

No.2

ENERO DE 2018

# Documentos CEDE

ISSN 1657-7191 Edición electrónica.

¿Coludir o no? Las negociaciones  
entre Brasil y Colombia para limitar la  
oferta de café en la década de 1930

---

Christian Robles Báez

**CEDE**  
CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO

 Universidad de  
**los Andes**  
Facultad de Economía



Serie Documentos Cede, 2018-02  
ISSN 1657-7191 Edición electrónica.  
Enero 2018

© 2017, Universidad de los Andes, Facultad de Economía,  
CEDE. Calle 19A No. 1 – 37 Este, Bloque W.  
Bogotá, D. C., Colombia Teléfonos: 3394949- 3394999,  
extensiones 2400, 2049, 2467  
infocede@uniandes.edu.co  
<http://economia.uniandes.edu.co>

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

La serie de Documentos de Trabajo CEDE se circula con propósitos de discusión y divulgación. Los artículos no han sido evaluados por pares ni sujetos a ningún tipo de evaluación formal por parte del equipo de trabajo del CEDE.

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y sólo serán lícitos en la medida en que se cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor, sólo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair use), estén previa y expresamente establecidas, no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular, y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación  
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964. Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.

## **¿Coludir o no? Las negociaciones entre Brasil y Colombia para limitar la oferta de café en la década de 1930**

Christian Robles Báez<sup>c</sup>

### **Resumen**

Con la crisis de 1929 y el consecuente desplome de los precios del café, que solo tuvieron una recuperación apreciable tras el Convenio Interamericano de cuotas firmado en 1940, Brasil y Colombia buscaron llegar a acuerdos que permitieran garantizar un precio rentable para los productores y así mantener el funcionamiento de sus economías, altamente dependientes del comercio internacional del grano. Con la ayuda de la teoría de juegos, muestro cómo factores internos de cada país y algunos acontecimientos externos como la guerra entre Colombia y Perú (1932-1934) y la Segunda Guerra Mundial fueron fundamentales en la posición que cada país asumió en los diferentes periodos de negociación y, por lo mismo, en los equilibrios resultantes en cada uno de estos.

Palabras clave: Economía del café, Colombia, Brasil, Coludir

JEL: F55, H11, N46, N56

---

<sup>c</sup> Candidato a M.A en Economía, Universidad de los Andes. E-mail:cd.robles1811@uniandes.edu.co

# ¿To collude or not? The negotiations between Brazil and Colombia to restrict the supply of coffee in the 1930s

Christian Robles Báez<sup>ε</sup>

## Abstract

This paper analyses the negotiations between Brazil and Colombia to restrict the international supply of coffee during the 1930s. After the 1929 crisis, that brought the fall in prices, which only recovered significantly after the Inter-American Coffee Agreement signed in 1940, the countries tried to agree profitable prices for the coffee growers to keep their economies working, as they were highly dependent on this commodity. With the help of the Game Theory, I show how inner factors of each country and some external events such as the war between Colombia and Peru (1932 – 1934) and the Second World War were key in the position that each country assumed in the different periods of negotiations and, therefore, in the resulting equilibria.

Key words: Coffee Economy, Colombia, Brazil, Collude

JEL: F55, H11, N46, N56

---

<sup>ε</sup> M.A in Economics candidate, Universidad de los Andes. E-mail:cd.robles1811@uniandes.edu.co

## **Agradecimientos**

La mayor deuda de este trabajo la tengo con Marcelo Bucheli, de la Universidad de Illinois, quien no solamente gestionó mi acceso al archivo de la Federación Nacional de Cafeteros, sino que fue muy cuidadoso en sus comentarios y sugerencias para que este trabajo fuera mejor ahora que antes. También ha sido para mí una enorme honra contar con la guía del profesor Miguel Urrutia y poder recibir algunos de sus inconmensurables conocimientos sobre la economía colombiana. Ojalá existieran palabras para expresar la gratitud que siento hacia Constanza Castro por la dedicación y esfuerzo que dedicó al leer una versión previa. Todos sus generosos comentarios los he tenido en cuenta. Tengo que agradecer además a la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia por permitirme, con total amplitud y amabilidad, examinar detalladamente sus archivos durante más de un año; muy especialmente a su Secretaria General: María Aparicio Cammaert. En Brasil, tengo una gran deuda con Sérgio Pereira, del Centro de Café del Instituto Agronómico de Campinas, quien con mucha gentileza y desinterés me colaboró en mi trabajo de archivo en esa ciudad. Al profesor Fábio Pallotta le agradezco su incomparable generosidad durante mi última estancia en Brasil y por enseñarme aspectos interesantísimos sobre la historia brasilera y la paulista en particular. Fueron igualmente valiosas las inquietudes y consejos que me dieron José Antonio Ocampo y Andrés Álvarez. Finalmente, no puedo dejar de agradecer a los asistentes al 2nd Meeting de la Latin American Economic History Network de LACEA, en Buenos Aires, quienes me hicieron caer en cuenta de varios aspectos que debía corregir y mejorar.

*Si el Brasil, como el primer productor de café, y Colombia como el segundo, llegan a un acuerdo bien estudiado, seguramente tendrá gran resonancia y todos los demás países productores procurarán adherir a ese convenio por ser de gran trascendencia e indiscutiblemente favorable para el por[v]enir de la industria cafetera en el mundo.<sup>1</sup>*

## **1. Introducción:**

La década de 1930 fue particularmente difícil para la economía cafetera. Después de una holgada bonanza durante el decenio anterior, se afrontaron precios tan bajos (ver Gráfico 1) que los principales países productores se vieron en la necesidad de buscar acuerdos que permitieran mantener un precio rentable. En particular, a lo largo de la década fueron constantes los acercamientos entre los dos mayores productores de café: Brasil y Colombia. Estos países, durante el periodo 1930-1940, fueron en promedio responsables por el 69.76% de la oferta mundial (ver Gráfico 2), teniendo así poder de mercado sobre los precios. Pero no solo esto, el café fue el elemento más relevante en la economía de ambos países. Durante el periodo que nos concierne, el café representó, en promedio, el 54.09% del valor de las exportaciones de Brasil y el 55.29% de las colombianas (ver Gráfico 3). Así las cosas, cualquiera que fuera el resultado de las negociaciones entre estos países, este tendría consecuencias notorias no solamente en la economía mundial del café, sino en las economías internas de ambos países.

El café no es ni fue entonces un simple bien físico que se compra y se vende en un determinado mercado. De hecho, tanto en Brasil como en Colombia, el café estuvo estrechamente ligado al desarrollo de sistemas de transporte, a la modernización de puertos de embarque, al mercado financiero, a la naciente industria, al ingreso de divisas, a la deuda externa, y al empleo, entre otros aspectos económicos, sociales y culturales. A pesar de la indiscutible importancia que las negociaciones para limitar la oferta de café tendrían en las economías de Brasil y Colombia, y también sobre la economía mundial del grano, estas no se han estudiado con el suficiente detenimiento.

---

<sup>1</sup> Carta dirigida por el médico colombiano Alberto Durán Durán, enviado por el Gobierno colombiano y la Fundación Rockefeller a Brasil para estudiar temas de sanidad y protección social, al gerente de la FNCC en mayo de 1936, después de reunirse con el Presidente del DNC, Antonio Luiz de Souza Mello (Informe del Gerente al XVIII Congreso Cafetero, 1937).

La falta de estudios concretos sobre este tema se debe, en buena medida, a que dichas negociaciones fueron en su mayor parte secretas y sus detalles no han sido ampliamente divulgados. Por otro lado, como se verá más adelante, quienes se han aproximado al tema lo han hecho desde una visión unilateral. Es decir, se han hecho análisis sobre lo que acontecía en Colombia y en Brasil alrededor de las negociaciones, pero de manera separada. Ahora bien, un análisis más completo requiere saber no solamente qué acontecía en cada país durante el desarrollo de las negociaciones, sino también analizar cómo se relacionaban entre sí los procesos nacionales aparentemente desvinculados. Desde luego, en las negociaciones cada país no pensaba exclusivamente en sus propias necesidades, sino también tomaba en cuenta la posible posición que fuera asumir su contraparte y los intereses de esta.

En el análisis de la historiografía existente encuentro entonces un vacío en el estudio comparativo de fuentes primarias claves para entender las negociaciones. Así, los archivos de las autoridades cafeteras como los de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNCC) y las publicaciones del Instituto de Café de Sao Paulo (ICSP) o el Departamento Nacional do Café (DNC) no han sido estudiadas de manera conjunta ni por economistas ni por historiadores; lo que ha impedido examinar con cuidado la perspectiva de ambos países frente a las negociaciones. En este trabajo se examinan las actas de Congresos, Comité Nacional y Conferencias de la FNCC, por el lado de Colombia; y las publicaciones hechas por el ICSP en su revista y los anuarios estadísticos del DNC, por el lado de Brasil.

Sin embargo, es necesario destacar las aproximaciones hechas particularmente por Bates (1999); quien tuvo acceso a algunas actas de las directivas de la FNCC y planteó no solamente el contenido de una parte de las negociaciones, sino que defendió la teoría de juegos como herramienta válida y útil para explicar procesos de negociación de carácter internacional como el que nos concierne. Con todo, a pesar de sus aportes, su trabajo resulta insuficiente para entender la complejidad de dichas negociaciones por varios motivos.

En primer lugar, el autor no identifica que hubo varios momentos en las negociaciones (o varias negociaciones) y que las posiciones que los países asumieron varió a lo largo de la década. De este modo, Bates (1999) asume que las conversaciones entre ambos países se llevaron a cabo durante un único momento (entre 1936 y 1937) y hace un análisis más estático que dinámico sobre las mismas. En segundo lugar, el autor no tiene en cuenta que durante la década hubo tres

gobiernos diferentes en Colombia que, aunque del mismo partido, asumieron posiciones diferentes ante las negociaciones con Brasil. Así, el autor habla del “Gobierno” como si se tratara del mismo actor a lo largo de la década, lo cual impide entender que sus intereses, prioridades y acciones de política no fueron las mismas en los diferentes periodos. Finalmente, y muy en sintonía con lo planteado hace más de cuatro décadas por Palacios (1974/2009), Bates (1999) establece una diferenciación tajante entre la FNCC y el Gobierno colombiano. Esta interpretación resulta problemática, pues fue muy común que los miembros del Gobierno, antes y después de ejercer sus cargos, fueran también miembros del Comité Nacional o de los Congresos Nacionales de la FNCC<sup>2</sup>. Además de esto, desde la creación de la FNCC el Gobierno tuvo participación en la dirección de la entidad<sup>3</sup>. Así pues, un análisis que identifique a la Federación como un actor separado e independiente del Gobierno Nacional ignora que las decisiones clave de política cafetera se tomaron en todo momento de manera conjunta.

Otros trabajos se han referido al pacto pero de manera fundamentalmente descriptiva. Ocampo (1987/2015a), por ejemplo, ha discutido, al igual que Palacios (1974 /2009), los términos generales del pacto llevado a cabo entre Brasil y Colombia en 1936; pero en su trabajo no queda claro qué posiciones llevaron a la mesa ambos países y, más importante, a qué obedecieron dichas posturas. Además, no solo no profundiza en los contextos políticos y sociales de ambos países, sino que omite los acercamientos previos entre estos, particularmente los de 1931 y 1933, que resultan importantes para entender cómo se llegó al acuerdo de 1936. Con todo, el trabajo de Ocampo (1987/2015a) es útil para entender de cerca el andamiaje institucional del manejo económico con el cual contaba Colombia durante esta década y para tener un panorama general de las conversaciones.

---

<sup>2</sup> Solo por nombrar unos casos: Francisco Montalvo, Ministro de Industrias de Miguel Abadía Méndez continuó siendo miembro principal del Comité Nacional una vez abandonó su cargo en 1930. Jorge Soto del Corral asumió las carteras de Hacienda y Relaciones Exteriores durante el Gobierno de Alfonso López y posteriormente fue una voz muy activa en el Congreso Cafetero de 1937. Esteban Jaramillo, Ministro de Hacienda de Abadía Méndez y de Enrique Olaya Herrera, fue Presidente del Comité Nacional de Cafeteros durante varios años después de abandonar su cargo en el gobierno; Manuel José Vargas, Ministro de Agricultura de López Pumarejo, fue una voz muy destacada en el XI Congreso Cafetero de 1940; y, Mariano Ospina Pérez, quien fue Ministro de Obras Públicas de Abadía Méndez, fue además gerente de la FNCC de 1930 a 1934 y, uno de los miembros más destacados del Comité y de los Congresos Cafeteros durante toda la década. En 1946 Ospina asumiría como Presidente de la República.

<sup>3</sup> Cuando se creó la FNCC, en 1927, el Gobierno tenía uno de los siete asientos del Comité Nacional, que correspondía al Ministro de Industrias. Posteriormente, con las reformas de 1935, el Gobierno pasó a tener 5 de los 10 asientos de este órgano. En caso de empate, era el mismo Presidente de la República el encargado de decidir. Además, el Gerente sería elegido por el Presidente de una terna de 3 personas que le enviara el Congreso Cafetero.



Por el lado de Brasil, “el problema del café” ha sido ampliamente estudiado<sup>4</sup>. Sin embargo, los trabajos existentes no se han detenido en el análisis de la relación entre Brasil y otros países productores. Lo anterior ocurre debido, en buena medida, a que Brasil pronto se vio a sí mismo como un monopolio en la producción de café<sup>5</sup> y por su estructura institucional federalista era más apremiante llegar a un acuerdo entre sus distintos estados productores que con los demás países. Además, la década de 1930 fue particularmente convulsionada en materia política para Brasil, lo que hizo que la atención de las autoridades políticas y económicas se centrara primordialmente en los asuntos internos antes que en los externos. Es precisamente en estas cuestiones internas que los historiadores económicos mencionados se han enfocado.

Con todo, Brasil hizo persistentes esfuerzos a lo largo de toda la década para llegar a algún tipo de acuerdo con Colombia con el fin de limitar la oferta del grano, pues ya para esta época Colombia era visto como un competidor. También se sabía en Brasil que el sustancial crecimiento de Colombia en la producción mundial de café durante las primeras décadas del siglo XX se debía en buena medida a los esfuerzos realizados por los cafeteros y empresarios de ese país para mantener altos los precios del grano. Es decir, se sabía que Colombia había actuado de manera oportunista y se quería evitar que lo siguiera haciendo<sup>6</sup>.

El presente trabajo tiene entonces como objetivo analizar el desarrollo de las negociaciones entre Colombia y Brasil para limitar la oferta de café en la década de 1930. De manera particular, se busca explicar la postura asumida por cada país en las diferentes conversaciones que tuvieron lugar a lo largo de la década teniendo en cuenta tanto su situación económica y política interna como el impacto de eventos internacionales como la guerra entre Colombia y Perú (1932-1934) y la Segunda Guerra Mundial, que comenzó en 1939. Se analizarán los cinco momentos claves durante el decenio, en los cuales se entablaron conversaciones entre ambos países: 1931, 1933,

---

<sup>4</sup> Netto (2009), Furtado (2006) Abreu (2008) y Fausto (2015), por ejemplo, se han referido al tema.

<sup>5</sup> En los primeros años del siglo XX, el profesor Augusto Ramos, consultor de la industria cafetera paulista, señalaba: “en cuanto al incremento de la producción de café, Brasil no tiene y no tendrá competidores a escala mundial”. Citado por Bates (1999, p.43). Añadía: “la producción cafetera de nuestro competidores está condenada al estancamiento” (p. 71). Entonces, Brasil debería intentar subir el precio del café, y sus competidores no tendrían como actuar oportunistamente.

