

Robert H. Bates, *Open-Economy Politics. The Political Economy of the World Coffee Trade*, Princeton University Press, 1997

Arturo Borja Tamayo

El presente libro tiene como objetivo explicar los orígenes y las reglas de operación de la Organización Internacional del Café (OIC), institución que reguló el mercado internacional de este producto desde principios de los sesenta hasta 1989.

En la interesante historia que Bates nos cuenta en el libro, prácticamente desaparece la tradicional diferenciación entre política interna y política internacional, y se combinan constantemente elementos de la economía y de la ciencia política en un mundo en el que los grupos de interés de productores y consumidores, las coaliciones que ellos forman y las instituciones que crean y modifican, ocupan el centro de la escena.

Hasta antes de la creación de la OIC había existido un mercado internacional inestable. Por el lado de la producción, se habían dado intentos previos de parte de Brasil y Colombia —los dos mayores exportadores de café en el mundo— por regular la oferta y los precios internacionales. Sin embargo, como lo muestra Bates,

los intereses de estas dos potencias cafetaleras chocaban con frecuencia con los de los pequeños países productores de África y América Central, quienes tendían a incrementar su producción cuando los precios internacionales se movían hacia la alza, generando así un nuevo ciclo hacia la baja por el exceso de oferta. Por otro lado estaban los países importadores y las compañías transnacionales que comercializan el café en los países desarrollados. Entre los primeros Bates destaca el papel del mercado de los Estados Unidos, hacia el cual se destinaban, en los años cincuenta, más de 50% de las exportaciones mundiales. Esto convertía al gobierno estadounidense en un actor crucial para que los esfuerzos de Brasil y Colombia por estabilizar los precios internacionales del café rindieran frutos. En cuanto a las compañías transnacionales, éstas constituían un oligopolio (en 1961 las cuatro mayores empresas controlaban 60% de las ventas de café en los Estados Unidos). Agrupadas en una asociación de productores (la Aso-

ciación Nacional del Café), estas empresas cooperaban activamente con el ejecutivo estadounidense proporcionando información sobre las condiciones del mercado internacional, y habían aceptado, hasta el momento de la creación de la OIC, una política de libre comercio que buscaba mantener bajos los precios internacionales para beneficio del consumidor estadounidense. Esto se traducía en un control de precios a las importaciones, que minaba también los esfuerzos de Brasil y Colombia por regular el mercado.

De acuerdo con Bates, tuvieron que ocurrir, primero, cambios en las instituciones políticas de Brasil y Colombia para que estas circunstancias se transformaran. En Brasil estos cambios tienen que ver con la figura política de Getulio Vargas y el surgimiento del *Estado Novo*, a finales de los años treinta. Vargas abolió el anterior sistema federal descentralizado, en el cual los políticos locales tenían que competir por el voto de los sectores. En el estado de São Paulo, en el que se concentraba la producción de café para la exportación, ese sistema había convertido a los productores cafetaleros en la clientela política más influyente, que había sido capaz de imponer, en la "Vieja República", una política de tipo de cambio subvaluado, que favorecía la exportación de café. Vargas centralizó el poder en el ejecutivo federal y creó una serie de instituciones tecnocráticas destinadas a fomentar la industrialización de Brasil, en gran medida a costa de la vieja economía cafetalera. Convirtió además al Instituto Nacional del Café (INC) en una poderosa agencia federal

encargada de formular e implementar la política sectorial. A partir de entonces, el INC produjo el "plan anual de cosecha" que le permitía regular la producción interna gracias al control del crédito, las compras, el almacenamiento y el transporte del café en el país. El INC se coordinaba también con la Secretaría de Hacienda para manejar el tipo de cambio, que ahora respondía a una política de sobrevaluación. De esta manera, las rentas cafetaleras eran confiscadas por el ejecutivo federal y canalizadas al sistema de crédito para financiar las industrias nuevas que habían sido definidas como prioritarias (acero, petróleo, automóviles y otras). De acuerdo con Bates, estos cambios políticos internos llevaron a una nueva política de comercio exterior de Brasil en el sector del café, y le dieron a ésta los atributos necesarios para influir con mayor eficiencia en los mercados internacionales, a través de la OIC.

En el caso de Colombia, la explicación de Bates está centrada en el papel de la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), institución en la que se agruparon, desde los años veinte, los productores colombianos de café. Hasta los años cuarenta, esta organización mantuvo una estrategia de libre mercado en las exportaciones y de subvaluación de la moneda, resistiendo las preferencias gubernamentales por adoptar una de cooperación con Brasil para regular los precios internacionales del café. De acuerdo con Bates, la FNC pudo mantener su independencia del gobierno central gracias al carácter competitivo del sistema político colombiano. Su im-

portancia económica, y su contribución a los ingresos gubernamentales, hacían del sector cafetalero un actor clave en la balanza política entre los dos partidos principales. Dependiendo de las coaliciones que la FNC forjara con los sectores moderados de ambos partidos, "...el sector cafetalero podía hacer o deshacer gobiernos nacionales" (p. 86). La política colombiana, sin embargo, transitó desde finales de los treinta hacia un sistema no competitivo que, *de facto*, se convirtió, para 1952, en un Estado de partido dominante en el que los conservadores gobernaban por decreto. Esta transformación hizo posible que en los años cuarenta el gobierno central convirtiera la FNC en una agencia pública, que dejó de responder a los intereses de los productores de café. El director de la misma adquirió el *status*, a partir de entonces, de diplomático colombiano, con autoridad para negociar la estrategia dominante de la FNC (ahora determinada por el gobierno): cooperar con Brasil para mantener estables los precios internacionales del café.

