75	2.44	78.44	89.47	90.55
Costa de Marfil	8.17	6.51	5.16	6.13	7.41	6.65	81.32	94.04	92.12
Madagascar	2.04	1.29	1.44	1.81	1.51	1.28	96.59	96.86	63.81
Uganda	7.44	4.22	3.85	4.74	4.52	4.18	69.09	88.49	77.67
Zaire	2.82	2.09	2.32	2.54	2.13	2.05	97.53	84.11	63.24
<b>Subtotal con cuota</b>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	108.42	82.56	71.54

Fuente: OIC.

ción Internacional del Café antes de la mini-bonanza de 1986. Por este motivo, al precipitarse el colapso posterior de los precios, los países consumidores, liderados por los Estados Unidos, exigieron que la reintroducción de este mecanismo de regulación –suspendido desde febrero de 1986, debido al alto nivel de las cotizaciones– se supeditara a una nueva asignación de cuotas basada en

“criterios objetivos”. Como resultado de ello, para el año cafetero 1987/88, las cuotas se asignaron mediante una compleja fórmula que combinaba la participación de los distintos países en las exportaciones a países consumidores miembros del Acuerdo, la producción exportable y las existencias, con un pequeño “ajuste político” y un mecanismo adicional de protección temporal para países que re-

sultaban perjudicados como resultado de dicho sistema.

En cierto sentido, la complejidad de la fórmula no hizo más que reflejar la ardua negociación política que llevó a su escogencia y que, en cierto sentido, reprodujo los vicios de las negociaciones de comienzos de la década<sup>3</sup>. Ante este hecho, y el incremento sustancial en el margen entre los cafés suaves y robustas que se produjo a raíz de esta asignación (Gráfico 1.B), los países consumidores exigieron que las cuotas del año cafetero 1988/89 incluyeran un ajuste selectivo a lo largo del año, en función de los diferenciales de precio. Como el sistema sólo discriminó entre cafés robustas y otras calidades, estaba dirigido exclusivamente a reducir la oferta relativa de los primeros, si el margen entre otros suaves y robustas se mantenía excesivamente alto. El mecanismo beneficiaba, así, en forma similar a los productores de cafés arábicas lavados y a Brasil.

Uno y otro sistema mostraron que era posible negociar en forma limitada la asignación de cuotas. Sin embargo, no lograron corregir las distorsiones más importantes del sistema existente. En efecto, según lo indica el Cuadro 1, en relación con la producción exportable, la cuota asignada siguió siendo relativamente pequeña para la mayoría de los productores de otros suaves (particularmente la India) y para Indonesia. Además, las cuotas de algunos países productores, tanto de cafés suaves como robustas, quedaron nuevamente fijadas en niveles relativamente altos, dada su producción exportable.

## **B. El uso de los excedentes bajo el régimen de cuotas**

Bajo el régimen de cuotas, un país tenía dos usos alternativos para los excedentes entre la produc-

---

<sup>3</sup> Véase, al respecto, el Memorando de la Delegación Colombiana al Presidente Barco del 7 de octubre de 1987 y otros documentos sobre el particular incluídos en el *Informe del Gerente General a la Conferencia Cafetera*, Bogotá, Federación Nacional de Cafeteros, noviembre de 1987.

ción exportable y la cuota asignada: podía acumularlos o venderlos a los países consumidores no miembros del Acuerdo. Desde el punto de vista puramente económico, la escogencia entre una y otra alternativa dependía de cuatro variables básicas. En primer lugar, de los posibles beneficios que percibían las autoridades económicas de la acumulación de existencias, en especial la posibilidad de obtener mayores cuotas o precios más altos en el futuro. Tanto el Acuerdo de 1976 como el de 1983 habían creado un incentivo de esta naturaleza, al establecer que parte de la cuota se asignaría a los países de acuerdo con sus existencias; sin embargo, este principio sólo se comenzó a aplicar por primera vez, y en forma muy limitada, en el año cafetero 1987/88. En segundo término, dependía de los costos de la acumulación de inventarios: el almacenamiento, el deterioro del grano y, ante todo, el costo de oportunidad financiero, en momentos en los cuales las tasas reales de interés habían llegado a niveles extremadamente altos. En tercer lugar, de los diferenciales entre los mercados de países miembros y no miembros, que constituía el costo de vender en los segundos. Finalmente, de la manera como los distintos países "internalizan" los efectos de sus mayores ventas sobre las cotizaciones internacionales.

Fuera de los efectos anteriores, existían dos factores adicionales que podían jugar un papel importante. El primero era la "disciplina", es decir, el respeto a las reglas del Acuerdo. Este factor podía tener algún peso en aquellos países que le asignaban una gran importancia política a este mecanismo de cooperación internacional. El segundo, y más importante, era la existencia o debilidad de los mecanismos domésticos de regulación del mercado.

En la práctica, esta dualidad se definió en la mayoría de los productores en favor de las ventas masivas de los excedentes en los mercados de países consumidores no miembros del Acuerdo. Este hecho se corrobora en el Cuadro 2, donde se estima un "excedente", definido, como lo hicimos al iniciar esta sección, como la diferencia entre la producción exportable y la cuota asignada a cada país. El

**Cuadro 2**  
**POLITICA DE COLOCACION DE EXCEDENTES<sup>1</sup>**

	Excedente como % de la producción exportable			Exportaciones a no miembros como % del excedente
	Variación existencias	Exportaciones a no miembro	Total excedente	
SUAVES COLOMBIANOS	14.58	9.17	23.75	38.61
Colombia	15.68	8.35	24.04	34.75
Kenia	11.29	11.25	22.54	49.91
Tansania	1.22	15.41	16.63	92.66
OTROS SUAVES	2.98	20.21	23.19	87.14
Costa Rica	7.12	28.53	35.65	80.02
Ecuador	-1.11	18.39	17.28	106.42
El Salvador	-1.23	5.43	4.20	129.32
Guatemala	2.31	20.82	23.12	90.03
Honduras	1.82	22.06	23.87	92.39
India	3.66	43.64	47.30	92.26
México	5.04	23.08	28.12	82.09
Nicaragua	-0.33	18.58	18.25	101.82
Papua-N. Guinea	8.68	18.96	27.64	68.58
Perú	0.02	13.17	13.18	99.87
Rep. Dominicana	11.08	5.37	16.45	32.66
ARABICAS NO LAVADOS	12.99	11.19	24.18	46.28
Brasil	13.30	11.27	24.57	45.88
Etiopía	9.53	10.28	19.81	51.88
ROBUSTAS	7.05	15.48	22.53	68.71
Filipinas	13.63	1.16	14.79	7.82
Indonesia	5.70	38.70	44.39	87.17
Camerún	7.24	6.95	14.19	48.97
Costa de Marfil	4.34	9.06	13.40	67.63
Otros	1.42	12.90	14.33	90.05
Uganda	12.81	2.34	15.15	15.42
Zaire	8.78	1.25	10.03	12.47
<b>TOTAL</b>	<b>9.36</b>	<b>14.09</b>	<b>23.45</b>	<b>60.08</b>

1/ Promedios anuales años cafeteros 1980/81-1984-85 y 1987/88  
Fuente: OIC.

cuadro mencionado indica cómo se distribuyó dicho excedente entre acumulación de existencias y las exportaciones a países no miembros durante los años en los cuales estuvo vigente plenamente el pacto de cuotas (1980/81 a 1984/85 y 1987/88).