<sup>6</sup> En 1931, en la Revista del Instituto de Café de Sao Paulo (ICSP) se afirmaba: “[Colombia] consiguió después de Brasil y a la sombra de los esfuerzos financieros de este aumentar su producción cafetera de 548.000 sacos en 1910 a [...] su cosecha de 1930 de 3'293.000 sacos” (ICSP, 1931 p.5). Esta y todas las traducciones siguientes son mías.

1936, 1937 y 1940. Si bien cada una de estas negociaciones tuvo diferentes alcances, en todas se discutió entre Brasil y Colombia la posibilidad de restringir la oferta internacional de café.

Para entender el proceso de negociación a lo largo del decenio examinaré, entre otros, los siguientes aspectos:

- 1) *Los costos políticos y económicos de la restricción de la oferta de café.* Según el contexto, coludir (o no) podría ser (o no) rentable políticamente para los gobiernos. Si bien sostener un precio alto era algo que los productores deseaban, restringir o limitar los cultivos con este fin era una política ampliamente impopular.
- 2) *La capacidad financiera e institucional de cada país.* Para restringir la oferta de café era necesario comprar y retener cantidades significativas del producto, lo cual requería de mecanismos de financiación. Por la magnitud de los recursos necesarios se requería el apoyo gubernamental en este aspecto. Así, la decisión de un país por limitar o no la oferta de café pasaba por la capacidad financiera del sector y por el apoyo que este recibiera del gobierno.
- 3) *El Volumen de producción esperado.* Cuanto mayor fuera la cosecha esperada de un país, mayor iba a ser la necesidad de este por limitar la oferta, pues la mayor cantidad de existencias era una presión bajista sobre el precio.
- 4) *El Costo de producción.* Entre mayor fuera el costo de producción del grano en un país, mayor iba a ser la necesidad de llegar a un acuerdo sobre precios vía restricción de la oferta. Lo anterior debido que los precios bajos afectaban de manera más notoria a quien tuviera mayores costos de producción. En pocas palabras, los mayores costos de producción en un país limitaban sus posibilidades de competir en el mercado.

Estos aspectos no fueron estáticos durante toda la década, sino que, por el contrario, cambiaban. Por esto, las posiciones que asumía cada país en cada uno de los momentos estaban igualmente sujetas a cambios.

Este estudio utiliza, además, la teoría de juegos teniendo en cuenta su importancia en el análisis de la política internacional, como ya lo han señalado, entre otros, Bates (1999 pp. 10-11). En este trabajo se utiliza específicamente para identificar las preferencias y las estrategias en las negociaciones y el resultado de estas como un equilibrio de Nash.

A pesar de la utilidad de la teoría de juegos, el estudio de las decisiones de los países en el escenario internacional no puede dejar de tener en cuenta su contexto interno. Como bien lo anota Bates (1999),

Si no tenemos información sobre la política doméstica del país, no podemos entender cómo se percibieron las decisiones tomadas a nivel internacional. El análisis de las decisiones debe tener en cuenta las preferencias y las restricciones. La teoría de juegos, como una teoría de la política internacional, requiere un análisis de la política interna para que sea completa (p. 11).

Además, es fundamental tener en cuenta que los Estados son actores complejos, a los que no es posible asignarles una racionalidad persistente y coherente en todos los momentos. De nuevo, como lo afirma Bates (1999), “los Estados no son actores unitarios, con órdenes de preferencia bien definidos y decisiones estratégicas coherentes” (p. 35). Entonces, al combinar la teoría de juegos con el análisis histórico, será posible explicar las preferencias y estrategias de los países en función de sus contextos internos y algunos eventos externos.

El presente estudio no solamente es un aporte a la historia económica, tanto de Brasil como de Colombia, en tanto que analiza en detalle el renglón más importante de las economías de ambos países en un momento clave para la definición de la política cafetera y económica que iban a seguir los gobiernos en los años siguientes, sino también es una contribución a la historia de la economía global del café en uno de sus periodos de mayor crisis. Como podrá resultar evidente, la situación de la economía mundial del café antes de la década de 1930 era radicalmente diferente a la que surgió después de esta, y las negociaciones que se estudian aquí fueron claves en esta transformación. Adicionalmente, se busca, mediante el estudio de un caso en particular, proporcionar elementos, como el análisis de los factores internos y acontecimientos internacionales, que ayuden a mostrar que estos son pieza fundamental en la manera como los productores de *commodities* reaccionan y negocian ante bajas significativas en los precios de estos.

A un nivel más específico, se quiere controvertir la tradicional visión instaurada por Palacios (1974/2009), que asume a la FNCC y al Gobierno colombiano como actores separados e independientes. Por el lado de Brasil, se cuestiona la idea planteada por Bates (1999), según la cual la Revolución de 1930 implicó el fin de la defensa permanente del café y la victoria de la élite urbana-industrial sobre las oligarquías cafeteras. De hecho, se muestra que durante toda la década la defensa del sector cafetero por parte del Gobierno Vargas fue muy considerable. Finalmente, en cuanto a la metodología, se reafirma la utilidad de la teoría de juegos como una

herramienta favorable para el análisis de procesos de negociación internacionales, porque permite identificar de manera clara las preferencias y las estrategias de cada jugador así como los equilibrios resultantes.

El documento se divide en siete partes. En la primera, se presentan algunos antecedentes de la política cafetera en cada país previos a 1930, los cuales son fundamentales para entender el periodo en el cual se desarrollan las negociaciones. Además, se quiere ver cómo llegaron Brasil y Colombia a este decenio en términos económicos y políticos. Las siguientes cinco partes están dedicadas a analizar las negociaciones y a explicar la postura de cada país en cada uno de los años mencionados anteriormente. En la última parte se presentan unas breves conclusiones.

## **2. Los antecedentes a 1930**

El despegue y la consolidación de la industria cafetera en Brasil estuvieron asociados a la instauración de la “Primera República” (1889-1930) como régimen político. Como lo menciona Furtado (2006), “en el último decenio del siglo XIX se creó una situación excepcionalmente favorable para la expansión del cultivo de café en Brasil” (p. 251). Este crecimiento tenía que ver con la gran inmigración que llegó al país – especialmente a Sao Paulo (principal productor cafetero) - lo cual alivió los problemas de escasez de mano de obra<sup>7</sup>; con las fuertes devaluaciones que fomentaron las exportaciones; con los altos precios del grano y con la apertura de créditos externos. Además, el establecimiento de una república federativa le dio a los Estados una gran autonomía en el plano económico. Como señala Fausto (2015), “las atribuciones eran del interés de los grandes Estados y, sobre todo, de Sao Paulo. La posibilidad de contraer préstamos en el exterior sería vital para que el gobierno paulista pudiese poner en práctica los planes de valorización del café” (p.141). Adicionalmente, los Estados quedaron autorizados para crear impuestos sobre sus productos de exportación (Bethell, 2008, p.5).

Una economía en expansión y una fuerza militar poderosa le permitieron a Sao Paulo actuar con cierta autonomía a lo largo de la Primera República. Sin embargo, “los paulistas no podían darse el lujo de contar solo con ellos mismos” (Fausto, 2015, p. 150). Había cuestiones como la política cambiaria que estaban en manos del poder federal y que afectaban notoriamente los

---

<sup>7</sup> Caio Prado Junior (1980) señala que con el advenimiento de la Primera República “la solución del problema de la mano de obra, la gran cuestión del pasado, fue resuelta: de un lado por la abolición de la esclavitud se removió el obstáculo opuesto al desarrollo del trabajo libre; de otro lado, por la inmigración subvencionada (...)” (pp. 207-209). Citado por Dantas (1989, p.181)

negocios cafeteros. Así, para las élites paulistas fue necesario llegar a acuerdos con los sectores políticos de otros estados. Fue particularmente destacado el pacto del “café con leche” llevado a cabo con Minas Gerais, el estado con mayor población en ese entonces, para dirigir y rotar el rumbo la política nacional.

Tras la notoria expansión cafetera de la última década del siglo XIX<sup>8</sup>, los brasileños pasaron a controlar tres cuartas partes de la oferta mundial del producto (Furtado, 2006, p. 252). De este modo, rápidamente los cafeteros se dieron cuenta de que tenían el poder de manipular la oferta y, con esto, los precios. Así pues, su influencia en el poder federal estuvo enfocada en la realización de una política de valorización del grano. Estos objetivos se fortalecieron cuando en los primeros años del siglo XX los productores afrontaron precios bajos, debido precisamente a la significativa expansión de las cosechas en los años anteriores. De esta manera, en 1903 el empresario Alessandro Siciliano propuso la creación de un consorcio de exportadores de café que permitiera financiar retenciones de stocks para valorizar el grano y detener las caídas de los precios. Las ideas de Siciliano fueron acogidas por el gobierno paulista, que en febrero de 1906 lideró la firma del llamado “Convênio de Tabuaté”, el cual establecería las bases de la política de valorización de los años siguientes. Este acuerdo fue firmado por los tres principales estados productores: Sao Paulo, Minas Gerais y Río de Janeiro.

Los términos básicos del convenio eran los siguientes: negociación de un préstamo de 15 millones de libras esterlinas para costear la intervención del Estado en el mercado, a través de la compra del producto por un precio conveniente a la cafcultura; creación de un mecanismo destinado a estabilizar el cambio, impidiendo la valorización de la moneda brasileña (Fausto, 2015, p.151).

Además de esto, se establecería un impuesto de tres francos sobre cada saco de café exportado (Dantas, 1989 p.191) y los estados productores comenzarían a desincentivar la expansión de las plantaciones (Furtado, 2006 p.254).

Durante las décadas siguientes, la política de valorización se realizó de manera ocasional y bajo las anteriores bases. Además, en varias oportunidades el Gobierno Federal intervino en la retención de stocks<sup>9</sup>. Con excepciones como el periodo de la Primera Guerra Mundial y el

---

<sup>8</sup> Furtado (2006), basado en datos de Denis (1928, p.176), señala que mientras la cosecha de 1890-1891 fue de 5.5 millones de sacos (de 60 kg), la de 1901-1902 ascendió a 16.3 millones de sacos (p.251).

<sup>9</sup> Fausto (2015 p. 150), Bates (1999 p.52), y Dantas (1989) han subrayado el notorio poder de los cafeteros paulistas, quienes lograron influir de manera significativa en el Estado Federal durante la Primera República. Este último

comienzo de la década de 1920, la política tuvo un relativo éxito en el mantenimiento de precios elevados. No obstante, la acumulación de café retenido crecía con los años y los precios rentables eran un claro incentivo para que la producción aumentara. “De esta forma, la reducción artificial de la oferta engendraba la expansión de esa misma oferta y creaba un problema mayor para el futuro” (Furtado, 2006 p. 255). Fue así como para la crisis de 1929 la política de valorización se encontraba ya agotada y la situación era “extremadamente vulnerable” (p. 256). Como afirma Dantas (1989) “En medio de la crisis de la economía cafetera en Brasil, reventó la crisis del capitalismo mundial en 1929” (p.223).

Existía para este año ya un desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda del grano, agudizada por un crecimiento cercano al 100% de la producción brasilera entre 1925 y 1929 (Furtado, 2006 p.256). Al tiempo que esto pasaba, la demanda se mantenía quieta. Para 1929, según Furtado (2006), la producción de Brasil alcanzó los 28’941.000 de sacos, mientras las exportaciones fueron solo de 14’281.000 (p.257). Como afirmó Dantas, “naturalmente, el mercado interno no estaba capacitado para consumir el excedente” (Dantas, 1989 p. 224). El problema era incluso más grave si se tenía en cuenta que, dada la inelasticidad de la demanda del grano, bajar los precios no iba a ser una salida viable para despachar los stocks. A lo anterior habría que añadir que, dados los precios altos de la década de 1920 y la garantía de compra que ofrecía el gobierno, una buena parte de los agricultores solicitaron préstamos, muchos de ellos externos, para expandir sus plantaciones de café. Con la llegada de la crisis estos hacendados se vieron sin salida (Fausto, 2015, p.179). “No consiguiendo saldar sus deudas, algunos perdieron sus tierras por la ejecución de las hipotecas, y otros fueron forzados a venderlas o arrendarlas para obtener capital” (Dantas, 1989 p. 224).

Por el lado de Colombia, la situación no parecía tan dramática. Aunque después de la Guerra de los Mil Días, culminada en los primeros años del siglo XX, el país terminó devastado, el panorama comenzó a cambiar rápidamente. A partir de la presidencia de Rafael Reyes, quien asumió el poder en 1904, se comenzó una notable labor encaminada en proveer al país de una infraestructura que permitiera el impostergable despegue económico. El énfasis de Reyes en la

---

autor, por ejemplo, afirma que “los caficultores transformaron el Estado en un poderoso instrumento al servicio de sus intereses” (p.188)

construcción de vías de comunicación y de transporte fue explícito. Además, se hicieron esfuerzos por atraer capital extranjero y por reabrir los créditos externos<sup>10</sup>

Fue por esta misma época que la economía cafetera comenzó a tomar fuerza en el país. Como afirma Bejarano (2015), “el hecho decisivo de las primeras décadas del siglo XX fue la expansión de la economía cafetera” (p. 168). Según cifras presentadas por este autor, las exportaciones colombianas de café en 1898 fueron de 610.000 sacos de 60 kilos; para 1913 la cifra habría ascendido a 1’062.000, para 1925 a 1’816.000 y en 1932 la cifra alcanzaba los 3’453.000 (p.69). Aunque puede haber algunas discrepancias sobre la exactitud de los números<sup>11</sup>, el monumental crecimiento de la producción colombiana en el periodo (1900-1930) es indiscutible. Lo anterior no solamente amplió los recursos fiscales del gobierno, sino que también dinamizó otros sectores de la economía, y tuvo como consecuencia una “ampliación, sin precedente, de la demanda agregada de la economía colombiana” (Caballero, 2016 p.78). Al igual que en Brasil, el desarrollo de ferrovías, carreteras y puertos se dio en buena medida con el fin de favorecer el negocio del café. Junto con estos elementos, se dio también, aunque de manera incipiente, el desarrollo del mercado financiero y de la industria.

Además de lo anterior, “en 1923 ingresaron al país US \$10 millones y en cada uno de los tres años siguientes US \$5 millones” (Caballero, 2016 p.98), para completar así los 25 millones de dólares que los estadounidenses reconocieron a Colombia como indemnización por la separación de Panamá. Estos ingresos, sumados a los elevados precios que tenía el café por estos años, hicieron que el Gobierno contara con una cantidad de recursos sin precedentes. En parte como consecuencia de esto, el crédito externo se expandió de manera significativa y tanto el sector público como el privado lo aprovecharon. Sobre esto último, Bejarano (2015) anota que “entre 1923 y 1928 la deuda externa de largo plazo del país incrementó en 743%” (p. 184). La buena situación económica durante esta época, paralela al creciente endeudamiento del país, valió para que se catalogara este proceso como la “prosperidad a debe”.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Una explicación más detallada de este proceso se encuentra, por ejemplo, en Caballero (2016 pp. 65-70) y en Bejarano (2015 pp. 165-168)

<sup>11</sup> En Ocampo (2015b) aparece que la producción en 1913 fue de 1’069.000 sacos y en 1932 de 3’454.000. La diferencia está puntualmente en los cálculos de la producción de los departamentos de Caldas y Antioquia (p.60).

