

El café en la agenda internacional

Juan Manuel Santos

Esta reunión coincide con el peor momento en la historia del café. La coyuntura que en la actualidad vive la industria cafetera mundial es sin duda alguna la más crítica desde los inicios de la actividad. Desde 1997 se ha desatado un derrumbe de los precios internacionales y una caída sin precedentes de los ingresos de los veinticinco millones de familias campesinas que viven del cultivo del grano en cincuenta países del mundo.

Esta crisis tiene su origen en los procesos de ajuste de la caficultura mundial desatados por la ruptura del Acuerdo Internacional del Café en 1989. A pesar de los incansables esfuerzos de los países productores, la incompreensión de los países consumidores desembocó en que se eliminaran los instrumentos de manejo del comercio mundial del grano que hasta ese entonces habían permitido un desarrollo ordenado y equilibrado del mercado internacional de café. El que fuera el más exitoso modelo de cooperación económica Norte-Sur desapareció para dar paso a un mercado libre regido por el egoísmo, la insensibilidad y la voracidad de un grupo cada vez más pequeño de intermediarios y tostadores.

Ese nuevo entorno abrió las compuertas para que en varios países productores, alentados en algunos casos por los propios consumidores y por las instituciones financieras internacionales, se desatara una expansión improvidente del área cultivada. Con la equivocada esperanza de que un incremento en el volumen de producción pudiera minimizar el impacto de las bajas cotizaciones e impedir el naufragio, millones de cafeteros

invertieron su trabajo y sus ahorros en ampliar sus cultivos. Las consecuencias de ese fenómeno ya las estamos viviendo. En vez de compensar el ingreso perdido a raíz de la caída en los precios, a lo que se ha llegado más bien es a un exceso crónico y estructural de oferta que se traduce en más poder negociador, más capacidad de imposición, más concentración y mayores márgenes para la industria en los países consumidores.

Como consecuencia del desorden, la falta de coordinación y visión de largo plazo, la producción mundial en la década de los años noventa creció en 21%, mientras que el consumo tan sólo lo hizo en un 10%. Este crecimiento desordenado y excesivo en cultivos de café, frente a una demanda que mostró un comportamiento menos dinámico, tuvo un impacto devastador sobre el equilibrio de largo plazo del negocio cafetero mundial.

La característica internacional de un mercado con exceso de oferta estructural, ha modificado abrupta e inequitativamente el poder relativo de los actores del mercado a favor de los tostadores y comercializadores, en detrimento de los productores y los consumidores. Apalancándose en su poder de mercado, los tostadores y supermercados se han encargado de que el beneficio de los precios bajos solamente se traduzca en un aumento de sus márgenes y utilidades, dejándole al productor una proporción cada vez menor del ingreso cafetero y rehusando trasladarle al consumidor final los menores precios. No menos grave es el efecto de largo plazo que esta miope

* Discurso pronunciado por el Dr. Juan Manuel Santos, Ministro de Hacienda de Colombia, en la Reunión del Consejo de la Organización Internacional del Café. Londres, mayo 21 de 2002.

estrategia está generando entre los consumidores habituales que están abandonando la bebida por otras opciones ante el creciente deterioro de la calidad de la taza.

Una simple relación comprueba este desbalance creciente, como lo acaba de mencionar el doctor Osorio. En 1997 los consumidores finales gastaron US\$30 billones en café y los países productores recibieron US\$12 billones o el 40%. En la actualidad, los consumidores están gastando US\$65 billones por año, más del doble, mientras que los productores están recibiendo US\$5.5 billones, el 9%. Se duplicó el valor de las ventas, pero el ingreso de los productores se redujo a menos de la cuarta parte. Las principales empresas comercializadoras multinacionales se están quedando con las grandes ganancias del negocio, a costa tanto de los cultivadores de los países en desarrollo que producen café, como de los consumidores de los países desarrollados.