Como se puede apreciar, los excedentes así calculados representaron proporciones muy variables para los distintos países productores, reflejando, así, las imperfecciones de los mecanismos de asignación de cuotas. Sin embargo, sólo fueron muy

superiores al promedio en el caso de tres países –India, Indonesia y Costa Rica– y ligeramente superiores para otros dos –México y Papua-Nueva Guinea–. Más aún, expresados como proporción de la producción exportable, fueron muy similares para los distintos tipos de café indicando, así, que los grandes excedentes de algunos países tendían a compensarse con menores excedentes de otras naciones que producían las mismas calidades.

Estas consideraciones sirven para descartar la apreciación, ampliamente difundida, según la cual la excesiva participación de los productores de otros suaves en el mercado de no miembros tenía que ver únicamente con la discriminación del sistema de cuotas contra los productores de esta calidad. Por el contrario, según lo indica con claridad el Cuadro 2, este hecho estuvo asociado también con la indisciplina generalizada de dichos países, no sólo en relación con los productores de suaves colombianos y arábicas no lavados –cuyo comportamiento está determinado por Colombia y Brasil, respectivamente–, sino incluso de los robustas. A nivel individual, todos los países productores de otros suaves tuvieron una acumulación de existencias, como proporción de la producción exportable, muy inferior al promedio; los casos menos anómalos fueron los de Costa Rica y Papua-Nueva Guinea.

Nótese que, en cualquier caso, muy pocos productores diferentes a Brasil y Colombia adoptaron una política de retención de existencias en cuantías importantes. Los casos más importantes son los de Kenia y Uganda y dos pequeños productores (República Dominicana y Filipinas). Esto puede indicar que, de los cuatro criterios mencionados al comienzo de esta sección, el único que contribuyó en forma significativa a incentivar este uso del excedente fue el cuarto –es decir, la capacidad para “internalizar” los efectos de una presencia agresiva en el mercado–, que se puede suponer sólo es importante para los dos principales productores mundiales. Esto indica, además, que el problema del doble mercado no se debió únicamente a la imperfección en los mecanismos de asignación de cuotas, sino también a la ausencia de incentivos

adecuados, de disciplina y de buenos mecanismos de retención de excedentes.

El efecto sobre el mercado de esta indisciplina colectiva fue considerable. Se reflejó de dos maneras diferentes: en altos descuentos en las ventas a países no miembros –de hasta un 40 o 50%– y en altas exportaciones a dichos mercados durante los períodos de cuotas, que en alguna medida se reintroducían ilegalmente a los países consumidores miembros del Acuerdo<sup>4</sup>.

Los altos descuentos resultaron particularmente irritantes para los principales consumidores, particularmente en los dos últimos años de vigencia del sistema de cuotas, por dos razones diferentes. En primer término, porque indicaba que parte de la “ayuda” que se proporcionaba a los países productores a través del Acuerdo se filtraba hacia los consumidores no miembros, que en muchos casos tenían regímenes políticos adversos a aquellos de quienes otorgaban la ayuda<sup>5</sup>. En segundo lugar, porque los países consumidores no miembros tenían acceso preferencial –tanto en términos de disponibilidad como de precio– a cafés suaves, es decir, al tipo de granos que en los últimos años del pacto se vendían con premios significativos en los países consumidores miembros del Acuerdo (Gráfico 1.B).

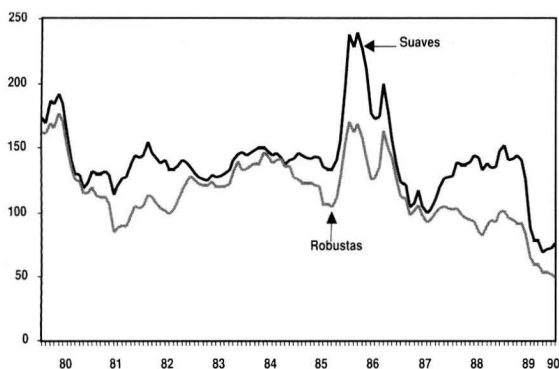
---

<sup>4</sup> Véanse Bohman y Jarvis (1990) y el informe de Philipp Brothers del 17 de marzo de 1989. Las apreciaciones de este último sobre posibles reexportaciones a países miembros se basan en una comparación entre las exportaciones a países no miembros en diferentes momentos de vigencia del sistema de cuotas. Siguiendo una metodología similar, se puede anotar que las exportaciones a países no miembros se incrementaron de 5.4 millones de sacos en el año anterior a la introducción del sistema de cuotas y un promedio de 7.0 millones en 1979/80-1981/82, a 10.9 millones en 1984/85 y una magnitud algo inferior (10.3 millones de sacos) en 1987/88. Por el contrario, en los años en los cuales no estuvo vigente este mecanismo de regulación del mercado (1985/86 y 1986/87), dichas ventas se redujeron a 6.8 millones de sacos. Aunque parte de esta diferencia puede estar asociada al comportamiento de los precios, estos cálculos podrían indicar que el café reexportado a los países consumidores miembros del Acuerdo durante los años de vigencia del sistema de cuotas podría ascender a 4 millones de sacos anuales.

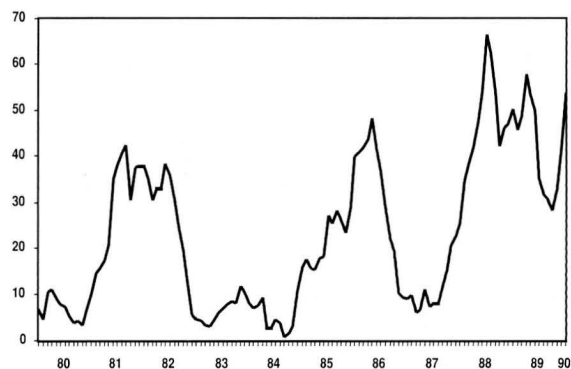
<sup>5</sup> Véase, al respecto, Herrmann (1988).

Gráfico 1

A. PRECIOS PROMEDIOS DE OTROS SUAVES Y DE ROBUSTAS



B. DIFERENCIAL ENTRE OTROS SUAVES Y ROBUSTAS (%)



### III. LA CONTROVERSIDAD Y LA RUPTURA

#### A. La controversia sobre la prórroga del Acuerdo de 1983<sup>6</sup>

La controversia que se suscitó a raíz de las negociaciones para prorrogar el Acuerdo Cafetero de 1983 no fue más que el reflejo de los problemas que se venían gestando al interior del mismo desde hacía ya varios años. No obstante, las discusiones tendieron a centrarse en dos problemas específicos: el doble mercado y las cuotas de los productores de cafés suaves. El enfoque de las discusiones dejó, así, de lado, los problemas relacionados con las cuotas de algunos países productores de robustas, especialmente de Indonesia. Aún más importante, dejó al margen los problemas asociados a la retención de existencias. De hecho, tanto analistas

<sup>6</sup> La historia de este proceso se puede reconstruir con los memorandos sucesivos de las delegaciones colombianas al Presidente Barco incluidos en el *Informe del Gerente General al XLVI Congreso Nacional de Cafeteros*, Bogotá, Federación Nacional de Cafeteros, noviembre de 1989. Veáanse también, United States Department of Agriculture, *World Coffee Situation*, julio de 1989 y el informe de Philipp Brothers del 5 de mayo del mismo año.

del Banco Mundial [Akiyama y Varangis, (1989a)] como académicos [Bohman y Jarvis, (1990)] lo han ignorado en sus consideraciones sobre la crisis del Acuerdo. Lo que es más importante, igual cosa ha acontecido en las declaraciones oficiales del principal país consumidor<sup>7</sup>.