<sup>12</sup> El término parece haber sido acuñado por Alfonso López Pumarejo. Para una descripción con más detalle ver: Bejarano (2015 p. 183-186)

A diferencia de Brasil, antes de 1930 “Colombia no tenía ninguna política de mercadeo. Sus caficultores competían en el mercado mundial, exportaban todo lo que cosechaban y vendían a precios más bajos de los que fijaban Brasil y otros exportadores” (Bates, 1999 p. 72). A pesar de que en 1920 se dio un primer intento por organizar este sector económico en el “Primer Congreso Nacional de Cafeteros”, reunido en Bogotá, este no dejó resultados prácticos y la exportación del grano se continuó haciendo sin intervenciones. Fue hasta junio de 1927 que se reunió en Medellín el “Segundo Congreso Nacional de Cafeteros”, cuyo resultado más importante fue la creación de la FNCC. El Ministro de Hacienda de aquel momento, Esteban Jaramillo, hizo presencia en aquel evento e insistió en la necesidad de organizar al gremio cafetero y apropiarse recursos para ello<sup>13</sup>. A pesar de la limitada capacidad de acción de la Federación en sus primeros años<sup>14</sup>, esta pronto consiguió ganar una considerable influencia en la política cafetera y la política económica del país.

Durante la década de los veinte, además de la FNCC, se crearon otras instituciones claves para el manejo de la política económica del país por parte del Estado. Específicamente en 1923, con una fuerte influencia de la Misión Kemmerer, se crearon: el Banco de la República, la Superintendencia Bancaria, la oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la Nación y el Banco Agrícola Hipotecario, entre otras entidades públicas<sup>15</sup>. Estos cambios institucionales serían fundamentales para llevar a cabo una intervención estatal sin precedentes después de la crisis de 1929 y, más aún, durante el Gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938). Así, durante la década de 1930, no solo se aprovechó el esquema institucional creado durante los años anteriores, sino que se fortalecieron los mecanismos mediante los cuales el Gobierno podía intervenir en el mercado más importante del país: el del café. Como afirmó Ocampo (2015a) “los años treinta y la Segunda Guerra Mundial fueron proliferos en la creación de mecanismos de intervención en el mercado cafetero” (p.214).

A pesar de la buena situación durante los años veinte, la llegada de la crisis en 1929 se sintió de manera fuerte en el país. El corte de los créditos en el exterior vino acompañado por una

---

<sup>13</sup> En la sesión del 29 de junio de 1927, el Ministro dijo que los recursos que necesitaban los cafeteros para organizarse debían venir o de los fondos comunes o de un impuesto de exportación de café. En cualquiera de estos casos, ofreció la colaboración del Gobierno. Ver: (Congreso cafetero, 29/06/1927 Acta #9).

<sup>14</sup> Esto ya ha sido señalado por Palacios (1974/2009 p. 438), por Caballero (2016 p.140) y por Ocampo (2015a p. 214)

<sup>15</sup> Sobre este andamiaje institucional ver Caballero (2016 p.104-114)



contracción monetaria<sup>16</sup> y con esta una “deflación aguda entre 1929 y 1932” (Caballero, 2016 p.116). A esto había que añadir que el país había incrementado de manera notoria su deuda externa durante los años anteriores y para comienzos de los años 30 el Gobierno de Olaya se vio obligado a declarar moratoria sobre el servicio de deuda (Ocampo, 2015a p. 201). Aunque en un comienzo se siguió un manejo ortodoxo, “desde 1930 algunos sectores empezaron a exigir una política anticíclica más activa, que incluyera un incremento sustancial de los créditos del Banco de la República al Gobierno” (p.208). Así ocurrió efectivamente. También se abandonó el patrón oro y se dieron algunas devaluaciones graduales. Con estas medidas, la reactivación de la economía terminó siendo relativamente rápida, pues para 1932 el PIB mostraba un crecimiento del 6.6% anual (Caballero, 2016 p.118)

Así las cosas, tanto Brasil como Colombia se vieron fuertemente afectados por la crisis de 1929 y el desplome de los precios del café. Si bien Brasil contaba con un bagaje mucho más amplio que Colombia en lo que a intervención económica y a política de valorización del grano se refiere, ya para esta época estas medidas se encontraban profundamente agotadas. Aunque Colombia contaba con un aparato institucional mucho más incipiente e inexperto en política económica, la venta total de sus cosechas lo ponían en una posición más favorable que Brasil, quien, como vimos, estaba reteniendo ya para estos años cerca del 50% de su producción. Tras la crisis, en ambos países se dieron transiciones políticas y, ligado a esto, en ambos se dio una intervención estatal en la economía nunca antes vista.

En el caso de Colombia, después de 34 años de Gobiernos conservadores, se instaló en 1930 un Gobierno liberal. A pesar de este cambio, la transición tenue y fueron muchas más las continuidades que los cambios<sup>17</sup> (Arias, 2011 p.58). En contraste, en Brasil se dio ese mismo año un golpe de Estado que intensificó la intervención del Estado en ámbitos económicos y sociales, al tiempo que aminoró el poder local de las élites regionales. Muestra de lo anterior sería la “federalización” de la política cafetera, que a partir de 1933 dejaría de pasar principalmente por el ICSP y pasaría ahora a manos del DNC con sede en la capital de la República Federal: Río de Janeiro. Con lo anterior en mente, a continuación se analizan los detalles de las negociaciones

---

<sup>16</sup> Ocampo (2015a) señala que “los medios de pago se redujeron en un 49% entre fines de 1928 y fines de 1931” (p. 207).

<sup>17</sup> Cabe recordar que el mismo Olaya hizo parte de algunos gobiernos conservadores previos, como el de Abadía Méndez, donde se desempeñó como Ministro de Colombia en Washington. Además, en su gabinete de ministros nombró a varios conservadores. Un caso destacado es el de su Ministro de Hacienda conservador Esteban Jaramillo. Con la llegada de López Pumarejo el contraste y los cambios fueron de mayor alcance (Arias, 2011 p.61).

entre Brasil y Colombia para limitar la oferta de café, las cuales comenzarían a darse formalmente en 1931.

### **3. Las negociaciones de 1931: la colusión unilateral brasilera**

El 11 de febrero de 1931 el Comité Nacional de la FNCC recibió una comunicación que le transmitió el Ministerio de Industrias en la cual el Encargado de Negocios del Brasil invitaba al Gobierno de Colombia a enviar un representante al Congreso Internacional del Café que se realizaría en Sao Paulo en marzo de ese año (Comité Nacional, 11/02/1931 Acta #3). El gerente de la FNCC, Mariano Ospina Pérez, señaló que Brasil venía tomando medidas encaminadas a buscar la liquidación del stock existente, y que se habían establecido impuestos a las nuevas plantaciones y también gravámenes con el objetivo de intensificar las campañas de propaganda para aumentar el consumo. Dijo también Ospina Pérez que, seguramente, en dicho congreso, Brasil propondría a los demás países productores que tomaran medidas parecidas.

Las apreciaciones de Ospina Pérez fueron acertadas. De hecho, el mismo 11 de febrero se firmó en Río de Janeiro el decreto N° 19.688, mediante el cual el Gobierno Federal se comprometía a comprar, con el fin de retirarlas del mercado, las cantidades de café que fueran a ser retenidas, a excepción de las compradas por el Estado de Sao Paulo, hasta junio del año en curso. El artículo 3 del decreto establecía un impuesto anual por cinco años de 1.000 milreis por pie de café sembrado en una plantación nueva. Se establecía también que a partir de julio el impuesto de exportación de café sería del 20% y el artículo 7 promulgaba lo siguiente:

El Gobierno Federal entrará en entendimiento con los países productores para obtener su cooperación en la defensa del café y promoverá, con urgencia, la revisión de las tarifas con el objetivo de alcanzar la máxima reducción posible en los derechos de importaciones cobrados en los diversos países consumidores. (ICSP, 1931 p. 116)

Así pues, aunque el tema de la limitación era muy importante para Brasil, había otros asuntos que quería discutir con los otros productores. Parecía haber esperanza en que un incremento del consumo aliviara la situación y Brasil parecía tener cómo aprovechar esto mejor que los otros países, quienes ya tenían su capacidad productiva al límite.

Mientras tanto en Colombia, tras una reunión entre el Ministro de Relaciones Exteriores, el Presidente de la República y Camilo Sáenz, miembro del Comité Nacional de la FNCC, se

concluyó que no era conveniente enviar un delegado oficial al Congreso en Sao Paulo, puesto que seguramente Colombia tendría que diferir en varios puntos con Brasil y esto podría afectar las relaciones diplomáticas entre ambos países. Se propuso entonces que fuera el mismo Ospina Pérez quien representara a Colombia en dicho evento. Días después, Ospina Pérez planteó al Comité que se podría llegar a un acuerdo general sobre propaganda y mencionó la posibilidad de que los demás países productores compraran el stock de Brasil, siempre y cuando se le fijara a este una cuota de exportación (Comité Nacional, 19/02/1931 Acta #4).

El congreso se aplazó y no fue sino hasta el 8 de abril que el Comité Nacional comenzó a formalizar las instrucciones para el delegado colombiano. Debido a los rumores de que el único objeto del congreso era restringir la producción de café, en las directrices para el agente colombiano el Comité Nacional dejó claro lo siguiente:

No es conveniente para Colombia la limitación de los cultivos de café ni la fijación de precios artificiales, ni la vinculación por medio de tratados o convenios con ningún otro país en una política determinada de comercio internacional, sino debe mantener libre acción para seguir los rumbos que aconsejen las necesidades del país (08/04/1931 Acta #13).

Además de que Colombia estaba consiguiendo vender satisfactoriamente sus cosechas, no contaba con una capacidad financiera o institucional que pudiera respaldar sólidamente una intervención en el mercado. Con todo, la FNCC ratificó el interés de Colombia por llegar a acuerdos conjuntos sobre una campaña de propaganda, algo relativamente más sencillo.

En los últimos días de abril, antes de efectuarse el congreso, los principales estados productores brasileiros (Sao Paulo, Minas Gerais, Río de Janeiro, Espírito Santo y Paraná) constituyeron “O Conselho dos Estados Cafeeiros” y llegaron a un acuerdo mediante el cual se comprometían a cobrar una tasa de exportación de media libra esterlina, sin perjuicio de los impuestos ya existentes, por cada saco de 60 kilos producido en sus respectivos territorios. La cláusula 4 del convenio determinaba que

Los fondos obtenidos con esta recaudación, y cualquier ingreso eventual, serán destinados exclusivamente en la compra, para la eliminación de los excesos de la producción y de los actuales stocks, con el fin de equilibrar la oferta con la demanda (...) (ICSP, 1931 p.357)

Posteriormente “O Conselho” pediría el regimiento de la tasa para todo el país. Se iniciaba así entonces la destrucción de café en Brasil, la cual solo se detendría en 1944 y que dejaría un

saldo de 78.2 millones de sacos eliminados, algo así como el equivalente a las exportaciones mundiales de tres años (Fausto, 2015, p.187). Adicionalmente, en junio, el Gobierno Federal prohibió la exportación, consumo y venta de cafés inferiores al tipo 8. De este modo, antes de llevar a cabo las negociaciones con los otros productores, Brasil tomaba medidas unilaterales que restringían la oferta internacional de café.

Hacia mayo, Ospina Pérez convino con el Comité en informar a los brasileros que el delegado colombiano no discutiría de manera alguna lo referente a la limitación de la producción, el prorrateo de exportaciones o la fijación artificial de precios (Comité Nacional, 21/05/1931 Acta #21). Además, el mismo Comité indicó que el enviado no iría en calidad de plenipotenciario. Brasil aceptó las condiciones y, con la insistencia del Gobierno colombiano, Ospina Pérez partió para Sao Paulo.

A pesar de los planteamientos de Brasil sobre la necesidad de limitar la oferta de café, y de que este país señaló cómo los demás productores se habían beneficiado de su política de valorización, la posición colombiana fue tajante en este aspecto. Los colombianos sabían que, aun negándose a negociar la limitación con Brasil, este seguiría restringiendo su oferta de café, de lo cual Colombia y los demás productores sacaban provecho. La única consecuencia que se desprendía de ahí era la imposibilidad de un acuerdo sobre colusión.

Tenemos entonces que, en 1931, coludirse era para Brasil una estrategia dominante, independientemente de lo que hicieran los demás países. No obstante, preferiría que los otros productores (en especial Colombia por ser el segundo productor) se coludieran también. En contraste, Colombia no encontraba ninguna ganancia limitando sus exportaciones, pues vendía la totalidad de su producto. Además, sabía que Brasil adelantaba importantes medidas encaminadas a impedir la salida de grandes cantidades de café al mercado, de lo cual se favorecía. Es decir, Brasil no lanzó en estas negociaciones ninguna amenaza o coerción que dirigiera a Colombia por el camino de la colusión. El escenario era entonces el siguiente:

		<i>Brasil</i>	
		Coludir	Competir
<i>Colombia</i>	Coludir	z,a	x,c
	Competir	<b>y,b</b>	w,d

Órdenes de preferencia:

Brasil:  $a > b > c > d$

Colombia:  $y > w > z > x$

Para entender el equilibrio anterior es necesario analizar por qué Colombia conseguía vender toda su producción mientras que Brasil no. Un aspecto fundamental tenía que ver con las diferencias entre ambos tipos de café y sus calidades. A grandes rasgos, el café en el mercado Nueva York se clasificaba en dos tipos: brasileños y suaves. Los últimos, producidos por Colombia, eran considerados normalmente de mejor calidad y tenían una prima en el precio sobre los primeros. Brasil también producía cafés suaves pero el gran volumen era de calidades inferiores. Así, Brasil no encontraba gran dificultad para colocar en el mercado sus calidades más altas (Santos tipos 1 a 4), que de hecho eran similares a los cafés colombianos; pero sus calidades inferiores, que eran la mayoría, eran muy difíciles de vender.<sup>18</sup>

En Colombia, para este año, no se escucharon voces en favor de llegar a un tipo de acuerdo con Brasil y, como vimos, este último (especialmente el Estado de Sao Paulo) estaba más preocupado por limitar la producción entre sus Estados antes que con otros países. En realidad, Brasil no contaba con alguna amenaza o herramienta creíble a la cual recurrir para que los demás países se adhirieran a un pacto que restringiera las exportaciones de café. Tal vez por esto tampoco hizo una gran insistencia. Además, parecía todavía haber cierto optimismo en las

<sup>18</sup> En el XVIII Congreso Cafetero, el delegado Jesús María López manifestó lo siguiente: “sabe también el Brasil que lo que constituye para él un tremendo problema está basado única y exclusivamente en las calidades de café que él no puede colocar ni a precios ridículos, ni muchos de ellos siquiera regalando café como quiso hacerlo alguna vez, sin resultado, porque no le recibieron esas calidades ni regaladas” (28/08/1937 Acta #35). En efecto, Brasil era consciente de ese problema y buscó insistentemente mejorar las calidades de sus cafés, así como realizar amplia propaganda para que sus productores sembraran cafés suaves.

autoridades cafeteras en que Brasil, por sus propios medios, podría solventar la crisis de precios que se vivía y que el consumo de café aumentaría<sup>19</sup>. Una muestra de lo anterior se evidencia en el boletín de enero de 1931 del ICSP, donde se afirmó:

La crisis que actualmente afecta la economía del Estado de Sao Paulo será vencida, como ya fueron vencidas las anteriores, y el efecto del esfuerzo dado, que se muestra en cifras, que exceden actualmente las necesidades, será reconocido como útil y provechoso en un futuro próximo. (ICSP, 1931 p.5)

Así las cosas, el equilibrio ponía a Colombia en el mejor escenario posible: lanzaba toda su producción al mercado (la cual se vendía) en tanto que Brasil restringía su oferta y, de algún modo, protegía los precios internacionales de una baja peor. Es decir, Colombia actuaba oportunistamente, como lo venía haciendo en los años anteriores. Por su parte, Brasil no se encontraba en su escenario más deseable, puesto que prefería *a* que *b*; pero dada su significativa superproducción y la importancia del café en su economía, tenía que continuar con las restricciones y la limitación de la oferta, para lo cual contaba con un importante apoyo gubernamental. Como se mostrará a continuación, para 1933 si bien el equilibrio fue el mismo, algunas cuestiones en el contexto interno de ambos países comenzaron a cambiar. Además, en septiembre de 1932 se desataba una guerra entre Colombia y Perú que, como veremos, influiría en las negociaciones que se dieron en el año siguiente.