Un análisis de las cifras del mercado, muestra que cinco comercializadores internacionales dominan el 48% del negocio, igual número de importadores manejan el 46% y un puñado de tostadores controlan el 55% del café.

Se ha presentado además, una marcada tendencia a la adquisición por parte de los grandes tostadores de empresas con marcas ya establecidas.

Este proceso de fusiones, que se ha venido dando en toda la década de los 90, ha aumentado el grado de concentración del negocio, y ha representado una barrera para la entrada de nuevas marcas. Dicha concentración les ha dado a los tostadores y a los distribuidores finales un capacidad de distorsión y manipulación de precios cada vez mayor en detrimento de las propias reglas de un mercado libre y de los caficultores.

Tiene razón un reciente Premio Nobel de Economía cuando afirmó en la Conferencia Mundial del Café de mayo de 2001 que "mientras los productores contemplan la caída de los precios que se pagan, los precios que paga el consumidor no han descendido de manera comparable. Los márgenes de beneficio han aumentado y esto, creo yo, es especialmente indignante para los que viven en países muy pobres". Y de veras lo indig-

nante es que por ejemplo ayer me tome una taza de café en el Covent Garden que me costo mas de US\$3.00 y que de ese valor escasamente le queda un centavo al productor de Indonesia, Uganda, Nicaragua o Colombia.

Una de las principales consecuencias de esta tendencia de reducción en el precio de venta del café verde es la aparición del espectro de una quiebra masiva y generalizada de los cultivadores del grano. En la mayoría de los casos el precio de venta ha caído por debajo de los costos de producción.

Según cifras del Banco Mundial, en el período 2000–2001 cerca de 500.000 empleos se perdieron solo en Centroamérica y México a causa de la crisis cafetera.

Esto ha generado el empobrecimiento de más de 25 millones de familias cultivadoras del grano en el mundo, la gran mayoría de ellas provenientes de los países más pobres del planeta. Pero no solo se trata del negativo impacto social que la crisis ha tenido sobre las familias campesinas. No menos grave es el demoledor efecto sobre la estabilidad macroeconómica de muchos países que muestran una alta dependencia de las exportaciones de café para suplir sus requerimientos de balanza de pagos. Los países más afectados en términos cambiarios fueron Burundi, Etiopia, Uganda y Rwanda, al igual que buena parte de Centroamérica, cuyos ingresos externos dependen significativamente del café.

La descripción de este desolador panorama nos debe hacer reflexionar sobre las bondades de la globalización cuando ésta se aplica a los productos básicos en contextos donde los compradores se caracterizan por una desproporcionada concentración del poder político, económico y de mercado. No vacilo en afirmar que para los productores de café la llamada globalización ha fracasado. El mercado libre que se nos impuso después de la ruptura del Acuerdo Internacional solo ha favorecido a los intereses de la gran industria en el mundo desarrollado. Ni los productores del grano ni el consumidor final de café –que supuestamente son quienes deberían recibir el grueso de los dividendos del libre juego de la oferta y la demanda– se han beneficiado de este nuevo orden de cosas.

De seguir por este camino, la globalización, acompañada de la falta de visión y de la insensibilidad de los grandes de la industria, llevará inexorablemente al exterminio de la diversidad social, productiva, ambiental y geográfica de la caficultura mundial.

Es la capacidad típica de un oligopolio la que les permite a estos jugadores extraer semejante nivel de rentas, tanto de productores locales, como de consumidores de los países desarrollados. Eso es lo que explica la ironía financiera de que quien corre todos los riesgos, los productores, tiene márgenes operacionales negativos del orden del 30%, mientras que los comercializadores tienen márgenes de esa misma magnitud, pero positivos.

En un perverso criterio de especialización. Los países productores del sur se especializan en altos niveles de miseria y en asumir riesgos; los países desarrollados se especializan en comercializar con coberturas plenas. O sea, no solo los mercados no funcionan, sino que la relación riesgo-retorno, que tantos premios Nóbel ha producido, terminó invertida. A menor riesgo, mayor ganancia.