La propuesta más clara para solucionar el problema del doble mercado fue aquella que formuló la Comunidad Económica Europea. De acuerdo con ella, el Pacto debería acordar una "cuota universal", es decir, aplicable tanto a los países consumidores miembros como no miembros. Aunque fue rechazada en un principio por todos los países productores, esta idea terminó por imponerse en el curso de las negociaciones. En efecto, según veremos, las dos propuestas en las cuales finalmente se polarizó la discusión incluían la adopción de una única cuota después de un período de transición. Las discrepancias sobre el sistema de distribución de las cuotas resultaron, por el contrario, imposibles de conciliar y llevaron, finalmente, a la ruptura

<sup>7</sup> Veáanse, por ejemplo, la carta del Presidente Bush al Presidente Barco del 19 de septiembre de 1989 y la declaración del Jefe de la Delegación de los Estados Unidos ante la OIC del 26 de septiembre del mismo año.

**Cuadro 3**  
**GANANCIAS O PERDIDAS DE CUOTA**  
**CON LA APLICACION DE LA PROPUESTA DE LOS OTROS SUAVES**

	Cuota Inicial 88/89	Cuota Abril/89	Propuesta Otros Suaves	Propuesta Vs. Inicial 88/89	Otros Suaves Vs. Abril/89
<b>GANADORES POTENCIALES</b>					
Costa Rica	2.56	2.64	2.95	0.39	0.31
Guatemala	3.26	3.36	3.56	0.30	0.20
Honduras	1.57	1.62	1.84	0.27	0.22
India	1.65	1.65	2.29	0.64	0.64
México	4.12	4.25	4.81	0.69	0.56
Papua-N.Guinea	1.17	1.20	1.35	0.18	0.15
Indonesia	5.19	4.77	7.12	1.93	2.35
Zaire	2.18	2.03	2.33	0.15	0.30
<b>TOTAL</b>	<b>21.70</b>	<b>21.52</b>	<b>26.25</b>	<b>4.55</b>	<b>4.73</b>
“Excluyendo India, Indonesia”	14.86	15.10	16.84	1.98	1.74
<b>PERDEDORES POTENCIALES</b>					
Colombia	16.04	16.52	15.70	-0.34	-0.82
Brasil	30.68	31.42	28.56	-2.12	-2.86
Etiopía	2.48	2.59	2.18	-0.30	-0.41
Costa de Marfil	6.95	6.17	5.68	-1.27	-0.49
Uganda	4.44	4.09	4.04	-0.40	-0.05
<b>TOTAL</b>	<b>60.59</b>	<b>60.79</b>	<b>56.16</b>	<b>-4.43</b>	<b>-4.63</b>
Excluyendo Brasil	29.91	29.37	27.60	-2.31	-1.77

**Fuente:** Estimativos de los autores con base en datos de la OIC y de la propuesta del grupo de otros suaves de abril de 1989.

ra. Conviene recordar que la polémica sobre este tema estuvo asociada a diversas propuestas tendientes a mejorar el sistema de selectividad adoptado para el año cafetero 1988/89, para evitar, en particular, que Brasil recibiera el mismo tratamiento que los productores de cafés suaves. Sin embargo, este tema tendió a perder importancia en las discusiones posteriores, aunque hizo parte de la propuesta final de los productores de otros suaves.

La propuesta que sirvió de punto de partida en las discusiones fue en este caso la que presentaron estos productores en las sesiones del Consejo de la OIC que se llevaron a cabo en la primera quincena de abril. De acuerdo con esta propuesta, las cuotas debían distribuirse con base en criterios de “oferta” y “demanda” a los cuales se daría igual peso. Entre los criterios de “oferta” se daría una ponderación

del 90% a la producción exportable y de 10% a las existencias, en tanto que la “demanda” se determinaría en un 90% de acuerdo a las exportaciones a todo destino y 10% de acuerdo con una “lista de compras” (shopping list).

El impacto de esta propuesta sobre las cuotas se muestra en el Cuadro 3, donde se compara con la distribución correspondiente a comienzos del año cafetero 1988/89 y en el momento de la discusión. Como se puede apreciar, los grandes ganadores no eran los países centroamericanos y México, sino Indonesia y la India. Este hecho resulta, por lo demás, evidente a la luz de las consideraciones de la Sección II.A de este trabajo. El gran perdedor era, por su parte, Brasil. No obstante, Colombia, Etiopía, Costa de Marfil y, en menor medida, Uganda resultaban también perdedores bajo este esquema.



Estas consideraciones sirven para entender el curso posterior de esta propuesta. En primer lugar, permite comprender la fuerte resistencia del Brasil a considerar una posible redistribución de cuotas. De hecho, se puede demostrar que prácticamente cualquier sistema de asignación basado en registros históricos recientes –aún otorgando un importante peso a los inventarios– implicaba recortes importantes de la cuota brasileña, en especial de aquella que tenía este país después de los ajustes por selectividad. Esto no ocurría necesariamente en el caso de Colombia.

Por otra parte, la propuesta del grupo de otros suaves beneficiaba principalmente a un país productor de robustas (Indonesia) y a otro en el cual la mitad de la producción es de dicha calidad (India). No coincidía, así, con el reclamo principal de los países consumidores miembros del Acuerdo y, en especial, de los Estados Unidos, que se refería únicamente a los cafés suaves. No es, por lo tanto, sorprendente que en las negociaciones finales, los reclamos de ajustes de cuotas se concentraran exclusivamente en la participación de estos tipos de granos.

## **B. Polarización de las posiciones y ruptura**

Después de un prolongado y arduo proceso de negociaciones, las diversas posiciones se polarizaron en dos propuestas de resoluciones, que se concretaron en las reuniones del Consejo de la OIC de junio y se sometieron a votación el 3 de julio. La primera combinaba la aspiración de los países de la Comunidad Económica Europea de una cuota universal con los puntos de vista sobre la unificación del mercado expresados por varios países productores, liderados por Colombia. Esta propuesta, apoyada por Colombia, Brasil, los países africanos, la Comunidad Europea y Filipinas, proponía prorrogar el Acuerdo por un período adicional de un año. Durante este período, se negociaría un nuevo Acuerdo. Este propendería por un mercado único, mediante la incorporación de los consumidores no miembros, hasta alcanzar un 95% de las importaciones mundiales, momento en el cual se procedería a unificar el mercado.

Mientras se lograba este propósito, se adoptaban dos mecanismos de transición. El primero, vigente durante el año de negociación del nuevo Acuerdo, establecería nuevos controles a las exportaciones a países consumidores no miembros y un sistema de retención de excedentes. El segundo, que regiría durante el primer año del nuevo convenio, sería una cuota dual. Este sistema podría prorrogarse durante un año adicional, de no alcanzarse al finalizar el primer año del nuevo convenio la meta de incorporar países que representaran el 95% de las importaciones mundiales. Alternativamente, si el Consejo llegaba a considerar que dicho sistema no había operado en forma satisfactoria, se podría proceder a suspender las cláusulas económicas del Acuerdo, entrando a un régimen de libertad de mercado.