#### **4. Las negociaciones de 1933: un mismo equilibrio pero con algunos cambios**

En junio de 1933 se instaló la Conferencia Económica de Londres, que reunió a más de 60 países, y en cuyo seno se discutió la posibilidad de regular la oferta internacional de artículos como el café y el azúcar. Paralelamente, la FNCC citó a una Conferencia cafetera en Bogotá, en la cual se iba a discutir la posición que debería asumir Colombia frente al tema. El 21 de junio, la Federación recibió un telegrama con fecha del 19 de ese mes que despertó la preocupación de sus miembros: “En su sesión de hoy la comisión económica acogió las propuestas de los delegados de Cuba y Brasil para que el azúcar y el café, respectivamente, queden incluidos entre

---

<sup>19</sup> A mediados de 1931 se publicó un artículo en el Boletín del ICSP que se tituló: “Posibilidades de mayor consumo de café en los Estados Unidos”. Allí se transcribía lo que algunos tostadores de este país dijeron al *Tea and Coffee Trade Journal* en mayo de ese año: “Las posibilidades de un incremento continuo y rentable de nuestra industria está por fuera de duda”. Se afirmaba que el consumo anual per cápita estadounidense, para entonces de 5.5 kilos, podría incluso llegar a los 9 kilos. (ICSP, 1931 p. 502)

los productos cuya producción se regulará por un acuerdo internacional” (Conferencia cafetera, 21/06/1933 Acta #5).

Por iniciativa de su Gerente, Ospina Pérez, la FNCC se apresuró a enviar un memorando al delegado colombiano, Alfonso López Pumarejo, en el cual se manifestaba lo siguiente: “Opinamos que Colombia no debe aceptar por motivo alguno el que la regulación de la producción de café se confíe a un Comité Internacional, ni debe comprometerse de antemano aceptar que esta producción se regule por un acuerdo internacional” (Conferencia cafetera, 21/06/1933 Acta #5). Este punto de vista se basaba en el hecho de que los productores de cafés suaves, entre ellos Colombia, estaban vendiendo el total de su producción, sin que hubiera habido necesidad de almacenar alguna cantidad de una cosecha a otra. En contraste, Brasil presentaba una superproducción considerable, que lo obligaba a retener cerca del 50% de su café.

El 30 de junio, la Conferencia cafetera aprobó una proposición en la que manifestaba la conveniencia de entrar en común acuerdo con Brasil y otros productores sobre temas como la defensa del café contra la depreciación de las monedas extranjeras, la búsqueda de una reducción de las tarifas aduaneras, las mayores facilidades de importación, la defensa contra los sustitutos y la conquista de nuevos mercados. Sin embargo, se señaló allí mismo la inconveniencia de aceptar cualquier limitación de la producción o de las exportaciones y se sugirió “que el doctor López debe hacer todo esfuerzo, en la forma más eficaz y discreta posible, por lograr que se descarte este asunto de la discusión” (Conferencia cafetera, 30/06/1933 Acta #10).

Aunque, dadas las razones anteriores, parecía lógico rechazar un pacto con Brasil para limitar la producción, esta decisión no estaba exenta de traer costos palpables para el país. Por un lado, estaba la posibilidad de que Brasil llevara a cabo un dumping que afectara los ingresos cafeteros. Por otro lado, existía el riesgo de que las relaciones diplomáticas entre los dos países se vieran afectadas y esto influyera sobre el acuerdo de paz entre Colombia y Perú que se estaba firmando precisamente en Brasil. Mientras que este último asunto no era tema de mayor preocupación para las directivas de la FNCC, aunque sí para el Gobierno, la posibilidad de un dumping despertaba preocupaciones en el gremio cafetero.

Frente a esto, Ospina Pérez dio algunos partes de tranquilidad. Señaló que, si Brasil llegaba a bajar el precio su tipo Santos 4 a 4 centavos de dólar por libra, el representante colombiano se

ubicaría en unos 5 centavos. Ante este escenario, manifestó que el café se podría defender mediante la desvalorización del cambio, subiéndolo del 113% al 160% para quedar en la misma situación. Fue enfático en decir que limitar las exportaciones atrasaría el desarrollo del país en unos 10 años y que “sería mejor para nosotros que la limitación de la exportación o de la producción, la política con que se viniera el Brasil y se salvaría [así] el porvenir del país” (Conferencia cafetera, 21/06/1933 Acta #5.). De este modo, las posibilidades de Colombia por salir bien librado del dumping brasilero pasaban por la cooperación que le diera el gobierno a los cafeteros, especialmente en materia cambiaria. Fue así como Ospina Pérez inició intensas gestiones con los ministros de Industrias, de Hacienda y de Exteriores con el fin de convencerlos de que lo mejor era mantener a Colombia por fuera de un pacto de este tipo. Con ellos tuvo cierto éxito, pero no con el delegado colombiano.

En agosto, López Pumarejo transmitió al Gobierno y a la FNCC las peticiones de Brasil para llegar a un acuerdo entre los seis principales productores del grano para limitar la oferta y señaló que, de otra manera, este país tendría que suprimir las restricciones que tiene en vigencia y entraría en una “franca competencia” con los cafés suaves (Comité Nacional, 17/08/1933 Acta # 31). Además, el delegado colombiano manifestó que estaba a favor de llegar a dicho acuerdo con Brasil. Ospina Pérez insistió en que un convenio de este tipo era perjudicial para Colombia y que, además, la Constitución no permitía que se limitaran o restringieran los cultivos en el país.

Como se puede observar, para esta época ya era notoria la división en las directivas de la FNCC frente a la política cafetera. El ala “ospinista”, la más fortalecida en ese momento, se mostraba a favor de competir y no pactar ninguna limitación con Brasil, mientras el ala “lopista” favorecía un tipo de acuerdo en esta materia. Entre tanto, la confianza de Brasil en solucionar por sus propios medios los problemas de los precios bajos y la superproducción era cada vez más enclenque. Por esto, su insistencia en llevar a cabo un acuerdo con Colombia se hizo cada vez mayor. Al mismo tiempo, sus amenazas de efectuar un dumping parecían en Colombia más reales. Con todo, Ospina Pérez consiguió diluir las negociaciones de Londres y convencer al Gobierno de, al menos, no mostrar mayor interés en ellas.

Meses después, en noviembre, se reunió en Montevideo la VII Conferencia Panamericana, en la que nuevamente se pondría sobre la mesa por iniciativa de Brasil la posibilidad de limitar la oferta de café y en la que otra vez el delegado colombiano era Alfonso López. A pesar de que



López manifestaba abiertamente su posición favorable frente a un acuerdo con Brasil, Ospina Pérez ganó la confianza del Presidente Olaya y sus ministros para que se manifestaran en contra de limitar la producción (Comité Nacional, 10/11/1933 Acta #45). La victoria de Ospina Pérez en esta ocasión no fue sencilla, ni inmediata, ni contundente. Además, desconfiaba de que, aun teniendo al Gobierno de su lado, el candidato y casi seguro próximo Presidente López<sup>20</sup>, por su cuenta, comprometiera al país en ese acuerdo que él consideraba indeseable<sup>21</sup>. Esta situación quedó muy bien plasmada en una publicación hecha en la Revista del ICSP de ese mes:

Aunque la Federación Colombiana de Caficultores se oponga a cualquier compromiso que contemple esos objetivos, el señor López opina que las circunstancias económicas actuales aconsejan el estudio de las bases sobre las cuales Brasil, Colombia y otras naciones interesadas podrán intentar una acción conjunta tendiente a defender el grano contra nuevas bajas. El señor López aboga por la protección de la industria cafetera creada en Colombia, en cuanto combate el aumento de la producción mediante la extensión de los cultivos, juzgando que eso podría ser perjudicial (ICSP, 1933, p.1109)

Dadas estas circunstancias, el 15 de noviembre Ospina Pérez escribió una carta, que por demás constituye un valioso documento histórico, dirigida a Alfonso López, quien se encontraba todavía en Montevideo, explicando detalladamente catorce consideraciones de “por qué no debe limitarse artificialmente el desarrollo natural de nuestra producción”. No hay manera de explicar aquí todas en detalle, pero basta con señalar los puntos más destacados

En primer lugar, según Ospina Pérez, estaba el hecho de que Colombia era el país con mayor crecimiento en su producción de café en los últimos años, y por esto una limitación la iba a perjudicar más que a cualquier otro. También resaltó que el crecimiento de la industria cafetera venía de la mano con un mayor empleo para los “brazos” (hombres), “medios brazos” (mujeres u hombres con alguna discapacidad física), y “cuarto de brazos” (niños entre 8 y 12 años), con una remuneración “equitativa”. Dijo además que el crecimiento de la economía cafetera era fundamental para conseguir mayores exportaciones y que al restringirse la producción, Brasil aprovecharía el espacio que dejaría Colombia para, en unos años, colocar sus cafés almacenados. Insistió en que el café colombiano se colocaba en su totalidad en los mercados exteriores y con

---

<sup>20</sup> Vale la pena recordar que, en las elecciones presidenciales llevadas a cabo en febrero de 1934, el Partido Conservador no postuló candidato y Alfonso López obtuvo más del 99% del total de los votos.

<sup>21</sup> De hecho, el 17 de enero de 1934 la delegación colombiana se reunió en Sao Paulo con los directivos del ICSP, por invitación de la Sociedade Rural Brasileira. Allí, Alfonso López y Roberto Urdaneta (Ministro de Exteriores) ofrecieron por parte del Gobierno colombiano una amplia cooperación con Brasil en temas cafeteros. (ICSP, 1934 pp. 7-8)

precios relativamente favorables, manteniendo una prima sobre los tipos brasileiros (ver Gráfico 1), y que existían todavía grandes posibilidades de expandir el consumo de café colombiano tanto en Estados Unidos como en Europa (Ospina Pérez, 1933).

Ospina Pérez terminó afirmando que el peligro de un dumping era remoto y que Colombia no tenía por qué temerlo, puesto que el principal perjudicado con los precios bajos era Brasil. Esto se debía, a que, como se dijo antes, Brasil tenía grandes dificultades para vender sus calidades inferiores, incluso a precios muy bajos. Entonces, dada la inelasticidad de la demanda, unos precios más bajos no llevaban a vender mayores cantidades del grano. Además, indicó que “la parcelación de nuestra industria y la multiplicidad de los cultivos complementarios de ella, la hacen prácticamente invencible en una lucha de precios bajos”.<sup>22</sup> Según esta idea, la pequeña propiedad en Colombia favorecía el uso intensivo del suelo, lo cual reducía costos de producción. Autores como Palacios han argumentado además que se tenía una mano de obra barata, que trabajaba cerca al nivel de subsistencia (Palacios, 1974/2009 p. 68), y que todavía la industria cafetera era relativamente poco gravada. De esta manera, tal y como lo señala Palacios (1974/2009), la estructura interna de costos nos protegía (p.441) en el escenario de competencia y libre mercado.

Una vez más, las apreciaciones de Ospina Pérez sobre la situación de Brasil eran acertadas. Desde que Oswaldo Aranha asumió el Ministerio de Hacienda de ese país en 1931, se echó a andar una política encaminada a combatir la abrumadora superproducción de café. Esto debía hacerse, sin embargo, sin que los precios del artículo se desplomaran todavía más y aniquilaran así no solo a los caficultores sino a la mayor parte de la economía nacional. En sintonía con esto, mediante el decreto 22.452 de 1933, el Gobierno brasileiro creó el DNC, organismo bajo el cual la política cafetera se centralizó. Al menos hasta 1937, la política se estabilizó de la siguiente manera: el 30% de la cosecha anual de café sería liberada para su inmediata comercialización, el 30% sería estocada por el DNC y el 40% restante sería destruida (Abreu, 2008 p. 297). Con esto, se intentaba entonces ir reduciendo de manera paulatina las existencias retenidas, pero sin dejar caer los precios a niveles ruinosos. Desde luego, esto exigía mecanismos de financiamiento

---

<sup>22</sup> El censo cafetero de Colombia, realizado en 1932, señalaba que el 98% del total de las propiedades cafeteras estaba constituido por plantaciones de menos de 20.000 pies (ICSP, 1933 p.238). En contraste, este porcentaje para Sao Paulo, el principal Estado cafetero de Brasil, en 1933, era de 74%. Para hacer aún más clara la diferencia: mientras en Colombia el 86.75% de las propiedades cafeteras tenía menos de 5.000 pies; en Sao Paulo este porcentaje era de solo 34.5% (ICSP, 1933 p. 1223).

considerables. Fue necesario elevar los diferentes impuestos que tenía la industria cafetera (ya no a cargo de los Estados sino del Gobierno Federal), apelar a la devaluación del milreis y a las emisiones de dinero por parte del Banco de Brasil.

La sustentación de precios por parte de Brasil no solamente se hacía para mantener el funcionamiento de la economía del país; sino porque sabía que los precios bajos no eran garantía alguna de exportar más. Como se ha señalado, la elasticidad precio de la demanda del café era muy pequeña, puesto que variar la dosis del consumidor de café no era algo fácil y mucho menos inmediato. Además, ante bajas en el precio del grano, el consumidor, especialmente el de Estados Unidos, tendía a sustituir el café brasileiro por el café suave, de mayor calidad. Esto terminaba entonces beneficiando a los otros productores, sin que el café brasileiro se pudiera realizar en el mercado.

Con las anteriores circunstancias, el juego durante las negociaciones de este año era el siguiente:

		<i>Brasil</i>	
		Coludir	Competir
<i>Colombia</i>	Coludir	z,a	x,c
	Competir	<b>y,b</b>	w,d

Órdenes de preferencia:

Brasil:  $a > b > c > d$

Colombia:  $y > w > z > x$

Es decir, coludir seguía siendo para Brasil una estrategia dominante, en cuanto competir lo era para Colombia. De aquí se deducía nuevamente la imposibilidad de llegar a un acuerdo, aunque esta vez hubiera estado más cerca que en las negociaciones pasadas.

Como se puede observar, se mantenían las mismas preferencias y por lo tanto el mismo equilibrio de dos años atrás. Sin embargo, varias circunstancias habían cambiado. En primer

lugar, Brasil por primera vez comenzó a lanzar amenazas sobre llevar a cabo una política de dumping en caso de que Colombia no accediera a coludir con ellos. Había razones para pensar, como lo hacía Ospina Pérez, que esta amenaza no era creíble; pero no se tenía la certeza como en el juego pasado. Además de esto, para este año ya era clara la existencia de una fuerza política en Colombia en favor de los acuerdos con Brasil: el ala “lopista”, que iba a tomar mayor fuerza cuando llegara al Gobierno. Con todo, el ala “ospinista”, al mando de la FNCC y con el respaldo, no completo pero necesario, del Gobierno, logró impedir algún tipo de acuerdo. La razón principal era la misma de antes: si se vendía todo el café a un precio todavía aceptable, no había por qué comenzar a retenerlo. Como lo explica Palacios, “la restricción de la oferta no ofrecía necesariamente ventajas para países protegidos por esa política como Colombia” (Palacios, 1974/2009 p.440). Por el otro lado, a pesar de que cada vez era más apremiante para Brasil que Colombia también retuviera café, y así no cargar solo con los costos que implicaba sostener los precios, lanzarse a la competencia y castigar el comportamiento de Colombia era demasiado gravoso, pues los bajos precios de un escenario competitivo los perjudicaban más que a Colombia.