Va a ser necesario inventarse una nueva teoría económica para explicar un modelo de desarrollo, donde las especializaciones no se dan exactamente por dotación de factores sino por dotación de posiciones dominantes, que permitan extraer el mayor nivel de rentas de los agentes con mayores costos y al mismo tiempo más débiles socialmente. Va a ser necesario inventarse una teoría económica que determine que a menor riesgo mayor retorno.

Los libros que defienden la competencia se escriben en unos países pero para que se aplique en otros. En Colombia hay 560.000 fincas cafeteras que venden su café a un mercado cuya comercialización está concentrada en tres agentes. No sorprende que la repartición de las rentas sea 9% para los primeros y 91% para los segundos.

La Comunidad Internacional no puede seguir siendo indiferente ante esta tragedia. El mercado del café debe ser nuevamente un tema central de la agenda mundial y debe adquirir un renova-

do protagonismo como un instrumento ideal de redistribución del ingreso global. La política exterior de los países productores necesariamente deberá hacer del café una prioridad central y orientar sus esfuerzos hacia la meta de revivir las iniciativas encaminadas a encontrar soluciones políticas y económicas, que de manera concertada le permitan a productores y consumidores aunar esfuerzos en beneficio de una caficultura sostenible y equitativa.

Una nueva estrategia cafetera debe partir de una aproximación realista del comportamiento internacional de los precios. No son pocos los que guardan la esperanza de que una nueva bonanza venga a redimir a los productores de las penurias de hoy. Un cuidadoso estudio de diferentes perspectivas y escenarios de precios a corto, mediano y largo plazo, nos indica que la probabilidad de un evento de esa naturaleza es mínima.

De hecho, sentarse a esperar que un acontecimiento fortuito y objetivamente bastante remoto, cambie el destino de millones de productores genera una actitud inadecuada y perniciosamente pasiva de parte de las autoridades en los países productores e impide la movilización de la comunidad internacional hacia soluciones de fondo.

Ha llegado la hora para que en el contexto de esta Organización –que por años sirvió de foro para resolver armónicamente las diferencias y para encontrar caminos de conciliación entre los intereses de los países productores y los de los consumidores– se de un renovado esfuerzo para revivir la discusión en torno a la construcción de un nuevo orden económico para la caficultura mundial. La situación es desesperada y la toma de decisiones de fondo no da espera.

Estamos convencidos de que a pesar de su indiferencia ante las propuestas de diálogo de las naciones cafeteras en el pasado reciente, los países consumidores, varios de los líderes más importantes de la industria e incluso los organismos multilaterales de crédito, están empezando a darse cuenta que no pueden seguir dándole la espalda a un problema de esta magnitud. Tenemos confianza en que ante la gravedad de la situación los oídos que han permanecido sordos y los corazones que se han mantenido insensi-

bles cambien de actitud. Esto debería ser así no solo por cuestión de justicia social sino también por defender sus propios intereses económicos y políticos.

Si los gobiernos y la industria de los países consumidores siguen cruzados de brazos se corre el riesgo de un colapso sistémico tanto de la economía de los países productores como de la infraestructura productiva del café. Ante esa amenaza, negarse a adoptar medidas para frenar el deterioro que hoy se observa o rechazar el clamor para buscar salidas concertadas entre productores y consumidores es una actitud míope. De no impedirse el inminente colapso cabe preguntarse cuál será el costo para la comunidad mundial de la reconstrucción social, política y económica de los países productores arrasados por la inviabilidad de su caficultura; o cabe también preguntarse cuál será la inversión requerida en ayuda humanitaria y asistencia para el desarrollo si desaparece la capacidad de absorción de la mano de obra rural de la caficultura mundial en Africa, Asia y América Latina; y no menos válido es interrogarse cuál sería el costo para los consumidores, y para los tostadores, de un detrimento estructural en los volúmenes de producción, en la disponibilidad de calidades y en la estabilidad de las zonas productoras. Estas preguntas deberían llevar a los consumidores a considerar que incluso más allá de los argumentos de justicia social –quer son definitivos y legítimos ante la injusticia y la miseria que se observa entre los países productores de café– existen también razones poderosas en cuanto a su propio interés de defender la viabilidad histórica de la economía cafetera mundial. Resolver la crisis es un obligación internacional caracterizada por la corresponsabilidad y por la creciente convergencia de intereses entre productores y consumidores.