De acuerdo con esta propuesta, el problema de la asignación de cuotas debía separarse enteramente de aquel relativo a la prórroga del convenio. No obstante, se estipulaba que en septiembre, la nueva asignación se haría a través de un sistema de votación *excepcional*, en el cual la mayoría distribuida (es decir, tanto de productores como de consumidores) requerida para adoptar la distribución sería del 75%, y no del 66% como indicaba el Acuerdo de 1983. Esto garantizaba a los productores de otros suaves y a Estados Unidos un poder de veto en la decisión correspondiente.

Los productores de otros suaves, con el respaldo de los Estados Unidos, sometieron una contrapropuesta, en la cual condicionaban la prórroga del convenio a la fijación previa de una participación específica de los cafés suaves –colombianos y otros suaves– en la cuota global del 48%. En materia de unificación del mercado era más radical. De acuerdo con ella, el nuevo Acuerdo, que entraría a regir el 1o. de octubre de 1990 lo unificaría inmediatamente. De esta manera, sólo se establecía una transición de un año, durante la cual se adoptarían normas para regular las exportaciones a países consumidores no miembros. Finalmente, establecía que el régimen de ajuste selectivo de las cuotas bajo el nuevo convenio diferenciaría al menos entre tres tipos de calidades.

En la votación que se realizó el 3 de julio, el primer turno le correspondió a la propuesta liderada por Colombia. Dicha propuesta recibió 675 votos a favor y 218 en contra del sector exportador, y 520 votos a favor y 297 en contra del sector importador; el resto estuvo representado por abstenciones y ausencias. Por el otro lado, la propuesta presentada por los otros suaves obtuvo 251 votos a favor y 595 en contra del sector exportador, y 372 a favor y ninguno en contra del sector importador. En este último caso, la mayoría de los países se abstuvieron.

De esta manera, ninguna de las dos propuestas logró la mayoría distribuida del 70% necesaria para ser aprobada. Conviene resaltar, sin embargo, que la propuesta que respaldaba Colombia sólo fue rechazada por dos países consumidores: Estados Unidos (279 votos) y Singapur. Por su parte, la Comunidad Económica Europea, que constituyó el grueso del bloque de consumidores que apoyó la primera de las propuestas, se abstuvo en el caso de aquella presentada por el grupo de otros suaves. Por el lado de estos productores, es interesante anotar que Nicaragua también respaldó la primera propuesta, y Ecuador y El Salvador se abstuvieron en dicha votación. Indonesia y la India, los dos países más afectados por el sistema de asignación de cuotas, votaron a favor de la propuesta de otros suaves y en contra de la de Colombia<sup>8</sup>.

Ante la posibilidad de que se presentara este resultado, la Junta Ejecutiva había preparado un proyecto en el cual se consideraba la prórroga del convenio de 1983 por un período de dos años, sin cláusulas económicas. Inmediatamente, después de las votaciones anteriores, el Consejo adoptó dicha decisión por consenso, lo cual significaba que el Acuerdo continuaba vigente sin cuotas y que, en caso de querer reintroducir este mecanismo de regulación, sería necesario negociar de nuevo el conjunto de las cláusulas económicas.

### C. Desarrollos posteriores

La guerra frontal contra el narcotráfico decretada por Colombia cambió nuevamente el curso de las negociaciones. En especial, el país logró que los Estados Unidos colocaran un nuevo Pacto Cafetero dentro de su agenda de prioridades. Así lo confirman las cartas que se cruzaron los presidentes Barco y Bush en el mes de septiembre y las gestiones que ha llevado a cabo la delegación norteamericana desde la reunión del Consejo de la OIC de fines de septiembre y comienzos de octubre de 1989. Los avances han sido, sin embargo, escasos, debido a la actitud invariable de los productores de otros suaves y al retroceso de Brasil hacia una posición no negociadora, reforzada en este último caso por la interinidad política.

En la reunión del Consejo, Colombia y Estados Unidos lograron impulsar una Resolución en la cual se manifestaba la intención de todos sus miembros de negociar un nuevo acuerdo. Los términos muy generales de la declaración fueron interpretados por el comercio como una señal de que hubo poco avance. Así, Landell Mills la caracterizó como "una resolución sin sustancia" ("painless statement") y E.D.&F. Man afirmó que fue una "resolución frustrante y, en el mejor de los casos, una forma diplomática para que los miembros (de la OIC) pudieran terminar las reuniones sin haber hecho ninguna concesión"<sup>9</sup>. Poco después, refiriéndose a los escasos avances que se habían hecho en las reuniones que se realizaron posteriormente en América Central y África, la casa Bernard Rothfos declaró que "lo que el mercado realmente necesita son nuevas negociaciones entre las delegaciones ante la OIC y no la repetición de las viejas posiciones"<sup>10</sup>.

El único avance que se logró en las distintas reuniones regionales fue la decisión adoptada en diciembre por los países centroamericanos, liderados por Costa Rica, de retener el 15% de la disponibi-

<sup>8</sup> Véase un análisis detallado de esta votación en Montenegro et al (1990).

<sup>9</sup> LMC Commodity Bulletin: Coffee, octubre de 1989 y E.D.&F. Man, World Coffee Situation, octubre 11 de 1989.

<sup>10</sup> BR Information, No. 333, noviembre 9 de 1989.

lidad exportable en el período enero-septiembre para colocarlo en el mercado al final del año. Sin embargo, la decisión no ha sido enteramente creíble para el comercio, ya que fue liderada por un gobierno que termina y se adoptó cuando las cosechas centroamericanas estaban vendidas en una proporción sustancial. Además, no fue secundada por otros países.

El escaso avance en las negociaciones se reflejó en la reunión de la Junta Ejecutiva de la OIC del pasado mes de enero. En dicha reunión, los Estados Unidos presentaron una propuesta para iniciar una gran campaña de afiliación de países consumidores no miembros, que fue recibida con cautela por la Comunidad Económica Europea, entre otros participantes en las deliberaciones. Por su parte la Comunidad circuló un documento en el cual reafirmaba su vieja posición de respaldo a un nuevo acuerdo con un régimen de cuotas universales, una distribución de dichas cuotas acorde con la demanda de las distintas calidades y un período de transición hacia la nueva situación.

De esta manera, quizás el mayor avance sustancial ha sido la declaración del jefe de la delegación de los Estados Unidos en la reunión anual de la Asociación Nacional del Café de dicho país realizada en Boca Ratón el pasado mes de febrero<sup>11</sup>. En dicha declaración reafirmó que el liderazgo asumido por los Estados Unidos para el restablecimiento del Acuerdo Cafetero es una respuesta directa a los esfuerzos de Colombia por combatir el narcotráfico. Además, presentó los lineamientos generales de una propuesta para un nuevo Acuerdo Internacional. De acuerdo con dichos lineamientos, el nuevo Acuerdo incluiría dos provisiones básicas: (1) una cuota universal; y (2) un sistema de asignación de cuotas basado en criterios de mercado, con ajustes automáticos entre varios grupos de productores (es decir, un sistema de selectividad) basado en la evolución de los precios de las calidades que ellos producen.