La pregunta que surge aquí es ¿por qué López promovía un pacto para restringir la oferta si para Colombia parecía, en términos económicos, más racional competir que coludir? Dejemos que sea el mismo López el que responda, como lo hizo unos años después en el VIII Congreso Nacional de Cafeteros celebrado en Bogotá:

(...) cuando nos hallábamos comprometidos en un conflicto internacional que estaba llamado a resolverse con una intervención más o menos activa y determinante del Brasil, bastaría para explicar por qué me apresuré a hacer presente a los delegados del Brasil lo que yo, por otra parte, considero una premisa muy fácil de sostener y desarrollar económicamente: que los intereses económicos de Colombia en este particular no son antagónicos con los intereses de la industria cafetera del Brasil. Yo pensaba entonces, y pienso todavía, que era más sensato pensar en una política de colaboración con el Brasil bajo el punto de vista político y bajo el punto de vista económico (...) (Congreso Cafetero, 20/06/1937 Acta #1).

Había entonces un claro interés de López, como representante del Gobierno, por estrechar los vínculos diplomáticos con Brasil, en un momento en el cual Colombia necesitaba de este para resolver favorablemente el conflicto con Perú, en el cual estaba amenazada nada menos que la soberanía nacional. La contraprestación, nada despreciable, que podía ofrecer Colombia era cooperar en el comercio cafetero, el ramo económico más importante para ambos países. En

medio de las tensiones al interior de las directivas cafeteras colombianas para coludir o no con Brasil, el ala “ospinista” se las ingenió para disolver las negociaciones, que solo se retomarían formalmente en 1936, con el ala “lopista” en la cabeza del Gobierno, una FNCC reformada y una sobreproducción en Brasil menos angustiante. El resultado sería entonces muy diferente al de las dos negociaciones previas.

## **5. Las negociaciones de 1936: el primer acuerdo bilateral colusorio**

Con la llegada de Alfonso López a la Presidencia en 1934, el Gobierno de unidad nacional de Olaya, del cual hacían parte elementos conservadores, llegó a su fin. En sintonía con esto, la salida de Ospina Pérez de la gerencia de la FNCC no tardó en llegar y su lugar lo ocupó un elemento muy a fin al pensamiento de López: Alejandro López I.C. En seguida, el Gobierno impulsó reformas claves en esta entidad. La más notoria estaba en la composición de su Comité Nacional: ahora el Gobierno tendría la mitad de los asientos (5) y el Gerente sería nombrado por el Presidente de la República de una terna enviada por el Congreso cafetero. Esta mayor presencia del Ejecutivo en la dirección de la FNCC sería clave para impulsar desde allí el acuerdo con Brasil que López venía buscando desde algunos años atrás.

Aunque desde el principio del año el Comité Nacional de la FNCC estuvo discutiendo la posibilidad de reunirse con los otros productores, no fue sino hasta el 13 de agosto que se decidió por enviar una invitación a Brasil, Venezuela, Ecuador, México, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador para que enviaran delegados a Bogotá y fuera posible discutir problemas concernientes a la industria cafetera. Inicialmente, este encuentro tendría un carácter informal y se buscaría, principalmente, discutir medidas que mitigaran las bajas en el precio del grano, que habían tomado más fuerza desde mediados de 1934 (ver Gráfico 1).

Es necesario señalar que la FNCC ya venía realizando intervenciones unilaterales para mantener el precio del café colombiano, tanto en el interior del país como en Nueva York. Sobre las primeras había un concepto general sobre su conveniencia; sin embargo, sobre la efectividad de las compras de café en el exterior había muchas dudas. La desconfianza se debía no solamente al dominio de las distribuidoras estadounidenses en las importaciones, que formaban una especie de monopsonio sino al “poco o nulo” poder financiero de la FNCC. Con todo, el embajador colombiano en Washington, Miguel López Pumarejo; el Jefe de la Oficina de la FNCC en Nueva York, Miguel Samper; el Gerente de la FNCC, Alejandro López I.C; y el Presidente del Banco

Agrícola Hipotecario y miembro del Comité Nacional de la FNCC, Alfredo García Cadena, (la línea dura del ala “lopista”) conceptualizaron que se podrían realizar compras en Nueva York, buscando estabilizar los precios del grano y combatir lo que ellos consideraban una “especulación bajista”. (Comité Nacional, 14/05/1936 Acta #14)

A pesar de que se lograron unas alzas momentáneas (ver Gráfico 1 y Tabla 1), las compras de café en el mercado de Nueva York terminaron siendo un gran fracaso. Esta experiencia, sin embargo, le dejaría en claro a los colombianos que no tendría sentido alguno sostener los precios de Nueva York sin el respaldo de Brasil, quien todavía era responsable por más del 50% de las exportaciones mundiales (ver Gráfico 2) y el proveedor de dos terceras partes del café que se consumía en Estados Unidos. De esta manera, si se quería continuar con la política de intervención en los mercados, tal como lo quería el Gobierno y el ala “lopista” de la FNCC, era indispensable llegar a un acuerdo con Brasil. Además, tanto Alfonso López como Alejandro López I.C compartían la idea de que los cafés de Colombia y Brasil eran más complementarios que sustitutos; pues el consumo masivo, especialmente en Estados Unidos, era de *blends* entre ambos. Con esto, buscar un acuerdo entre ambos países e impulsar una política cooperativa tenía todavía más sentido.

Cabe señalar, además, que el sostenimiento de los precios era de especial interés para el Ejecutivo, pues de esto dependía en buena medida el nivel de empleo, la disponibilidad de divisas y los ingresos públicos. Entonces, ante el argumento “ospinista”, según el cual el café colombiano se vendía en su totalidad, la respuesta “lopista” era que esto se estaba logrando a un costo muy alto. De esta manera, si se querían aumentar los ingresos cafeteros, esto no se iba a lograr vendiendo más a precios bajos, sino reteniendo y buscando mejores precios. Para lograr esto, sin embargo, se requería que Brasil se embarcara en la misma política y que proveyera un precio base para su café, sobre el cual el colombiano se pudiera amparar.

Fue así como el 5 de octubre se inauguró la conferencia cafetera en Bogotá. El delegado brasilero, Eurico Penteadó, no tardó en proponer que se estableciera un margen de 2.5 centavos de dólar para los cafés Santos 4 y Manizales. Sugirió, además, que al primero se le podría establecer un precio de 10.5 centavos, teniendo como consecuencia un precio de 13 centavos para el Manizales. El Comité de la FNCC estimó que el diferencial era muy alto y que esto podría tener como consecuencia que los cafés centroamericanos ganaran terreno en los mercados.

Después de discutir el asunto, se concluyó que lo mejor era procurar una diferencia de 1.5 centavos (Comité Nacional, 08/10/1936 Acta #9). Aunque el asunto no quedó definido en la Conferencia de Bogotá, sí se acordó la necesidad de regular los precios del café por parte de los productores. A pesar de que este acuerdo incluía otros países pequeños, su núcleo recaía en Colombia y en Brasil, que no solamente eran los principales productores mundiales de café, sino que eran los únicos con instituciones capaces de dar cumplimiento al pacto. En concordancia con esto, los dos países deberían suscribir próximamente un convenio en Washington, en el que se definieran los términos de la cooperación. Las condiciones a ultimar eran básicamente: el precio base del café representativo brasilero y el margen que debería guardar su similar colombiano.

Antes de que se llevara a cabo la reunión en Washington, la FNCC comenzó gestiones encaminadas a garantizar los recursos necesarios para llevar a cabo la intervención y poder así dar cumplimiento al futuro pacto. Fue así como se consiguió, con respaldo del Gobierno, un crédito por 500.000 pesos ante el Banco de la República. Además, la Federación apropiaría una cifra igual del impuesto de giros, el impuesto de exportación de café y de un crédito directo del Gobierno; teniendo así cerca de un millón de pesos disponible para las operaciones de compra.

El 5 de noviembre se designó al señor Alfredo García Cadena como el representante colombiano que viajaría a Estados Unidos y, aunque tenía autorización de la FNCC y el Gobierno para aceptar un máximo de 2 centavos como diferencial entre los dos tipos, el delegado colombiano consiguió mantenerlo en 1.5. El convenio fue firmado por García Cadena y por Penteado el 3 diciembre. Allí se estipulaba lo siguiente:

Brasil y Colombia fijan como precio mínimo para el Santos 4, 10.5 exmuelle, tomando como base el promedio de precios de ventas en el mercado, y Colombia 12 para Manizales, quedando establecido que la paridad entre Santos 4 y Manizales será mínimo de 1.5 centavos por libra. Pero además Colombia hará todo lo que esté a su alcance para provocar fluctuaciones desde 12 centavos, base mínima, hasta 12.5 centavos, provocando una paridad fluctuante de 1.5 a 2 centavos entre el tipo Santos 4 y Manizales, aprovechando circunstancias que favorezcan el estímulo del mercado por encima de la paridad mínima (Comité Nacional, 03/12/1936 Acta #11).

Como vemos, después de dos intentos previos, se consiguió finalmente, y por primera vez, un acuerdo colusorio entre ambos países. Esta vez, debido a los cambios en las preferencias colombianas, se tuvo un equilibrio diferente:

		<i>Brasil</i>	
		Coludir	Competir
<i>Colombia</i>	Coludir	<b>z,a</b>	x,c
	Competir	y,b	w,d

Órdenes de preferencia:

Brasil:  $a > b > c > d$

Colombia:  $z > y > w > x$

Como se puede observar, competir dejó de ser una estrategia dominante para Colombia, pues la mayor depresión de los precios que se vivió desde mediados de 1934 no tenía a gusto al Gobierno. El Presidente López había emprendido una política social sin precedentes, que le exigía recursos<sup>23</sup>. No obstante, como se ve en el anterior juego, coludir no era una estrategia dominante para Colombia. Es decir, Colombia solamente iba aceptar retener café siempre que Brasil lo hiciera, pues las iniciativas unilaterales de Colombia en este aspecto muy difícilmente iban a tener éxito. Además, al contar con el respaldo político y financiero del Gobierno, la FNCC se vio en capacidad de cumplir el acuerdo con Brasil y de mantener su intervención en los mercados.

Por su parte, Brasil seguía teniendo la colusión como una estrategia dominante, pues, aunque había hecho grandes esfuerzos por destruir grandes cantidades de café, la superproducción seguía existiendo. A pesar del notorio descenso del café en el valor de sus exportaciones a partir de 1933 (ver Gráfico 3), el café seguía siendo el renglón más importante en su economía. De este modo, la política de competencia, con sus precios bajos, iba a traer repercusiones en otros sectores de la economía que el Gobierno brasilero quería proteger. Ejemplo de esto era la

<sup>23</sup> Para examinar con más detalle este punto, ver, por ejemplo: Arias (2011 pp. 61-84) y Stoller (1995).



capacidad de importación, necesaria para el proyecto industrialista de Vargas<sup>24</sup>, la cual se iba veía seriamente comprometida con los precios del café que se afrontaban. Además de esto, Brasil pensaba que los demás productores, y en especial Colombia, debían contribuir a la protección de los precios; pues hasta el momento solo habían sacado provecho de la protección que el principal proveedor daba, sin incurrir en grandes costos.

Este último punto quedó claramente plasmado en el cuarto considerando de la resolución final de la conferencia de Bogotá, el cual señalaba:

Que se torna necesario, siendo todavía enteramente justo, que todos los países de América, productores de café, cooperen activamente en los esfuerzos que hasta ahora viene haciendo aisladamente Brasil para mantener la estabilidad de los precios, con sacrificio de parte de sus cosechas, esfuerzos estos que los demás países productores de café reconocen expresamente, redundaron en beneficio de la industria cafetera mundial (ICSP, 1936 p. 1655).

Ahora bien, aunque ambos países lograron ponerse de acuerdo en mantener unos precios mínimos para sus cafés representativos, los objetivos que cada uno perseguía con esto eran distintos. Como se verá con más detalle en la siguiente sección, mientras que para Colombia lo más importante era el precio “piso” que fijara Brasil, sobre el cual se podría amparar; para Brasil lo primordial era mantener un diferencial entre los precios tal que el café brasilero pudiera competir con el colombiano y realizarse en los mercados. Esta divergencia de intereses marcaría el rompimiento del pacto y un nuevo equilibrio en las negociaciones

## **6. Las negociaciones de 1937: el equilibrio competitivo**

El pacto entre Brasil y Colombia se había firmado en diciembre de 1936 y ya en enero de 1937 había desentendimientos entre ambos países al respecto. Brasil había asumido que si subía el precio del Santos 4, el del Manizales Excelso debería subir en la misma cantidad, buscando así mantener la paridad acordada. Colombia, por su parte, había entendido que su compromiso era mantener su café representativo en 12 centavos como mínimo; pero que si Brasil subía a más de 10.5 el suyo, no tenía por qué seguirlo. En este escenario, Brasil subió los precios de su café,

---

<sup>24</sup> Aunque a lo largo de su obra Celso Furtado defendió la tesis según la cual el notorio desarrollo industrial brasilero durante la década de 1930 no respondió a una política deliberada del Gobierno, sino que fue una consecuencia de las políticas en defensa del café, Dutra Fonseca (2003) ha mostrado que, efectivamente, se adoptaron diferentes medidas macroeconómicas dirigidas a favorecer el sector industrial. Hilton (1975) indica que esto se hizo con mayor énfasis a partir del golpe de 1937. Para ver más en detalle las evidencias de un proyecto industrialista en el Gobierno Vargas ver: Dutra Fonseca (2003) y Hilton (1975).

mientras Colombia no lo hizo en el mismo valor, lo que trajo como consecuencia una reducción en el diferencial de ambos tipos de cafés (ver Gráfico 1),

Los reclamos de Brasil no se hicieron esperar. Como el tipo Santos 4 se mantenía firme arriba de los 11 centavos de dólar por libra, el delegado del DNC en Nueva York, Eurico Penteado, advirtió que, si Colombia no llevaba el Manizales a los 13 centavos, Brasil bajaría el precio para mantener el diferencial (Comité Nacional, 14/01/1937a Acta #1). Con esta presión, la FNCC solicitó un segundo crédito al Banco de la República por 500.000 pesos, que sería posteriormente ampliado a 600.000, e intensificó las compras de café (ver Tabla 2). Cabe señalar que este último préstamo estaba respaldado por un aumento al impuesto de exportación de café, el cual debía ser previamente aprobado por el Congreso. Aunque en este momento había optimismo en lograr el beneplácito del órgano legislativo, y se contaba con el apoyo del Gobierno, la aprobación no había sido ultimada.

Por otra parte, en la Junta Directiva del Banco de la República hubo grandes resistencias para ejecutar el segundo crédito, pues se temía que las emisiones tuvieran graves consecuencias inflacionarias. Además, había gran desconfianza en la conveniencia del pacto con Brasil. Entre tanto, desde la Oficina de la FNCC en Nueva York informaron al Comité Nacional que las dificultades para obtener el dinero se habían filtrado y estaban siendo aprovechadas por especuladores a la baja. La desesperación por la falta de recursos, que implicaba la suspensión de las compras, llevó al Gerente, Alejandro López I.C, a presentar su renuncia al Comité el 8 de abril (Comité Nacional, 08/04/1937a Acta #9).

Una semana después, la situación era todavía más crítica. Si bien el Banco de la República había desembolsado \$400.000 a la FNCC, García Cadena sostuvo que ya era demasiado tarde y que esto solo alcanzaba para cubrir los gastos de abril. Además, el aumento de 15 centavos por saco de café exportado en el impuesto seguía sin aprobarse. Pero las malas noticias no acabaron aquí. Alejandro López señaló que había cometido un error al afirmar que los compromisos de compras por parte la FNCC eran de 9.000 sacos, cuando en realidad ascendían a más 27.000. Este mismo día se contempló la posibilidad de liquidar la FNCC y retirar la intervención (Comité Nacional, 15/04/1937a Acta #11). García Cadena explicaba la situación en los siguientes términos:

Si no se cuenta con fondos suficientes en forma inmediata, la Federación se verá precisada de manera inevitable a abandonar su intervención en los mercados internos, lo cual provocará la baja de los precios en Nueva York seguramente hasta 10 centavos, y el país quedará ridículamente en el concepto de los otros países con quienes se ha comprometido a sostener esa política (Comité Nacional, 17/04/1937a Acta #12).