Por todo lo anterior quisiera hacer un llamado a todos y cada uno de los países productores para iniciar una cruzada con el objetivo de poner nuevamente al café en la agenda política internacional. La solución de este problema es más política que económica. En todos los foros, en el Banco Mundial, en el FMI, en los bancos multilaterales, en la OMC, en todas las conferen-

cias de las Naciones Unidas, todos debemos repetir al unísono que si de veras queremos erradicar la pobreza, no podemos seguir siendo indiferentes ante tragedias como la del café.

Los países productores no debemos tampoco desechar el uso, de llegar a ser necesario, de la legislación contra la competencia desleal y combatir el abuso de la posición dominante en los países desarrollados, al igual que en las cortes internacionales de comercio, con el propósito de denunciar el ejercicio del poder oligopsónico y la cartelización de los tostadores y comercializadores en contra de los consumidores de café y de los productores del grano. Adicionalmente, se debe ampliar y aprovechar más eficientemente la legislación relativa al Comercio Justo, con el fin de propiciar adaptaciones de la misma que permitan mayor acceso y mejor remuneración para las exportaciones de café. Las iniciativas de cooperación internacional para la protección de la biodiversidad deben incluir necesariamente las áreas de cultivo de café en el mundo.

Por otra parte, aunque los colombianos tenemos conciencia del significado económico y de comercio exterior de la caficultura nacional, considero fundamental reiterar ante este Consejo sobre las connotaciones sociales y políticas de la actual crisis que atraviesa el sector.

El café más que un producto agrícola de exportación es ante todo un tejido social, cultural, institucional y político que ha servido de base para la estabilidad democrática y la integración nacional en la mayoría de los países productores. Esta actividad representa el corazón de sus sociedades rurales ofreciendo una oportunidad de trabajo, de ingreso y de subsistencia a millones de personas en áreas donde en su mayoría no existe alternativa viable. El café evidentemente extiende su impacto económico y social mucho más allá de las regiones cafeteras.

Como núcleo de absorción de mano de obra rural y como generador de demanda sobre los demás sectores de la economía, el capital social cafetero es un activo estratégico del desarrollo nacional en prácticamente todos los países productores. De allí que permitir, ya sea por inacción o por omisión, un deterioro adicional de la activi-

dad cafetera representa una amenaza al interés público y a la estabilidad mundial.

El examen de la crisis no se debe centrar únicamente en las consecuencias económicas de esta, pues se corre el riesgo de minimizar el tamaño del problema social y olvidar que la principal función del Estado es procurar el bienestar de la población. El debate se debe centrar en el papel que debe jugar el Estado, y la comunidad internacional dentro de este contexto; se debe discutir sobre la legitimidad de utilizar recursos públicos, multilaterales y de cooperación internacional para sobrellevar la crisis, en analizar cuál es el mejor uso de estos recursos y entender por qué se debe contar con la solidaridad internacional para no perder el capital social construido laboriosamente durante más de un siglo en los países productores.

Todas las promesas de apoyo a los países en desarrollo, como las planteadas en el llamado Compromiso del Milenio, ratificado hace un mes en Monterrey, quedan sin piso cuando se llega a casos concretos como el del café.