---

<sup>11</sup> "Recent Events in the Negotiation of a New International Coffee Agreement", *Mimeo*, febrero de 1990.

Sin duda, esta propuesta será el punto de partida de todas las negociaciones subsiguientes. En cualquier caso, conviene tener presente que ella contiene elementos que han sido rechazados en forma reiterada por varios países productores, entre ellos Brasil. Poco se conoce, sin embargo, sobre la posición que adoptará el próximo gobierno brasileño sobre el particular. Por el momento, las tendencias alcistas de corto plazo del mercado (Veáse la sección siguiente) han reducido la sensación de urgencia de un nuevo acuerdo que existía hasta hace poco tiempo.

#### **IV. EFECTOS DEL COLAPSO DEL PACTO**

##### **A. El comportamiento de corto plazo del mercado**

Como se esperaba, el efecto inmediato de la suspensión de las cláusulas económicas del Acuerdo Cafetero fue el colapso de las cotizaciones del grano. La nueva coyuntura permitió, además, que varios países productores colocaran o intentaran colocar mayores cantidades de grano en el mercado, con el propósito de reducir sus existencias, de ganar participación en el mercado y de compensar, a través de un mayor volumen, la caída en sus ingresos de divisas.

La caída de los precios tuvo lugar en forma escalonada y en relación directa con el curso de las negociaciones. En efecto, según lo indica el Cuadro 4, en mayo las cotizaciones de los cafés arábigas estaban a un nivel similar al promedio del primer semestre del año y ligeramente por encima del que prevaleció durante 1988; en el caso de los robustas, los precios eran algo inferiores al promedio de este último año. La primera caída de las cotizaciones se experimentó como resultado directo del fracaso de las negociaciones que tuvieron lugar entre el 5 y el 13 de junio. Posteriormente, como consecuencia de la votación del 3 de julio, en la cual se protocolizó la ruptura del sistema de cuotas, experimentaron una nueva caída. Finalmente, en octubre se desplomaron nuevamente, como resultado directo de la declaración del presidente del Instituto Brasileño del Café al llegar a las

**Cuadro 4**  
**EFFECTO DE LA RUPTURA DEL PACTO SOBRE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DEL CAFE**

Período		Suaves Colombianos 1/	Arábicas no lavados	Otros suaves			Robustas			Precio compuesto
				N.Y.	Bremen Hamburgo	Promedio	N.Y.	Le Havre Marsella	Promedio	
Promedio	1988	143.00	121.84	135.10	145.09	137.60	95.11	93.12	94.31	115.96
I Semestre	1989	149.33	129.58	138.56	145.73	140.33	93.90	91.75	93.02	116.68
Mayo	1989	146.65	128.94	138.65	145.80	140.37	92.00	90.62	91.40	115.89
Junio	"	134.16	115.02	123.21	131.64	125.32	84.55	82.50	83.73	104.52
Julio	"	94.41	78.75	85.91	95.29	88.09	65.78	64.55	65.24	76.67
Agosto	"	83.15	67.32	77.40	81.82	78.51	59.35	59.94	59.60	69.05
Septiembre	"	83.25	67.75	77.84	80.31	78.42	60.66	59.15	60.03	69.23
Octubre	"	74.10	60.32	67.76	71.34	68.65	53.83	53.15	53.55	61.10
Noviembre	"	77.34	65.52	70.72	71.40	70.87	53.22	53.27	53.27	62.07
Diciembre	"	78.13	67.92	72.55	71.99	72.47	52.15	50.10	51.33	61.90
Enero	1990	82.07	70.36	75.83	76.60	76.02	50.52	47.89	49.47	62.75
Oct.89/Mayo 89		-49.47	-53.22	-51.13	-51.07	-51.09	-41.49	-41.35	-41.41	-47.28
Ene.90/Mayo 89		-44.04	-45.43	-45.31	-47.46	-45.84	-45.09	-47.15	-45.88	-45.85

1/Precio de reintegro hasta febrero de 1989.

Precio de Suaves Colombianos en Nueva York desde marzo de 1989.

Fuente: OIC.

reuniones del Consejo de la OIC en Londres, según la cual encontraba difícil alcanzar un acuerdo. Para entonces, los precios reales del grano en el mercado internacional alcanzaron el nivel más bajo en medio siglo y uno de los más bajos desde que existen registros históricos continuos [Ocampo, (1989-90)].

Como lo indica el Cuadro 4 y el Gráfico 1, la caída entre mayo y octubre fue más pronunciada para los cafés arábicas, especialmente los no lavados (brasileños), que para los robustas. Como resultado de ello, los diferenciales de precios entre unos y otros se redujeron en forma significativa. Con posterioridad se ha experimentado un fenómeno opuesto: a medida que se han recuperado las cotizaciones de cafés arábicas, se han deteriorado las de los robustas. De esta manera, entre mayo de 1989 y enero de

1990, los precios de todos los tipos de granos han experimentado una caída similar y se ha retornado, así, a diferenciales similares a los que existían antes del colapso del sistema de cuotas. Este hecho pone en duda, por lo demás, la afirmación de la industria de los países avanzados según la cual dichos diferenciales reflejaban básicamente la excesiva restricción a la oferta de cafés suaves bajo dicho régimen.

La caída en los precios internacionales estuvo acompañada por la reducción o eliminación de los diferentes impuestos a la exportación del grano que existen en los distintos países (incluyendo mecanismos tales como la retención colombiana, la venta de estampillas brasileña, etc.). Aún así, los precios reales pagados al productor se disminuyeron en términos reales en todos los países.

Por el contrario, los precios al consumidor en los países desarrollados no se redujeron o sólo lo hicieron en forma rezagada y en proporciones reducidas –un 5% y, en unos pocos casos, hasta un 15%. Más aún, como en muchos de estos países los precios habían tendido a aumentar antes del rompimiento del pacto de cuotas, permanecieron típicamente por encima de los niveles de los mismos meses en 1988<sup>12</sup>. Poco después de la ruptura, algunas casas comerciales llegaron incluso a considerar que la reducción de los precios al consumidor podría ser perjudicial para la imagen del producto en el largo plazo<sup>13</sup>. Nótese que, en estas condiciones, la respuesta esperada del consumo dependerá de los posibles efectos de la mejora en la calidad de las mezclas, de la introducción de nuevos productos y de la mayor publicidad financiada por los márgenes crecientes de los tostadores.

El colapso de las cotizaciones estuvo acompañado por un aumento sustancial de las cantidades de grano comercializadas en el mercado internacional. El aumento fue particularmente notorio en el tercer trimestre, durante el cual se exportaron 20.8 millones de sacos, 3.5 millones más que en el mismo período en 1988 y 4.9 millones más que en el segundo trimestre de 1989. Por el contrario, en los últimos meses, el ritmo de ventas se redujo a niveles similares a los del segundo trimestre. En su conjunto, sin embargo, las exportaciones realizadas entre julio y noviembre crecieron en 15% en relación con los mismos meses de 1988. Para el conjunto del año, el crecimiento fue de algo más del 6% (Cuadro 5).