Dada la gravedad del problema, los Ministros de Hacienda, Industrias y Agricultura se comprometieron a ayudar en la financiación de las compras con el fin dar cumplimiento a lo pactado con Brasil. Eso sí, se ejercería un mayor control por parte del Gobierno en la ejecución de la política. Así las cosas, se acordó solicitar un tercer préstamo al Banco de la República por 500.000 pesos.

A pesar de esto, García Cadena dijo que esta suma serviría solo para dar cumplimiento a los compromisos ya adquiridos, y que para reanudar la intervención se requería otra suma igual. El 22 de abril, Alejandro López reiteró su renuncia al Comité, argumentando ataques hechos en el Congreso al proyecto de ley para aumentar el impuesto. En este contexto, García Cadena señaló que, si bien la FNCC no había hecho un debido plan financiero para dar cumplimiento al pacto, la resistencia del Banco de la República había dificultado aún más las cosas. También indicó que era

demasiado grave la actual situación frente al Brasil principalmente bajo el aspecto de las repercusiones que pueda tener para el futuro y si se tiene en cuenta la política drástica que en cuanto a la defensa del café ha venido desarrollando dicho país, hasta quemar en total cerca de cuarenta millones de sacos [...] que a tiempo que en Colombia no es posible obtener quinientos mil pesos para tratar de estabilizar los precios y combatir moderadamente la especulación, el Brasil quema un millón de sacos en un mes, lo que hace temer las reacciones que allí puedan presentarse en vista del fracaso de Colombia para sostener un pacto que ha resultado inconveniente para el Brasil, cuyas ventas se han restringido en volumen con posteridad a dicho acuerdo, como lo demuestra el análisis de las estadísticas de consumo mundial (Comité Nacional, 22/04/1937a Acta #13).

Paralelamente, desde Nueva York constantemente se transmitían informaciones que anunciaban la gravedad de no cumplir el pacto con Brasil, no solo por las represalias que este país pudiera tomar, sino porque cualquier intento de cooperación posterior se podía ver afectado. Además, la confianza en Colombia iba a quedar en entredicho.

Ante esta situación, la FNCC citó una Conferencia de delegados, que además de analizar la grave situación financiera, debería estudiar la renuncia del Gerente. Esta comenzó sus sesiones

a finales de abril, mes en el cual el promedio del café Manizales fue de tan solo 11.83 centavos de dólar por libra; por debajo incluso del mínimo acordado con Brasil. Además, como se observa en la Tabla 2, para mayo las compras fueron prácticamente suspendidas. Este incumplimiento dejó a la posición colombiana supremamente debilitada; pero aun así, los esfuerzos por mantener el pacto continuaron.

El 18 de mayo la FNCC recibió un salvavidas doble: además de aprobarse la ley 41 que elevaba el gravamen a la exportación de café, se aprobó, con el decidido apoyo del Gobierno, un tercer préstamo por parte del Banco de la República por la suma \$700.000. Por otra parte, la comisión encargada de estudiar la renuncia del Gerente, de la cual hacía parte Ospina Pérez, resolvió aceptarla, cuestionando varias de sus actuaciones, entre otras, haber llevado a cabo el pacto sin consultar al Congreso o a una Conferencia cafetera. A pesar de que la Conferencia envió más de tres ternas diferentes al Presidente de la República para elegir su sucesor, y este escogió su candidato, todos acabaron rechazando el puesto y la entidad duró hasta julio sin gerente.

En junio, se citó el VIII Congreso cafetero en Bogotá y, en su inauguración, el Presidente López todavía sostuvo las bondades de la política de intervención en el mercado:

Yo no sé si me ofusco; pero entrando también en el terreno de los números, siempre he creído fácil demostrar que el principio de esa política era bueno. Y más o menos raciocino sintéticamente así:

El país exporta aproximadamente 4 millones de sacos de café por año. Un [saco] de café tiene normalmente 140 libras americanas; cada centavo de diferencia de más o de menos, en un saco de café, equivale por tanto a \$U. S. 1.40; \$U. S. 1.40 al cambio corriente del 175% equivalen a \$2.45 y \$2.45 en 4 millones de sacos, representan una diferencia de más o menos \$9.800.000. Si se retrocede de esa base es fácil ver que 1/8 de centavo vale 1.250.000 o 1.225.000; 1/12 de centavo, \$800.000 y 800.000 son el equivalente de 15 centavos de impuestos sobre 4 millones de sacos de café (Congreso cafetero, 20/06/1937 Acta #1).

A pesar de esto, y de las explicaciones que dieron el ahora exgerente López y el señor García Cadena sobre el desarrollo del pacto; la posición intervencionista estaba debilitada con el fracaso del convenio. Por su parte, el ala “ospinista” no guardó energías a la hora de criticar las intervenciones en el mercado y el acuerdo con Brasil en particular.

Así, el delegado Carlos Uribe Echeverri señaló, en primer lugar, que la interpretación que Colombia hacía del pacto, de mantenerse en el mínimo y no secundar a Brasil en las alzas, “no se est[aba] ciñendo a la lógica, por no decir otra cosa”, y que “al interpretar tan forzosamente

ese convenio [...] se ha visto obligada a interpretarlo así, porque le falta dinero para seguir actuando en el mercado” (Congreso cafetero, 02/07/1937 Acta #10). Además, de esto, lanzó duras críticas al señor García Cadena, por ser exportador de café y estar prohibido en los estatutos de la FNCC que los exportadores hicieran parte del Comité Nacional.

Aunque la Conferencia Cafetera Panamericana debía reunirse hasta septiembre en Río de Janeiro, dada la tensa situación entre Brasil y Colombia, se anticipó para agosto, en La Habana. Debido más que nada a la influencia del Gobierno, se mantuvo abierta la posibilidad de mantener un acuerdo, a pesar de que era claro que la posición colombiana estaba muy debilitada por causa del incumplimiento. Por otro lado, si las negociaciones de 1936 se habían llevado a cabo sin contar con el Congreso cafetero, esta vez este iba a estar reunido mientras se desarrollaban las negociaciones de La Habana, con el fin de seguirlas muy de cerca.

Colombia puso sobre la mesa la posibilidad de establecer un acuerdo de cuotas de exportación; pero Brasil descartó el asunto y dijo que era indispensable que la discusión se diera sobre los precios mínimos y su paridad. El delegado brasileiro, señor Penteado, sostuvo con firmeza que el diferencial mínimo que su país iba a aceptar era el de 1.5 centavos; es decir, el mismo acordado el año anterior. La delegación colombiana afirmó que no podía aceptarlo. Penteado entonces se levantó de la mesa (Congreso cafetero, 1937 Acta #24). Cuando la delegación colombiana avisó al Congreso que, si no se entraba en la discusión de la paridad de precios, la Conferencia se terminaría inmediatamente, el Ministro de Agricultura, Gonzalo Restrepo, señaló que ya la experiencia había mostrado que no era posible sostener ese margen y que Colombia, bajo ningún motivo, podría suscribir un pacto que no pudiera cumplir. El ministro planteó su posición en los siguientes términos:

Si el Brasil insiste en plantearnos la política de paridades en torno a las cifras que ya está demostrado que nosotros no podemos aceptar, bien podemos aceptar de nuestra parte la responsabilidad de que la Conferencia de La Habana se clausure esta tarde y que el Brasil adopte mañana la política que tenga a bien, y ya veremos nosotros cómo le hacemos frente a las nuevas situaciones que el Brasil quiera crearnos (Congreso cafetero, 14/08/1937 Acta #25).

La conferencia de La Habana se clausuró y el asunto de las paridades quedó sin resolverse. Se acordó que este iba a ser estudiado por la Oficina Panamericana de Nueva York sin que esta tuviera autoridad para decidir nada, por un término de 60 días. En caso de no llegar a ningún acuerdo en este plazo, las partes tendrían libertad de acción. Mientras el Ministro de Agricultura

alagó la actuación de Colombia, Ospina Pérez dejó saber su inconformismo, señalando que el gobierno tenía en control de la FNCC.

De nuevo, las disputas entre el ala “ospinista” y el ala “lopista” eran álgidas. Al tiempo que la primera hacía lo posible por descartar un acuerdo con Brasil en Nueva York, la segunda hacía lo posible por salvar las negociaciones. Al clausurar las sesiones del Congreso cafetero, la segunda parecía haber salido ganando, pues se autorizó a negociar en Nueva York un diferencial máximo de 0.75 centavos, con un margen de 0.25 para fluctuaciones. Esto, a pesar de que la mayoría de delegados parecía más cerca del ala “ospinista” y de que, como se dijo antes, la posición “lopista” estaba debilitada después del fracaso del pacto anterior.

Aunque el ala “lopista” guardaba la esperanza de salvar un acuerdo, el señor Penteado dejó de asistir a las reuniones en Nueva York e hizo anuncios públicos en los que culpaba a la FNCC del incumplimiento del pacto de diciembre de 1936 y en los que llamaba la atención sobre la necesidad de que Brasil modificara su política “buscando precios bajos para anular la competencia” (Comité Nacional, 15/09/1937b Acta #42). El Gobierno intentó presionar a la FNCC diciendo que el aumento del impuesto de exportación se había hecho con el fin explícito de intervenir en los mercados y que, en un escenario de libre competencia, la FNCC no necesitaría esos recursos. Con todo, Penteado ratificó la determinación de no rebajar el centavo y medio.

Así las cosas, el Comité modificó las disposiciones del Congreso y decidió llevar el diferencial hasta un centavo, con un margen de tolerancia de 0.25, en un último esfuerzo por salvar la política de cooperación. A pesar de esto, y para satisfacción del ala “ospinista”, Brasil fue inflexible en el centavo y medio. En los primeros días de noviembre, el Ministro de Hacienda brasilero, Oswaldo Aranha, declaró lo siguiente:

Considerando la necesidad de conciliar la situación del café brasilero con la de otros países competidores para dar así la posición justa en el negocio de exportación, y considerando que dicha conciliación es imposible por medio de cuotas de exportación y de paridades de precios con otros países, el Gobierno resolvió basar su política interna relativa al café en el sentido de abierta competencia (Comité Nacional, 03/11/1937a Acta #24).

Las repercusiones en los precios no tardaron en hacerse notar. Mientras el Santos 4 tuvo en octubre un promedio una cotización de 11.25 centavos de dólar por libra, para noviembre había

sido de 8.87 y para diciembre de 8.5. Por su parte, el Manizales había tenido unas cotizaciones promedio, para los mismos meses, de 11.61, 9.99 y 9.08, respectivamente (ver Gráfico 1).

El dumping brasilero terminó sorprendiendo más a “ospinistas” que a “lopistas”. Los primeros habían rechazado la política cooperativa con Brasil, en buena medida, bajo el supuesto de que en realidad este país tendría que seguir reteniendo café y que Colombia podría seguir actuando de manera oportunista<sup>25</sup>. Además, pensaron que una política de precios bajos sería muy impopular en Brasil y que, con las elecciones presidenciales programadas para enero de 1938, el Gobierno brasilero no se arriesgaría a aplicar una política de este tipo. Con lo que no contaron fue con que ya en Brasil se había puesto en marcha un plan para ejecutar un golpe de estado, cancelar las elecciones y mantener a Getúlio Vargas en el poder por varios años más.

Colombia, a través de su cancillería, y con la ayuda de otros productores como Venezuela y algunos centroamericanos, hizo algunos intentos más para volver a sentar a Brasil. Ante algunos reclamos de los “ospinistas”, el Ministro de Exteriores, Gabriel Turbay, dejó en claro que el gobierno no iba subordinar a la FNCC su derecho constitucional de manejar las relaciones exteriores del país. El Comité Nacional cedió y terminó aprobando una proposición en la que no solamente aceptaba el peligro de la “política de libre concurrencia”, sino que aceptaba una política de cooperación con los demás productores (Comité Nacional, 03/12/1937a Acta #30). Las gestiones acabaron sin éxito y el equilibrio acabó siendo el siguiente:

		<i>Brasil</i>	
		Coludir	Competir
<i>Colombia</i>	Coludir	z,a	x,c
	Competir	y,b	<b>w,d</b>

<sup>25</sup> El delegado Francisco Restrepo Plata, del ala “ospinista”, señaló en uno de los debates que tuvo el Congreso cafetero: “¿creen ustedes que el Brasil, por hacerle daño a Colombia, vaya a vender su stock de 14 o 15 millones de sacos, que puede colocar a 10 y 11 centavos, a 7 y medio centavos, perdiendo 50 millones de dólares? Me parece increíble [...] Ahora, por otra parte, en caso de que el Brasil, por motivos del dumping, bajara los precios, podría sostener los enormes impuestos que gravan el café en aquel país, ¿podría seguirle quitando el productor brasilero un promedio de 4 y medio dólares por saco de café? Eso puede ser uno de tantos blufs con que nos mantiene asustados el Brasil y que nos impide ver la posición ventajosa que ocupamos en el negocio de café (Congreso Cafetero, 16/08/1937 Acta #26).

Órdenes de preferencia:

Brasil:  $a > c > d > b$

Colombia:  $z > y > w > x$

Como se puede observar,  $(z,a)$  también era un equilibrio de Nash, de hecho el óptimo, pero si Brasil escogía el camino de la colusión corría el riesgo de que Colombia actuara de manera oportunista, como ya lo había hecho antes. En ese caso  $(y,b)$ , estaría en su escenario menos deseado. Colombia estaba en una situación parecida. Aunque también prefería estar en  $(z,a)$ , la estrategia de coludir lo podía llevar a la posición menos conveniente de todas  $(x,c)$ . Debido a que  $z > w$ , Colombia hizo grandes esfuerzos por llevar a Brasil a una negociación. Sin embargo, dada la poca confianza que le dejó el infructuoso pacto anterior, Brasil tenía razones, no solo para desconfiar de Colombia, sino también para castigarla por su incumplimiento. Los brasileros venían coludiendo en todos los equilibrios anteriores y su situación política interna les dio espacio para intentar una política de precios bajos, que en otro contexto hubiera resultado mucho más costosa políticamente. Al no conseguir sujetar a Brasil, la única opción que tenían los colombianos era competir, pues como bien lo explicó García Cadena

si no se hace el pacto, si se rompe el pacto, o si no se hace por la Federación nada, la Federación no podía pensar en una intervención en el mercado sin el pacto; tendría que dejar el mercado en manos de la especulación, porque, ¿qué gerente o qué comité directivo podría arriesgarse a comprar grandes cantidades de café teniendo pendiente cualquier manipulación brasilera que de un momento a otro bajara a dos o tres centavos el café, por las grandes cantidades que tiene? La intervención, pues, de la Federación se limitaría a saquitos, como se hizo con algún éxito relativo al iniciarse esas intervenciones, pero sin trascendencia mayor ni en los precios ni en el mercado internacional. (Congreso cafetero, 24/06/1937 Acta #5)

Tenemos entonces que el pacto, inicialmente festejado por ambos países, terminó siendo un fiasco para las dos partes. Por el lado de Colombia, dejó a la FNCC quebrada y a la política intervencionista muy debilitada. En cuanto a Brasil, este país había firmado el acuerdo con la intención de mantener un diferencial entre los precios de su café y el colombiano porque cuando estos tienden a converger, aumenta el consumo de los suaves (por su mayor calidad) en desventaja de los brasileros. En este sentido, entre mayor fuera el diferencial, más posibilidades había de que los cafés brasileros pudieran ser vendidos en el mercado. Pues bien, durante el año



que duró el pacto, se tuvo uno de los diferenciales más pequeños de toda la década (ver Gráfico 1). En otras palabras, mientras no hubo pacto, la diferencia de precios que perseguía Brasil fue mayor que cuando estuvo vigente el convenio. Paradójicamente, el acuerdo terminó arrojando exactamente los resultados opuestos que Brasil esperaba.