Paul Krugman alguna vez dijo que eso de la ortodoxia económica era una cosa que se aplicaba cuando se hacía consultoría en el tercer mundo. Cuando las recesiones se daban en países serios, todos los economistas eran keynesianos. Con esto de la competencia en el comercio internacional, parece darse una situación similar. Sólo debe ser aplicada a quien se gana menos de tres dólares por día. Nos va a tocar también inventarnos un nuevo concepto, que es la segmentación geográfica de lo teórico. Aquí sí vale pero allá no. Siempre hay un poderoso que pone las reglas. O será que otra de las ventajas comparativas de los países desarrollados es la de producir teorías solo para la exportación ¡Vaya nicho de mercado!

Hay en el mundo una terrible confusión teórica. Los países más desarrollados gastan US\$ 360.000 millones en subsidios agrícolas, es decir 65 veces más de lo que reciben todos los 50 países productores por todo lo que producen en un año. Y no se nos olvide que estamos hablando de uno de los productos más importantes en el comercio mundial. ¿Donde quedó entonces esa historia de las ventajas comparativas? ¿En que

nos podemos especializar nosotros, diferente a miseria? ¿Por qué el capital es móvil, pero el trabajo no? La vieja teoría de las ventajas comparativas es manipulada, para el bien de unos pocos, a costa de la miseria del resto del mundo.

Es que lo de la globalización es un término nuevo, pero es un concepto muy viejo. Se usa cuando políticamente sirve y se guarda cuando no. El Pacto de café se crea para afectar a la Alemania de Hitler. Una vez Hitler cae, vuelve la ortodoxia globalizante. El Pacto vuelve y nace cuando los soviéticos en Cuba se tornan en una grave amenaza política.

El Pacto termina cuando cae el muro de Berlín ¿Qué se requiere ahora?

Señores Delegados:

Yo no soy extraño a este foro. Por cerca de una década me recorrí los pasillos de esta institución como delegado de Colombia en compañía de mis colegas de los países productores y los países consumidores. De manera franca y abierta logramos dialogar para construir fórmulas de consenso que servían por igual a las prioridades de la industria como a las necesidades de los cultivadores del grano. Yo soy testigo de que no son necesariamente antagónicos los intereses de los consumidores y de los productores. A pesar de las naturales diferencias que existían entre nosotros, siempre se reconoció que era posible encontrar un espacio para la convergencia en beneficio de una caficultura equilibrada, equitativa y sostenible. Desafortunadamente ese espíritu de solidaridad y cooperación internacional se extinguió ante el arrollador avance de la euforia del mercado libre y de la globalización, con resultados nefastos para todos nosotros.

Después de dos décadas de experimentación mucho es lo que hemos aprendido sobre lo que debe y no debe ser la globalización y la apertura. Ya tenemos la madurez suficiente para reconocer que no todos los problemas de la humanidad se pueden solucionar con el libre ejercicio de la oferta y la demanda. Cuando existen asimetrías económicas y de poder tan profundas entre un lado y otro de la ecuación, como ocurre con la

caficultura mundial, no es suficiente entregarse con los ojos cerrados a lo que dicte la supuestamente infalible sabiduría de las fuerzas del mercado. Es necesario entender que en estas circunstancias es del interés de todos nosotros actuar políticamente y defender la viabilidad y la sostenibilidad estructural de la actividad en todo lugar y oportunidad que se presente. Al café le ha llegado ese momento.

Me permito invitarlos, Señores Delegados, a que miremos más allá de las urgencias del momento, a que dejemos de lado las naturales aspiraciones individuales, a que con grandeza con-

templemos la magnitud del desafío que tenemos por delante. Si no somos capaces de lograr las bases para un diálogo constructivo y renovado que abra nuevamente las puertas a la cooperación internacional le habremos fallado a los millones de productores y consumidores que nos han confiado su representación. Y por la gravedad del drama que se está viviendo en los cafetales del mundo fracasar en ese objetivo no solo es inaceptable políticamente sino que sería un acto de injusticia para con quienes confían en que aquí, en este foro, se comience a recuperar la esperanza.