El mayor incremento de las exportaciones después de la ruptura del pacto lo logró el grupo de países productores de otros suaves, con un aumento del

**Cuadro 5**  
**VARIACION DE LAS EXPORTACIONES DE CAFE,**  
**1989/1988**

	Enero- Junio	Julio- Nov.	Enero- Nov.
<b>SUAVES</b>			
COLOMBIANOS	4.24	26.59	15.06
Colombia	-2.60	30.21	12.91
Kenia	25.87	14.78	20.03
Tanzania	85.78	3.44	38.59
<b>OTROS SUAVES</b>	4.63	43.22	22.95
Costa Rica	12.77	16.09	14.37
Ecuador	11.07	6.02	8.03
El Salvador	-6.56	-44.2	-20.95
Guatemala	-7.24	60.68	23.59
Honduras	12.13	19.63	14.51
India	54.39	16.23	32.08
México	-35.72	161.59	46.10
Nicaragua	5.35	28.05	10.20
Papua-N. Guinea	96.20	68.05	78.10
Perú	100.49	38.25	52.74
Rep. Dominicana	15.67	4.41	10.07
<b>ARABICAS NO</b>			
LAVADOS	-6.23	8.12	1.18
Brasil	-8.8	7.92	-0.01
Etiopía	18.46	11.12	15.45
<b>ROBUSTAS</b>	-9.41	-10.13	-9.77
Angola	-8.36	-48.34	-29.24
Filipinas	17.70	-9.47	5.80
Indonesia	-34.61	7.12	-12.50
Oamcaf	-4.54	-38.52	-21.05
Costa de Marfil	-14.51	-47.01	-27.74
Otros	11.74	-31.55	-13.26
Uganda	20.35	13.91	16.91
Zaire	-11.31	40.79	11.38
<b>TOTAL</b>	-2.28	15.02	6.27
Total sin Brasil	-0.15	17.78	8.51

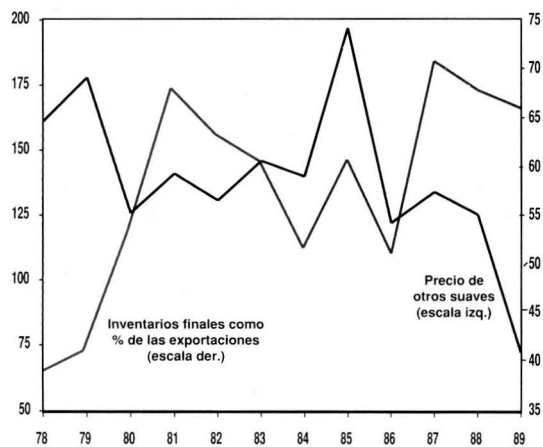
Fuente: OIC.

43%. Las naciones productoras de suaves colombianos aumentaron también sus ventas en un 16%, en tanto que Brasil lo hizo en un 8%. No obstante, en este último caso, las mayores exportaciones compensaron en gran medida las ventas reducidas del primer semestre del año. Por el contrario, las exportaciones de robustas se redujeron en un 10% con respecto al mismos meses de 1988, mante-

<sup>12</sup> Veáanse, por ejemplo, *BR Information*, Nos. 332 y 335 de octubre 20 y noviembre 11 de 1989; *LMC Commodity Bulletin: Coffee*, septiembre y octubre de 1989; E.D.&F. Man, *World Coffee Situation*, noviembre 6 de 1989; y Shearson Lehman Hutton, *Futures Research In-Depth Report: Coffee*, noviembre de 1989

<sup>13</sup> *BR Information*, No. 326, julio 21 de 1989.

**Gráfico 2**  
**COMPORTAMIENTO DEL PRECIO DE OTROS**  
**SUAVES Y DE LOS INVENTARIOS DE CAFE**



Fuentes: OIC y FNC.

niendo una tendencia que se había percibido ya en el primer semestre del año.

A nivel de países individuales, el mayor incremento de las ventas después de la ruptura del pacto lo obtuvo México, corroborando la apreciación según la cual dicho país estaba interesado en un período de libertad para vender las existencias que tenía acumuladas. Los países centroamericanos, al igual que Colombia, Kenia, India y Papua-Nueva Guinea lograron también aumentos considerables de sus exportaciones en relación con el año anterior. Algunos productores de robustas también lo hicieron, especialmente Uganda y Zaire.

Las mayores exportaciones del segundo semestre reflejan en alguna medida aumentos del consumo, como resultado del crecimiento continuo del consumo europeo y de los países socialistas, de la recuperación del consumo norteamericano y de factores puramente estacionales. En cualquier caso, estos aumentos no están asociados a los efectos de

la caída de las cotizaciones internacionales, ya que los precios al consumidor sólo se redujeron en forma rezagada e incompleta, según hemos visto. Sin embargo, una parte importante de la mayor demanda provino de la acumulación de existencias en países consumidores, que se encontraban en niveles extremadamente reducidos en el momento de la ruptura. No obstante, aún en septiembre, estos inventarios se encontraban todavía en niveles históricamente reducidos<sup>14</sup>.

En el momento de terminar este artículo (fines de febrero), los precios se encontraban en una fase claramente alcista, que ya se había reflejado en aumentos de las cotizaciones del café colombiano hasta 10 centavos por encima del nivel promedio del mes de enero. Este hecho refleja una serie de factores favorables: el consenso sobre el relativo equilibrio que existe en el mercado para el año cafetero en curso, los aumentos que está experimentando el consumo a nivel mundial, las perspectivas que han abierto en este frente los acontecimientos políticos en los países socialistas, la cosecha relativamente moderada que se espera tenga nuevamente Brasil en el próximo año cafetero, las pérdidas parciales y reducciones de las cosechas mexicana y centroamericanas, la especulación con igual fenómeno en Colombia, los diagnósticos sobre la mala calidad de los inventarios de los países productores, especialmente los brasileños<sup>15</sup>, etc.

<sup>14</sup> Sobre este tema existe un consenso en los analistas del comercio, aunque las estadísticas son débiles. El intento más regular de medir dichas existencias es el de Landell Mills (*LMC Commodity Bulletin*, varios números). El estimativo más reciente de esta casa indica que dichas existencias se redujeron de 7.1 y 6.9 millones de sacos en septiembre y diciembre de 1987 a 5.8 y 3.2 millones en los mismos meses de 1988. A mediados de este último año eran sólo de 2.8 millones de sacos. A partir de entonces aumentaron, hasta alcanzar 4.0 millones en septiembre de 1989, todavía por debajo del mismo mes en 1988. Nótese, sin embargo, que hay un consenso sobre la existencia de un volumen considerable de café excedente disponible en los puertos libres de Europa en el momento de la ruptura del Pacto que, de acuerdo con los estimativos de diferentes casas comerciales, oscila entre 1.2 y 2 millones de sacos (veáanse *BR Information*, No. 326, julio 21 de 1989, y el reporte de Philipp Brothers del mes de agosto).

<sup>15</sup> Volcafé, por ejemplo, en un informe del 6 de febrero de 1990, estima que de los 16.9 millones de sacos de inventarios

En cualquier caso, la posición estadística de la industria cafetera mundial sigue siendo extremadamente frágil. Como se puede apreciar en el Gráfico 2, una de las características centrales del mercado mundial del grano desde mediados de la década pasada ha sido la gran sensibilidad de los precios ante cambios más bien modestos en la relación de inventarios a exportaciones mundiales<sup>16</sup>. Esta relación es todavía muy alta para los patrones de los últimos quince años. Además, su estabilidad depende de que la cosecha brasileña se mantenga en niveles moderados (del orden de 25 millones de sacos). Algunos cálculos simples indican que la capacidad productiva de dicho país es muy superior a este registro<sup>17</sup>. Existe, por su parte, mucha especulación sobre los efectos adversos que han tenido las condiciones macroeconómicas y cafeteras sobre el cuidado de las plantaciones brasileñas y sobre el impacto que podrían tener las medidas cambiarias y cafeteras que adopte el nuevo gobierno de dicho país.