Si bien los “ospinistas” habían errado al creer que Brasil no se lanzaría a la competencia, acertaron al decir que esta situación los perjudicaría más a ellos que a Colombia. Como se observa en el Gráfico 1, mientras el precio café colombiano logró recuperarse en el año siguiente, el del brasilero continuó deprimido. No obstante, con el inicio de la Segunda Guerra Mundial y el cierre del mercado europeo, la presión sobre los precios se hizo insostenible: para finales de 1940 se tuvieron unos de los precios reales más bajos de todo el siglo. En este marco, hasta los “ospinistas” vieron que era indispensable llegar a un acuerdo que permitiera levantar las cotizaciones. Esta vez, no solamente iban a participar los productores, sino también el mayor consumidor del mundo: Estados Unidos.

## **7. Las negociaciones de 1940: el equilibrio multilateral**

En los tres años que van de noviembre de 1937 al mismo mes de 1940, Brasil soportó un precio promedio para su café Santos 4 de 7.43 centavos de dólar por libra. Colombia, sin embargo, logró mantener una prima cercana a los 3 centavos por encima de ese precio para su Manizales Excelso. Aunque este no era un precio muy generoso, estaba todavía dentro de los límites de la rentabilidad. A pesar de que el periodo de competencia no fue del todo desfavorable para Colombia, desde los últimos meses de 1939, con el estallido de la guerra en Europa, los precios se precipitaron todavía más. La tendencia se mantuvo y para agosto de 1940 se alcanzó una cotización históricamente baja: 6.625 centavos para el Santos 4 y 7.48 para el Manizales. No quedaba duda de que estos precios escapaban a cualquier capacidad de resistencia competitiva. A pesar de que un acuerdo sobre precios entre los productores era apremiante, este no se consiguió de manera inmediata.

Desde que irrumpió la guerra en Europa, los cuerpos diplomáticos de los países productores de café en Estados Unidos comenzaron a tener conversaciones informales sobre la defensa de los precios. Era de especial preocupación para ellos el inminente cierre del mercado trasatlántico. Sin embargo, tras el rompimiento del pacto en 1937, había un sentimiento según el cual el país que propusiera uno nuevo iba a mostrarse como el derrotado. Por esto, los acercamientos fueron

sutiles e indirectos. Como lo explicó el ex embajador colombiano en Brasil, Domingo Esguerra, en la sesión del 15 de febrero del Comité Nacional de la FNCC,

Aun cuando en el Brasil se desea un acuerdo en el particular, tampoco se quiere, por un sentimiento de orgullo, que ese país aparezca tomando la iniciativa, y parece que más bien se busca suscitar el asunto en Washington por conducto de terceros (Comité Nacional, 15/02/1940 Acta #6)

En este contexto, había razones para pensar que la posición de Colombia era más fuerte: tenía menores costos de producción, su café tenía un mejor precio que el de Brasil y contaba con un decidido respaldo del Gobierno. Sin embargo, Brasil seguía siendo dueño de más de la mitad del café que se exportaba en el mundo y tenía un papel más preponderante en el escenario internacional.

Con la continua baja que se afrontaba, el Ministro de Hacienda colombiano señaló que al país le quedaban dos opciones: llegar a un acuerdo con los demás productores o llevar la devaluación hasta sus últimas consecuencias (Comité Nacional, 23/12/1940 Acta #8). El mismo Comité, liderado por Esteban Jaramillo, resolvió dejar una constancia unánime de su concepto desfavorable frente al alza del cambio como mecanismo de defensa para el productor, por los perjuicios que tendría sobre la economía nacional (Comité Nacional, 23/12/1940 Acta #8). Entonces, el camino para el acuerdo cada vez tomaba más forma.

Para junio, la Oficina Panamericana del Café en Nueva York citó a una conferencia en Washington encaminada a discutir las posibles soluciones a adoptar. Brasil puso sobre la mesa establecer cuotas de exportación para Estados Unidos, con base en las estadísticas de los últimos años, y esta tuvo una aceptación general. Ahora bien, era claro que un acuerdo de este tipo requería necesariamente tener la aprobación de Estados Unidos.

Desde un comienzo, Estados Unidos mostró interés por estabilizar los precios del grano y contener la persistente baja. Los motivos que tenía para tomar parte en el asunto eran de diversa índole; pero en el contexto de guerra, las cuestiones políticas jugaron un papel esencial. Brasil no solamente había desarrollado una considerable y moderna industria militar durante el régimen getulista, sino que no en pocas ocasiones dejó ver algunas simpatías con el fascismo europeo. Como si lo anterior no levantara ya suficientes preocupaciones en las autoridades estadounidenses, el hecho de que Argentina estuviera manifestando abiertamente sus sentimientos anti-norteamericanos y sus afectos por las políticas de Mussolini y otros de su corte

hacía que fuera más imperioso que nunca mantener a Brasil cerca de su esfera de influencia y control. Como lo explica Abreu (2008), “Brasil, cada vez más, tuvo un rol central en el pensamiento estratégico de Estados Unidos sobre Suramérica como una forma de contener a Argentina” (p. 303).

Si lo que Estados Unidos buscaba era preservar no solo la estabilidad política y económica en Brasil, sino también mantenerlo de su lado, era claro que el comercio internacional del café, del cual dependía en gran medida el país suramericano, debía controlarse y estabilizarse. Fue así como el 28 de noviembre de 1940 se conformó la Junta Interamericana del Café, presidida por los norteamericanos, y que estaría a cargo de dar seguimiento al pacto de cuotas que se firmaría en noviembre. La participación de Estados Unidos ayudaría además a dar una mayor institucionalidad y vigilancia al pacto, y disminuiría los incentivos de los productores para actuar por fuera de lo convenido.

Aunque el acuerdo se firmó formalmente en noviembre, ya en octubre estaban establecidas sus bases más importantes. Así lo anunciaba el Presidente del Comité Nacional de la FNCC en este mes: “al fin logró llegarse a un entendimiento, más que todo porque el descenso incesante de los precios hacía más urgente e imperioso ese arreglo, que no podía efectuarse sin que cada país sacrificara una parte de sus pretensiones”. (Jaramillo, 1940). A Colombia le correspondía una cuota anual de 3’150.000 sacos, un poco más del 80% de sus exportaciones, mientras que Brasil tenía asignado un cupo de 9’300.000 sacos, cerca del 50% de sus exportaciones del año anterior.

Aunque en Colombia algunos directivos ospinistas de la FNCC manifestaron su inconformismo con el pacto, y continuaron afirmando que el país podría resistir el escenario competitivo, el Gobierno de Eduardo Santos, en cabeza del Ministro de Hacienda Carlos Lleras Restrepo, y el sector “lopista” se impusieron con facilidad. Dada la experiencia que había arrojado el pacto de años atrás, esta vez la FNCC tomó las medidas necesarias para que la restricción de la oferta estuviera adecuadamente financiada. Fue así como, también en noviembre, se creó, mediante el decreto 2078, el Fondo Nacional del Café. Allí se iba a consignar el dinero proveniente de un impuesto de 5 centavos por cada dólar que pagara el Banco de la República sobre giros en el exterior. Adicionalmente, la cantidad de almacenes en el país se amplió de manera notoria y el país estuvo así en condiciones de dar cumplimiento al primer

pacto multilateral de cuotas. Por otro lado, las determinaciones políticas de Estados Unidos y Brasil jugaron un papel fundamental tanto en la construcción del convenio, como en su estabilidad.

Aunque este equilibrio tuvo una naturaleza multilateral, es posible identificar las preferencias de Colombia y de Brasil, y examinar cómo ellas coincidieron con la decisión general de limitar la oferta de café.

		<i>Brasil</i>	
		Coludir	Competir
<i>Colombia</i>	Coludir	<b>z,a</b>	x,c
	Competir	y,b	w,d

Órdenes de preferencia:

Brasil:  $a > b > c > d$

Colombia:  $z > x > y > w$

Como se puede observar, esta vez tanto para Colombia como para Brasil coludir era una estrategia dominante. La Segunda Guerra Mundial y el cierre del mercado europeo, particularmente el de Alemania (segundo mayor consumidor del mundo), llevó a que hubiera una presión bajista sin precedente en las cotizaciones de Nueva York, puesto que el café destinado a Europa terminó allí. Sin intervención de ninguna clase, la industria estaba destinada a la ruina. Además del llano nivel de los precios, el contexto de guerra hizo que Estados Unidos asumiera un papel activo en la regulación del mercado, lo cual favoreció el cumplimiento de las reglas, al tiempo que hizo muy difícil y costoso salirse del convenio. Es decir, incluso asumiendo que Colombia hubiera podido enfrentar el nivel de precios tan históricamente bajo, iba a encontrar enormes dificultades para poder vender su café en Estados Unidos estando por fuera del pacto.

De manera paradójica, aun cuando el objetivo del pacto era limitar las exportaciones de café, durante la vigencia de este, Colombia alcanzó cifras records en el envío de café hacia el exterior.

Esto se debió principalmente a las dificultades que tuvo Brasil para colocar su café en Estados Unidos y completar su cuota asignada por causa de la guerra submarina que tenía Alemania en Atlántico. Colombia, al no ser un país beligerante y gracias a que podía movilizar buena parte de su mercancía por el Pacífico, no sufrió estas restricciones, sino que las aprovechó.

## **8. Conclusiones**

Uno de los principales aportes del presente trabajo ha sido analizar documentos claves e inexplorados provenientes de los archivos de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNCC) y las publicaciones del Instituto de Café de Sao Paulo (ICSP) y el Departamento Nacional do Café (DNC) a través de los cuales es posible entender la complejidad de la política cafetera internacional durante de la década de 1930. El análisis de estos documentos ha permitido entender cómo los costos políticos y económicos de la restricción de la oferta de café, la capacidad financiera e institucional, el volumen de producción esperado y el costo de producción del artículo interno de Brasil y Colombia (los dos principales productores de la época), así como los conflictos bélicos internacionales, fueron fundamentales a la hora de decidir una estrategia en las negociaciones: coludir o competir.

Las estrategias y los equilibrios resultantes en cada uno de los momentos en los que ambos países entablaron conversaciones no pueden entonces interpretarse como la simple elección económicamente más racional para cada jugador. Esto no significa, sin embargo, que se puedan descartar de tajo las herramientas que la teoría de juegos puede brindar a la hora de analizar procesos de negociación internacional. Lo que se ha buscado entonces es integrar un detallado análisis histórico con uno propiamente económico (desde luego igualmente clave) para ver cómo los limitantes políticas y económicas moldearon las preferencias y estrategias de los países, y estas a su vez determinaron los equilibrios resultantes en las negociaciones.

El hecho de que el café fuera el producto más importante de las economías de Brasil y Colombia hacía que cualquier decisión de política frente a este artículo requiriera la mayor atención. En este sentido, cualquiera que fuera el resultado de las negociaciones entre ambos países, este iba a incidir en los niveles de empleo, en los ingresos fiscales, en la tasa de cambio, en la capacidad de importación, entre otros factores, e iba a tener impactos sobre la vida de buena parte de las poblaciones de ambos países. Es por esto que este documento no solamente

resulta útil para entender la política cafetera internacional de la década de 1930 sino también para apreciar con más detalle la historia económica de dos de los países con mayor peso económico en la región.

Finalmente, cabe resaltar que la economía cafetera internacional antes de la década de 1930 era muy diferente a la que resultó después de esta. De un comercio prácticamente desregulado, se pasó a un sistema estrictamente controlado, no solamente por el lado de los productores sino también por el lado de la demanda, involucrando en un rol trascendental al mayor consumidor del mundo: Estados Unidos. Estudiar las negociaciones entre Brasil y Colombia durante esta época es clave para entender esta transición.

## Bibliografía

- Abreu de Paiva, M. (2008). The Brazilian Economy, 1930-1980. En L. Bethel, *The Cambridge History of Latin America. Brazil since 1930* (Vol. IX, págs. 283-394). Cambridge: Cambridge University Press.
- Arias, R. (2011). *Historia de Colombia contemporánea (1920-2010)*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Bates, R. (1999). *Política Intermacional y Economía Abierta*. Bogotá: TM Editores y Fedesarrollo.
- Bejarano, J. A. (2015). El despegue cafetero (1900-1928). En J. A. Ocampo, *Historia Económica de Colombia* (págs. 165-197). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Bethel, L. (2008). Politics in Brazil under Vargas 1930-1945. En L. Bethel, *The Cambridge History of Latin America. Brazil since 1930* (Vol. IX, págs. 3-86). Cambridge: Cambridge University Press.
- Caballero, C. (2016). *La economía colombiana del siglo XX*. Bogotá: Debate.
- Comité Nacional. (1931). *Actas, Acuerdos y Resoluciones*. Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros.
- (1933). *Actas, Acuerdos y Resoluciones*. Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros.
- (1936). *Sesiones Secretas. 1936-1942*. Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros
- (1937a). *Sesiones secretas. 1936-1942*. Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros.
- (1937b). *Actas, Acuerdos y Resoluciones*. Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros.
- (1940). *Sesiones secretas. 1936-1942*. Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros.
- Conferencia Cafetera. (1933). *Actas Acuerdos y Resoluciones*. Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros.
- Congreso Cafetero. (1927). *II Congreso Cafetero Cafetero, Actas Acuerdos y Resoluciones*. Medellín: Federación Nacional de Cafeteros.
- (1937). *XVIII Congreso Cafetero. Actas, Acuerdos y Resoluciones*. Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros.
- Dantas, J. (1991). *História do Brasil*. Sao Paulo: Editora Moderna .
- Denis, P. (1928). *Le Brésil au XX siècle*. París: Libraire Armand Colin.

- Departamento Nacional do Café. (1935). *Anuário Estatístico* . Rio de Janeiro: Departamento Nacional do Café.
- (1938). *Anuário Estatístico*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional do Café.
- (1939-1940). *Anuário Estatístico*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional do Café.
- (1940-1941). *Anuário Estatístico*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional do Café.
- (1943-1945). *Anuário Estatístico*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional do Café.
- (1944-1945). *Anuário Estatístico*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional do Café.
- Dutra Fonseca, P. C. (2003). Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930. *Revista de Economía Política*, 133-148.
- Fausto, B. (2015). *História Concisa do Brasil*. Sao Paulo : Editora da Universidade de Sao Paulo.
- Federación Nacional de Cafeteros. (2017). *Precio representativo del suave colombiano - mensual desde 1913*. Obtenido de federaciondecafeteros.org: [https://www.federaciondecafeteros.org/clientes/es/quienes\\_somos/119\\_estadisticas\\_historicas/](https://www.federaciondecafeteros.org/clientes/es/quienes_somos/119_estadisticas_historicas/)
- (1937). *Informe del Gerente al XVIII Congreso Cafetero*. Bogotá.
- Furtado, C. (2006). *Formação Econômica do Brasil*. Sao Paulo: Companhia Das Letras.
- Grupo de Estudios del Crecimiento Económico. (2002). *El Crecimiento Económico Colombiano en el Siglo XX*. Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.
- Hilton, S. (1975). Vargas and Brazilian Economic Development, 1930-1945: A Reappraisal of his Attitude Toward Industrialization and Planning . *The Journal of Economic History*, 754-778.
- Instituto de Café de Sao Paulo. (1931). *Revista do Instituto de Café do Estado de Sao Paulo*. Sao Paulo: Instituto de Café de Sao Paulo.
- (1933). *Revista do Instituto de Café do Estado de Sao Paulo*. Sao Paulo: Instituto de Café de Sao Paulo.
- (1934). *Revista do Instituto de Café do Estado de Sao Paulo*. Sao Paulo: Instituto de Café de Sao Paulo.
- (1936). *Revista do Instituto de Café do Estado de Sao Paulo*. Sao Paulo: Instituto de Café de Sao Paulo.
- Jaramillo, E. (Diciembre de 1940). El acuerdo sobre cuotas de exportación. *Revista Cafetera*, VIII(106).