Hacia finales de la década de los cincuenta el triunfo de la revolución cubana llevó al recrudecimiento de la Guerra Fría en América Latina. Desde la perspectiva del poder ejecutivo de los Estados Unidos, la amenaza comunista se extendía hacia Brasil, Colombia y los países centroamericanos productores de café. En Brasil, por ejemplo, el Departamento de Estado veía con gran preocupación el fortalecimiento del Partido de los Trabajadores y del Partido Comunista. La llegada de João Goulart, del Parti-

do de los Trabajadores, a la presidencia de la república, se interpretó como un acontecimiento que iba en contra de los intereses de los Estados Unidos en América Latina. Esta atmósfera hizo que se dieran cambios importantes en las prioridades regionales de los Estados Unidos, y en el peso de las distintas agencias del ejecutivo que conducen la política exterior. Los intereses de seguridad, que buscaban contener la expansión del comunismo en América Latina, se volvieron prioritarios y desplazaron los intereses económicos que, desde el Departamento del Tesoro, habían establecido al libre comercio como el interés prioritario en la diplomacia hacia América Latina. El Departamento de Estado y el de Defensa se convirtieron así en los actores más importantes, y resultaron mucho más receptivos a los esfuerzos diplomáticos de Brasil y Colombia por alcanzar un arreglo para estabilizar los precios internacionales del café.

Como parte de la guerra contra el comunismo, estas agencias del ejecutivo estadounidense consideraron que la estabilidad de los precios internacionales del café representaba un factor importante para evitar la radicalización política de los numerosos campesinos y productores vinculados a este cultivo en la región. Bates cita a Thomas Mann, el arquitecto de esta política en el Departamento de Estado, declarando que "El acuerdo [cafetalero] es la clave para la Alianza para el Progreso" (p. 126). En septiembre de 1962 —durante la presidencia de John F. Kennedy—, el ejecutivo firmó el acuerdo que vinculaba a los Esta-

dos Unidos a la OIC. Como ocurre con frecuencia, el proceso de ratificación por el legislativo fue largo e implicó una negociación constante con el ejecutivo. La ratificación se obtuvo finalmente en 1965, ya durante la presidencia de Lindon B. Johnson, y la participación de los Estados Unidos en la OIC quedó condicionada a la revisión periódica, por el Congreso, del desempeño de la organización.

Por su interés en las instituciones, Bates dedica un capítulo entero al análisis del funcionamiento de la OIC, a la que habría que percibir “[...] no como una coalición de estados sino como una coalición de burócratas, políticos e industrialistas que movilizaron el poder de los estados para regular un mercado internacional” (p. 154). Al estudiar la OIC, Bates aplica la lógica de la teoría de juegos y piensa que la cooperación entre los estados miembros, tal como ocurre en otros regímenes internacionales, se explica por una combinación de eficiencia (reducción de los costos de transacción) y coerción por parte de los actores más poderosos (Brasil y los Estados Unidos). En este punto, el autor discute en detalle las reglas específicas que rigieron a esta organización, y destaca la distribución del poder de voto de manera equilibrada entre los países productores y los consumidores, así como el mecanismo de cuotas y certificados de origen que fueron utilizados para el monitoreo de la oferta y la protección de los precios. Como lo muestra en este capítulo, las grandes empresas transnacionales desempeñaron un importante papel en el funcionamiento de la institu-

ción, realizando labores de cabildeo y de distribución de información hacia los gobiernos. Estas características institucionales hicieron de la OIC un régimen internacional efectivo, puesto que, como se muestra en el libro, durante el periodo que estuvo en vigor logró que el comportamiento de los precios respondiera, en gran medida, a sus esfuerzos por coordinar la oferta (lo cual equivalía, como nos dice Bates, a la creación política de un mercado imperfecto).

Por la forma como está construido metodológica y teóricamente, este libro representa una aportación importante en el campo emergente de la economía política internacional. Bates logra conjuntar armónicamente variables de política interna con variables internacionales. El argumento del autor hace gala, además, de un carácter interdisciplinario que le permite moverse cómodamente de la teoría de juegos a la historia, pasando por elementos conceptuales de la ciencia política y la economía. Debe resaltarse, asimismo, que al hacer este complicado ejercicio Bates evita caer en el tipo de polémicas abstractas y estériles que frecuentemente encontramos en la disciplina de las relaciones internacionales.

Como todo buen libro, el que aquí comentamos tiene también puntos débiles. Entre ellos puede señalarse que la conexión que se establece entre los cambios en las instituciones políticas colombianas y el surgimiento de la OIC resulta menos clara que la que se hace en el caso brasileño. El regreso al bipartidismo en Colombia durante el periodo en el que estuvo en

vigor la OIC, pareciera plantear problemas al argumento que Bates nos presenta. Asimismo, la pregunta que algunos internacionalistas se han planteado respecto a la desaparición de los regímenes internacionales pareciera muy pertinente para el caso de la OIC (si la institución era funcional para los intereses de los jugadores más poderosos, ¿cómo explicar su posterior irrelevancia?), y Bates no la aborda. No obstante, el libro repre-

senta una lectura obligada para todos aquellos interesados en descubrir el rico potencial analítico que ofrece la "nueva economía política". En un mundo caracterizado por la liberación e integración regional de los mercados, esta perspectiva resulta indispensable para entender la estrecha conexión que estas tendencias tienen con las fuerzas políticas (nacionales e internacionales) que se disputan el control de esos mercados.