Por otra parte, la experiencia de reintroducción del sistema de cuotas en 1980 y en 1987 indica que, aún pequeños excesos de inventarios en poder de los países consumidores pueden ejercer un impacto depresivo considerable y prolongado sobre el mercado<sup>18</sup>. Este fenómeno se ha perfilado desde la ruptura del Acuerdo, según hemos visto, y tenderá a acentuarse en el futuro inmediato, según todos los analistas. Más aún, los posibles avances en la negociación de un nuevo Acuerdo podrían acentuar esta tendencia. Aunque ello permitiría una recuperación más rápida de los precios en el corto

---

del Instituto Brasileño del Café, solo 4.0 millones, correspondientes a la cosecha de 1986/87, son realmente de buena calidad.

<sup>16</sup> Conviene recordar que esta relación fue extremadamente alta en los años sesentas (poco más del 150%) y aún en el primer lustro de los ochentas (cerca del 90%). No obstante, en aquel entonces la mayoría de los inventarios mundiales estaban en poder de Brasil, que ejercía, así, un papel regulador mucho mayor que en el presente.

<sup>17</sup> Un cálculo simple basado en el área plantada y la tendencia de mediano plazo de la productividad por hectárea indica que dicha capacidad es de unos 30 millones de sacos anuales.

<sup>18</sup> Sobre el particular, veáanse las apreciaciones de E.D. & F Man, *World Coffee Situation*, julio 6 de 1989.

plazo, también actuaría como un factor depresivo en los meses subsiguientes.

## **B. Perspectivas de mediano plazo y efectos distributivos del mercado libre**

El impacto de mediano plazo de la ruptura del pacto de cuotas es mucho más difícil de determinar. Sin embargo, sobre este tema es posible hacer algunas apreciaciones basadas en dos estudios recientes. El primero toma como punto de partida las simulaciones del modelo del Banco Mundial sobre el mercado del mundial del café. El segundo parte de una cuantificación cuidadosa de los costos de producción de los distintos países en relación con los precios vigentes en el mercado libre para las distintas calidades del grano.

Los efectos del mercado libre que se desprenden del modelo del Banco Mundial han sido reseñados en dos trabajos diferentes, uno de ellos previo y otro posterior a la ruptura del pacto [Akiyama y Varangis, (1989a y 1989b)]. Estas dos versiones no sólo se diferencian en los supuestos sobre el comportamiento de la política cafetera en los países productores<sup>19</sup> sino también en el modelaje mismo de diversas variables de oferta y demanda que juegan un papel clave en los resultados. En ambos casos, el modelo supone que, después de una brusca caída de los precios, estos se recuperan, como resultado de los desincentivos a la producción generada por las bajas cotizaciones internacionales. La caída inicial es mayor en la segunda versión del modelo, pero también lo es la recuperación posterior de los precios. De acuerdo con esta simulación, los precios superarían a partir de 1995 aquellos que hubieran estado vigentes en un régimen de cuotas.

Para el conjunto de la década de los noventas, estas simulaciones indican que los países productores recibirán ingresos provenientes de sus exportaciones del grano sólo ligeramente inferiores a lo que

---

<sup>19</sup> En la segunda versión se incorporaron bajas en impuestos a las exportaciones del grano, que se suponían invariables en la primera, y la política agresiva de realización de inventarios adoptada por algunos países después de la ruptura.

habría sucedido bajo en régimen de cuotas. Este resultado es coherente con las simulaciones que proporciona el modelo sobre los efectos del Acuerdo Internacional del Café en los años ochentas, según las cuales el pacto de cuotas tendió a *estabilizar* más que a *incrementar* los ingresos de los países productores (y el gasto de los consumidores) –Akiyama y Varangis (1989a). Esta apreciación resulta, por lo demás, inconsistente con aquellos trabajos que formulan que el Pacto es, ante todo, un instrumento de ayuda externa a los países en desarrollo<sup>20</sup>.

En su conjunto, el segundo de los trabajos anotados indica que, como resultado de la ruptura del régimen de cuotas, el ingreso promedio de los países exportadores se reduciría entre 1990 y el año 2000 de US\$11.300 a US\$11.000 millones anuales (en dólares de 1988), es decir, en un 2.7%. De este costo, se estima que la mayor pérdida se producirá durante los dos primeros años, US\$7.000 millones. Se espera, sin embargo, que para la segunda mitad de los años noventa los ingresos de divisas se hayan recuperado, llegando incluso a superar en un 12% aquellos que hubieran recibido los países productores bajo un régimen de cuotas.

Este trabajo indica, sin embargo, que los costos y beneficios del régimen de libertad se distribuirán en forma muy diferente entre distintos países productores. En términos generales diferencian tres grupos de países<sup>21</sup>:

1. El primero de ellos, que agrupa a Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Indonesia, India y Papua-Nueva Guinea, exporta mayores volúmenes bajo el escenario de libertad. Este resultado está asociado a la capacidad de resistencia que tienen estos países ante los menores precios, ya sea porque sus

costos de producción son reducidos o porque mantienen un precio interno real alto. Nótese, sin embargo, que sólo algunos de ellos son capaces de aumentar en el largo plazo los ingresos reales por exportaciones de café bajo un régimen de libertad –entre ellos Colombia, aunque sólo en la segunda corrida del modelo (Veáse, al respecto, el Cuadro 6).

2. El segundo grupo está compuesto por aquellos países (El Salvador, Ecuador, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Kenia, Perú, Etiopía, Tanzania, Zaire, Uganda y Filipinas) para los cuales, aunque el régimen de libertad permite aumentar la producción, los bajos precios internacionales generados en los primeros años reducirán su capacidad productiva en el mediano plazo. Para algunos de ellos, la pérdida de ingresos podría ser sustancial, según lo indica el Cuadro 6.

3. En el caso del tercer grupo de países (Nicaragua, Costa de Marfil, Camerún y Madagascar), la capacidad productiva era apenas suficiente en el momento de la ruptura para cumplir con las cuotas de exportación. Al caer los precios, su producción tenderá a disminuir y, por lo tanto, terminarán exportando menos bajo el régimen de libertad.

Los efectos del mercado libre sobre los distintos países no resultan similares a aquellos que resultan de analizar la información disponible sobre costos de producción, de acuerdo con el estudio más cuidadoso sobre el tema<sup>22</sup>. En el Cuadro 6 se estima un margen entre los precios prevalecientes entre agosto de 1989 y enero de 1990 para las distintas calidades del grano y los costos variables y totales estimados por dicho estudio. En el caso de aquellos países que típicamente producen más de una calidad, se han ponderado tanto los precios como los costos por la participación de cada calidad en las cuotas asignadas por la OIC para el año cafetero 1988/89. Cabe resaltar que los márgenes así estimados son burdos, ya que no diferencian los pre-

<sup>20</sup> Veáanse, al respecto, los trabajos citados en la introducción a este ensayo.