- Netto, A. D. (2009). *O problema do café no Brasil*. Sao Paulo: Editora UNESP.
- Ocampo, J. A. (2015a). La crisis mundial y el cambio estructural (1929-1945). En J. A. Ocampo, *Historia Económica de Colombia* (págs. 198-230). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- (2015b). Una breve historia cafetera de Colombia, 1830-1958. En J. A. Ocampo, *Café, industria y macroeconomía: Ensayos de historia económica colombiana* (págs. 59-106). Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.
- Ospina Pérez, M. (1933). La política cafetera de Colombia. Carta del Dr. Mariano Ospina Pérez al Dr. Alfonso López. *Revista Cafetera de Colombia*, V(54-57).
- Palacios, M. (2009). *El café en Colombia 1850-1970. Una historia económica, social y política*. México D.F: El Colegio de México.
- Prado Junior, C. (1980). *História Econômica do Brasil*. Sao Paulo: Brasiliense.
- Stoller, R. (1995). Alfonso López Pumarejo and Liberal Radicalism in 1930s Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 27(2), 367-397.

Tabla 1

<i>Plaza y tipo</i>	<i>Cotizaciones</i>		<i>Cantidad</i>	<i>Plaza y tipo</i>	<i>Cotizaciones</i>		<i>Cantidad</i>
	1° de junio	8 de julio			1° de junio	8 de julio	
<b>Medellín</b>				<b>Bucaramanga</b>			
Excelso	\$3.90	\$4.30	Arroba	Pergamino	\$34	\$35.50	Carga de 125kg
Pilado revuelto	\$3.75	\$4.10	Arroba	Pilado sin lavar	\$26	\$26	Carga de 125kg
Pergamino	\$3.05	\$3.30	Arroba	<b>Cúcuta</b>			
<b>Manizales</b>				Pilado lavado	\$33	\$36.50	Carga de 125kg
Pergamino	\$2.85	\$3.05	Arroba	Pilado sin lavar	\$25	\$28	Carga de 125kg
<b>Pereira</b>				<b>Bogotá</b>			
Pergamino	\$2.85	\$2.90	Arroba	Pilado	\$37	\$38	Carga de 125kg
<b>Armenia</b>				Pergamino	\$27.50	\$28.50	Carga de 125kg
Pergamino limpio	\$3.05	\$3.15	Arroba	<b>Girardot</b>			
<b>Sevilla</b>				Pilado	\$37	\$38	Carga de 125kg
Pergamino	\$2.80	\$2.90	Arroba	Pergamino	\$27.50	\$29.50	Carga de 125kg
<b>Cali</b>				<b>Honda</b>			
Pergamino	\$2.60	\$2.75	Arroba	Pilado	\$37	\$38	Carga de 125kg
<b>Pasto</b>				Pergamino	\$28	\$29	Carga de 125kg
Pergamino	\$2.80	\$2.50	Arroba	<b>Ibagué</b>			
<b>Popayán</b>				Pergamino	\$28	\$28.50	Carga de 125kg
Pergamino	\$2.50	\$2.60	Arroba	<b>Líbano</b>			
<b>Neiva</b>				Pergamino	\$28	\$29	Carga de 125kg
Pergamino	\$26	\$27	Carga de 125kg				

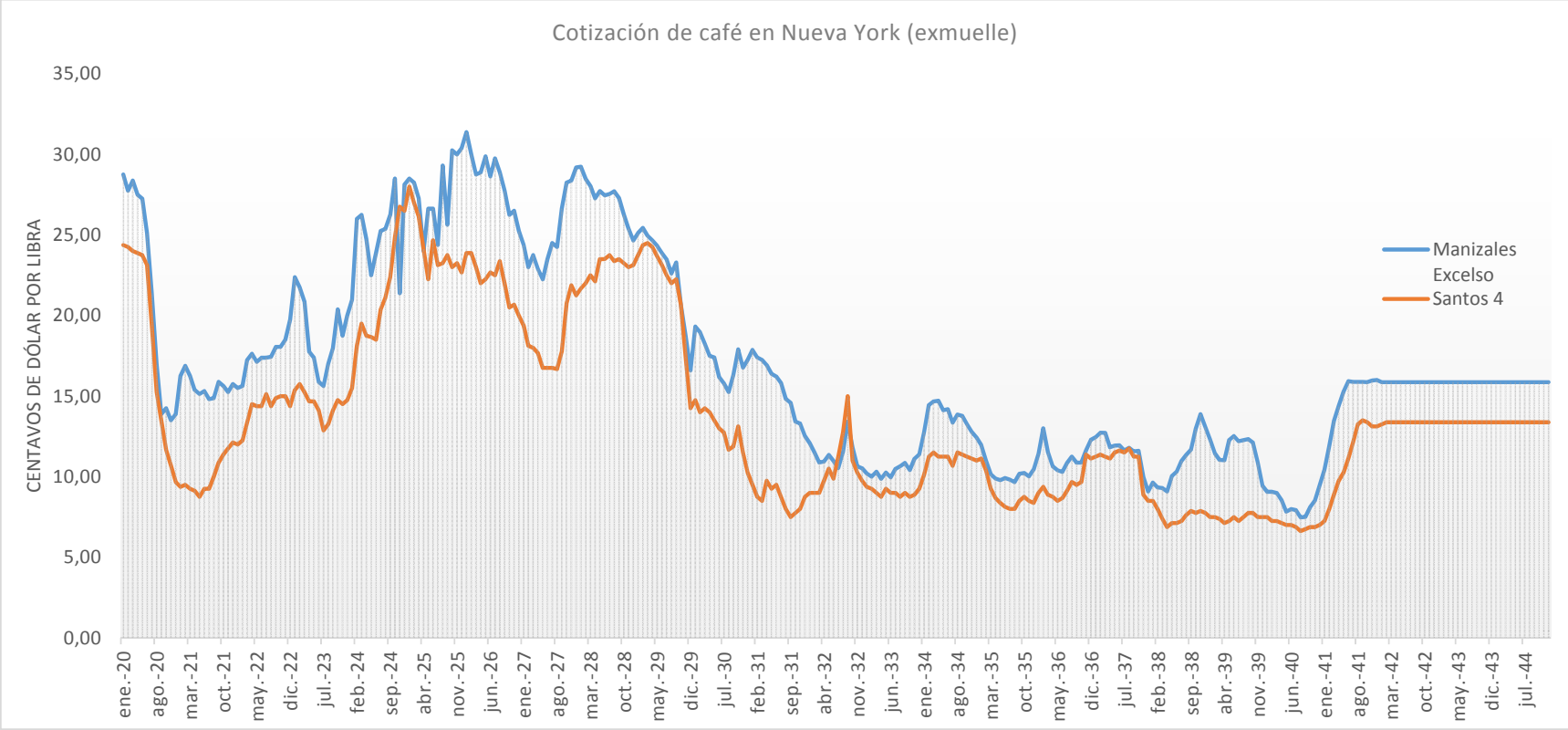
Fuente: Comité Nacional (1936)

Tabla 2

<b>Compras de café en almendra hechas por la Federación, de octubre de 1936 a mayo de 1937</b>									
Calidades	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	<i>Totales</i>
Medellín-excelso	371	1.116		1.400	16.000		2.250		21.137
Manizales-excelso	3.750	13.750	2.000	27.500	18.500	22.750	3.500		91.750
Armenia-excelso		2.000		4.250	4.750	9.500			20.500
Bogotá-excelso	100	1.186	1.173	1.350	1.000				4.809
Girardot-excelso	500	500	500	1.800		1.000	1.000		5.300
Líbano-excelso	1.360	2.350	2.550	2.400	1.000	2.350	600		12.610
Cúcuta-trillado	600			500					1.100
Ocaña-trillado		500					1.000	466	1.966
Ocaña-lavado					150		1.000		1.150
Tolima-excelso	200	200							400
Honda-excelso	250								250
Bucaramanga-excelso		2.000		600					2.600
Sevilla-excelso				5.000	1.500	1.000			7.500
Sta.Marta-sup-excelso				390		654			1.044
<i>Totales</i>	7.131	23.602	6.223	45.190	42.900	37.254	9.350	466	172.116

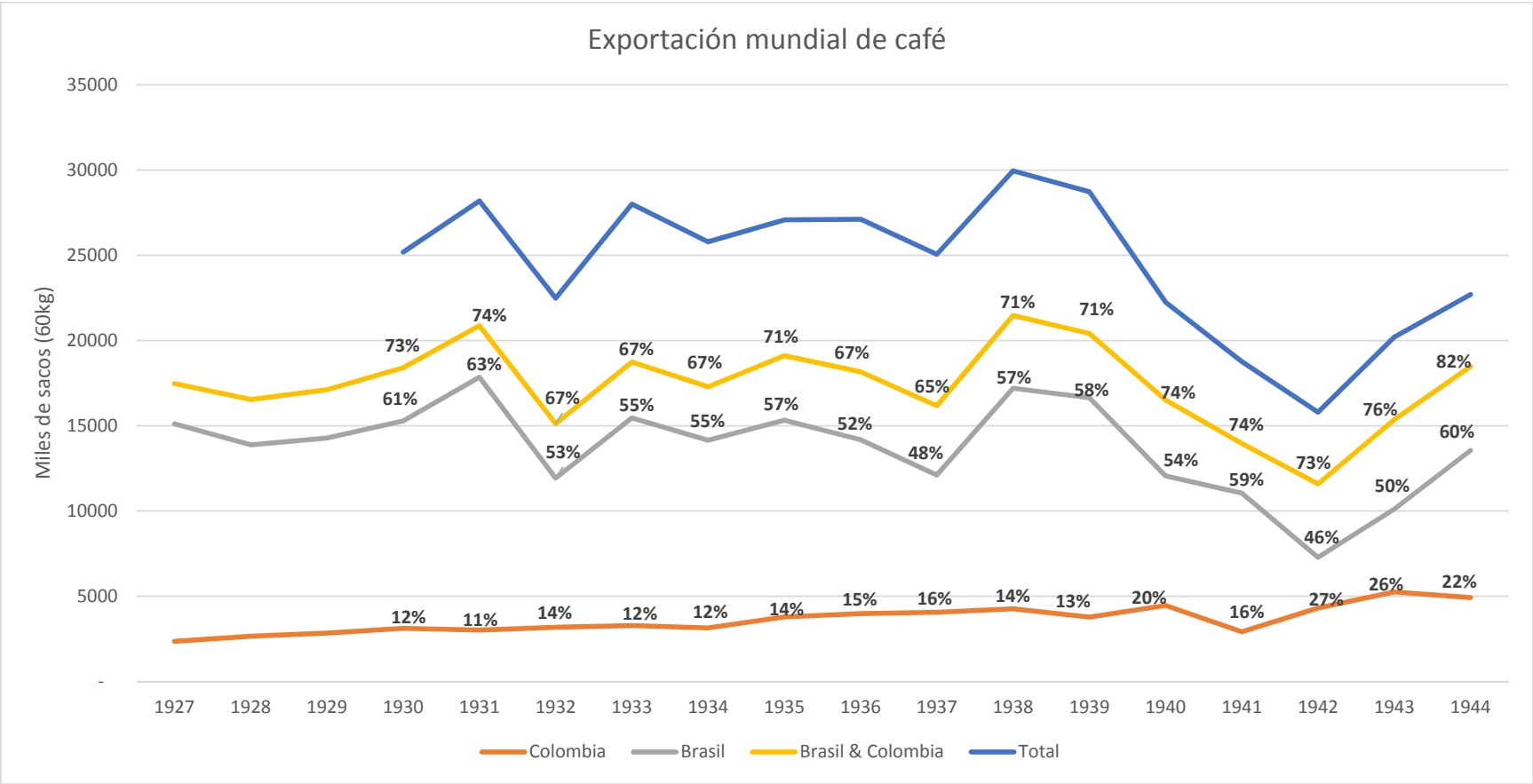
Fuente: Comité Nacional (1936)

Gráfico 1



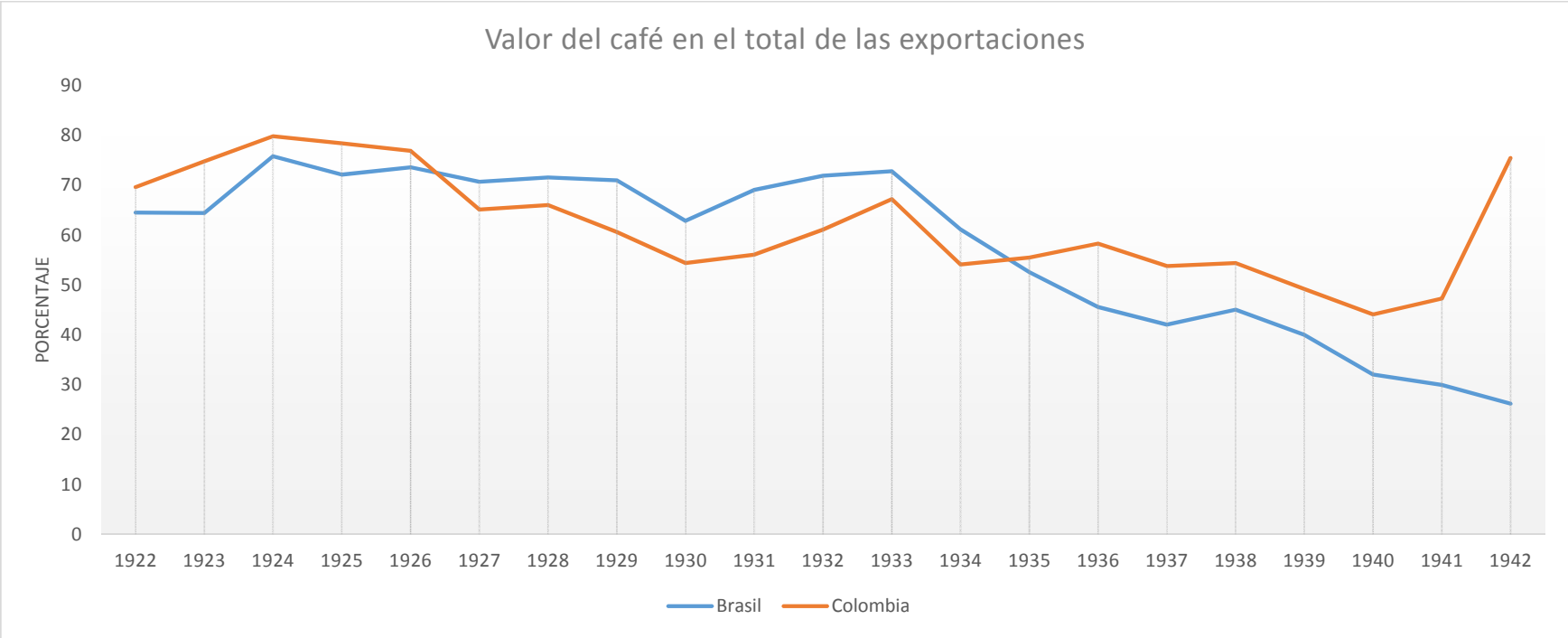
Fuente: FNCC (2017) y DNC (1935,1938,1940-41,1944-45) (Elaboración propia).

Gráfico 2



Fuente: DNC (1935,1939-40,1943-45) (Elaboración y cálculos propios).

Gráfico 3



Fuente: (Greco, 2002) y DNC (1939-1940) (Elaboración propia).