<sup>21</sup> Vale la pena resaltar que la agrupación en la cual se clasifican muchos países no coincide en las dos versiones del modelo. Este hecho se muestra además en el Cuadro 6 en los cálculos muy dispares entre una y otra versión en relación con las pérdidas de ingreso bajo un régimen de mercado libre.

<sup>22</sup> Landell Mills Commodities Studies, *A World Survey of Coffee Bean Production Costs, 1987/88*, Oxford, enero de 1990.



**Cuadro 6**  
**EFFECTOS DE LA RUPTURA DEL PACTO SOBRE LOS DISTINTOS PAISES PRODUCTORES**

	Ganancia o pérdida de ingresos bajo mercado libre según modelo del Banco Mundial (%)	Margen sobre costos (Agosto/1989-Enero/1990)		
		Estimativo Febrero	Estimativo Noviembre	Sobre costos variables
<b>SUAVES COLOMBIANOS</b>				
Colombia	-9.9	1.4	37.08	6.40
Kenia	-3.4	-8.1	20.43	-16.42
	-4.8		36.08	10.35
<b>OTROS SUAVES</b>				
Costa Rica	14.3	4.6	36.65	9.67
Ecuador	-5.9		29.35	4.49
El Salvador	-20.0	-8.6	41.66	15.63
Guatemala	-11.0	-19.1	30.61	1.42
Honduras	-3.5	-17.4	37.94	7.53
India	-10.4		25.13	3.50
México	-9.3	0.0	26.24	-1.45
Nicaragua	-14.5		41.45	10.77
Papua-N. Guinea	15.7		29.28	6.56
Rep. Dominicana	-4.3		39.05	20.29
<b>ARABICAS NO LAVADOS</b>				
Brasil	-7.1	-2.4	31.26	11.37
Etiopía	-19.0		40.61	22.19
<b>ROBUSTAS</b>				
Filipinas	25.6		25.47	10.16
Indonesia	39.0	8.3	32.10	18.78
Camerún	8.6		29.05	8.12
Costa de Marfil	-19.5	-13.7	17.90	-3.57
Uganda	-4.9		35.69	22.31
Zaire	6.0		28.47	12.02

**Nota:** Costos estimados suponiendo una tasa de interés real del 5%.

**Fuente:** Landell Mills Commodities Studies, A World Survey of Coffee Bean Production Costs, 1987/88, Oxford, enero de 1990.

mios o descuentos de los cafés de distintos países en relación con la calidad promedio del grupo al cual pertenecen, ni los montos diferentes de costos de comercialización y transporte internacional que deben afectar dichos márgenes para obtener montos netos mucho más representativos de la verdadera competitividad internacional del país.

Como se puede apreciar, aún con los bajos precios internacionales que prevalecieron después de la ruptura del Pacto, los márgenes sobre costos variables permitían a todos los países mantenerse en el corto plazo en el negocio. Este resultado es coherente, por lo demás, con la conocida observación, que se corrobora en el modelo del Banco Mundial,

según la cual la oferta mundial es poco elástica a los precios en el corto plazo. En el largo plazo, la situación es muy diferente. Algunos países tienen márgenes negativos y en la mitad la diferencia entre el precio y el costo (doméstico) resulta insuficiente para pagar los costos de comercialización y transporte internacional (que equivalen a unos 10 centavos por libra en el caso colombiano).

Al comparar estos estimativos con los que resultan del modelo del Banco Mundial se encuentran pocos elementos en común<sup>23</sup>. Algunos países incluidos dentro del primer grupo del Banco tienen altos márgenes en el largo plazo (unos 10 centavos o más). Entre ellos se cuentan Brasil, Costa Rica e Indonesia, pero no Colombia, Papua-Nueva Guinea, México o India. Brasil resulta, sin embargo, un perdedor neto con la ruptura del pacto de acuerdo con los estimativos del Banco. Por otra parte, de los cuatro últimos, sólo los dos primeros tienen márgenes lo suficientemente altos como para sobrevivir una vez se recuperen ligeramente los precios.

Por el contrario, algunos países cuyo margen parece relativamente amplio están clasificados dentro del segundo grupo del Banco Mundial (Tanzania,

República Dominicana, Etiopía, Filipinas, Uganda y Zaire) e incluso en el tercero (Nicaragua). Además, con la excepción de Costa de Marfil, la mayoría de los países con los márgenes bajos aparecen clasificados dentro de los dos primeros grupos del Banco (Kenia, México, Guatemala e India).

Aunque los resultados de estos dos estudios no son totalmente consistentes, existen algunas conclusiones comunes que se desprenden de ellos. En primer lugar, resulta evidente que la ruptura del Pacto tendrá efectos redistributivos considerables a nivel mundial. En segundo término, algunos pocos países parecen tener condiciones competitivas excepcionalmente buenas, en especial Indonesia y Costa Rica. Brasil y Colombia, al igual que Papua-Nueva Guinea tienen también una situación relativamente buena para enfrentar el mercado libre. Este hecho, unido a la proporción de inventarios en su poder, puede ayudar a explicar la respuesta agresiva de los dos principales productores mundiales una vez se protocolizó la ruptura del Acuerdo. Por otra parte, ayuda a explicar la posición que adoptaron Indonesia, Costa Rica y Papua-Nueva Guinea en el proceso que condujo a la ruptura de julio. Por el contrario, la posición de muchos de los países del grupo de otros suaves parece enteramente incomprensible a luz de los efectos potenciales que la ruptura del Pacto puede tener sobre ellos en el largo plazo. Este es, en particular, el caso de México y Guatemala.

---

<sup>23</sup> De hecho, las correlaciones, tanto simple como de rango, entre márgenes y ganancias o pérdidas según el estimativo del Banco Mundial no son significativas estadísticamente.

## REFERENCIAS

- AKIYAMA, Takamasa y Panayotis N. VARANGIS (1989a), "Impact of the International Coffee Agreement's Export Quota System on the World's Coffee Market", *Working Papers*, 148, Washington: The World Bank, febrero.
- (1989b), "Prospects for the World Coffee Market", *Mimeo*, noviembre.
- BOHMAN, Mary y Lovell JARVIS (1990), "The International Coffee Agreement: economics of the nonmember market", *European Review of Agricultural Economics*, en prensa.
- HERRMANN, Roland (1986), "Free Riders and the Redistributive Effects of International Commodity Agreements: The Case of Coffee", *Journal of Policy Modeling*.
- (1988), "The International Allocation of Trade-Tied Aid: A Quantitative Analysis for the Export Quota Scheme in Coffee", *Review of World Economics*.
- MALTA, Mauro (1987), "A Indústria de Café no Brasil: Um Retrato no Início da Safra 1987/88, Informe preparado para la Federación Nacional de Cafeteros", *Mimeo*, julio.
- MONTENEGRO, Armando (1989), "Observaciones sobre la crisis del régimen de cuotas en el Pacto Cafetero", *Debates de Coyuntura Económica*, No. 15.
- , Mónica APARICIO y Andrés LANGEBAEK (1990), "Análisis de la votación que suspendió el régimen de cuotas en la OIC", *Mimeo*, Oficina Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros, enero.
- OCAMPO, José Antonio (1989-90), "¿Qué tan bajos están los precios del café? 170 años en perspectiva", *Estrategia Económica y Financiera*, diciembre-enero.