



Organización Internacional del Café
Organização Internacional do Café
Organisation Internationale du Café

ED 1922/04

18 June 2004
Original: inglés

C

Enseñanzas que se desprenden de la crisis mundial del café: Un grave problema para el desarrollo sostenible

El Director Ejecutivo saluda atentamente a los Miembros y se complace en adjuntar, para su información, el texto de la comunicación presentada ante la UNCTAD XI “Enseñanzas que se desprenden de la crisis mundial del café: Un grave problema para el desarrollo sostenible”. La Conferencia tuvo lugar en São Paulo, Brasil, del 13 al 18 de junio de 2004.



International Coffee Organization
Organización Internacional del Café
Organização Internacional do Café
Organisation Internationale du Café

Londres, 20 de abril de 2004

ENSEÑANZAS QUE SE DESPRENDEN DE LA CRISIS MUNDIAL DEL CAFÉ: UN GRAVE PROBLEMA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Comunicación presentada ante la UNCTAD XI, São Paulo, Brasil, junio de 2004
por Néstor Osorio, Director Ejecutivo de la Organización Internacional del Café

La crisis de los precios del café

La economía mundial del café ha evolucionado en estos últimos años de un modo que podría calificarse de desigual, desordenado y hasta contradictorio. Después de la relativa escasez de la oferta que predominó a mediados de la década de 1990 y que se debió principalmente a las condiciones climáticas, vino un corto período de precios moderadamente elevados que sirvió para compensar por las pérdidas que supuso el colapso, en 1989, del sistema de cuotas del Convenio Internacional del Café. Esa situación, sin embargo, provocó un aumento de la producción que modificó considerablemente la estructura de la oferta mundial y causó la peor crisis que se recuerda por lo que respecta a los ingresos de los cultivadores de café.

En cambio, la evolución de la economía cafetera en los países importadores ha seguido una pauta totalmente diferente y de hecho muy positiva. La industria cafetera ha florecido, se han creado nuevos productos, el valor del mercado al por menor se ha más que duplicado y han aumentado las ganancias. Esto es algo que merece celebrarse, pero cabe preguntarse no obstante por cuánto tiempo podrá mantenerse esa situación. Los cultivadores de café han demostrado una enorme capacidad de aguante y de un modo u otro la mayoría se las han arreglado para sobrevivir y seguir produciendo. No todos, sin embargo, y no a cualquier precio. Llegados aquí, parece probable que, si no se encuentra algún modo de mejorar las condiciones del comercio en los países productores, vaya cada vez más en declive ese precioso producto que es el café y, lo que es peor, ese declive afecte a los seres humanos que lo cultivan, hasta el punto de sea posible que, en un futuro no muy distante, no haya bastante café, y ciertamente que no haya bastante café de calidad para el comercio y el consumo.

Los duros tiempos que han tenido que aguantar los cultivadores de café de África, Asia y Latinoamérica han afectado también a otros productos agrícolas que se producen en los países en desarrollo. De hecho, la disminución que ha habido en los ingresos procedentes de esos productos constituye una de las causas más importantes de la pobreza en todo el mundo. Esto fue enunciado claramente en noviembre del pasado año por la Vicesecretaria General de

las Naciones Unidas cuando afirmó, en una declaración presentada ante la Asamblea General, que el descenso de las precios de productos básicos tales como el café, que obtiene ahora unos precios equivalentes a una tercera parte, aproximadamente, de la cuantía reinante en el decenio de 1990, contribuye a una mayor pobreza y hace más difícil alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El descenso de los ingresos procedentes de las exportaciones de café ha puesto en peligro también la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). Varios estudios concuerdan en la evaluación de que la caída de los precios de los principales productos agrícolas ha sido de entre el 50 y el 86 por ciento en los últimos 20 años, y que la mayor de esas caídas fue la del café. Ciertamente las cifras relativas al café hablan por sí solas: a finales de la década de 1980 y en parte de la de 1990 los ingresos de exportación, en precios f.o.b., de los países productores de café eran de unos 10 a 12 mil millones de dólares EE UU al año, pero ahora han descendido a alrededor de 5,5 mil millones. Contrasta esto con el continuo crecimiento del valor de las ventas al por menor en los países consumidores, que era de alrededor de 30 mil millones de dólares en la década de 1980 y fue aumentado hasta situarse en alrededor de 80 mil millones en la actualidad.

La disminución de los ingresos ha tenido una repercusión considerable en la vida económica y social de muchos de los países en desarrollo. Los gobiernos de los países Miembros de la Organización Internacional del Café (OIC) han facilitado informes¹ acerca de la repercusión que tiene en la pobreza la crisis del café y en esos informes describieron las consecuencias concretas de carácter económico, social y ambiental del modo siguiente:

Consecuencias de carácter económico

Abandono de fincas, pérdida general de empleo, menos ingresos fiscales, repercusiones en otros sectores de la economía, menos ingresos de exportación (*Camerún, República Centroafricana, Côte d'Ivoire, El Salvador, Etiopía, Nicaragua*).

Consecuencias de carácter social

Migración de las zonas rurales a las ciudades, emigración al extranjero, menos dinero disponible para cuidados sanitarios y educación, aumento de hogares que viven por debajo del umbral de la pobreza, mayor frecuencia de malnutrición, más endeudamiento, mayor producción de cultivos ilegales (*Camerún, República Centroafricana, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Etiopía, Nicaragua, Papúa Nueva Guinea, Viet Nam*).

Consecuencias para el medio ambiente

Abandono de plantaciones de sombra, que a menudo representan pequeñas superficies forestales; tala de árboles de sombra para madera (*Ecuador, El Salvador, India*).

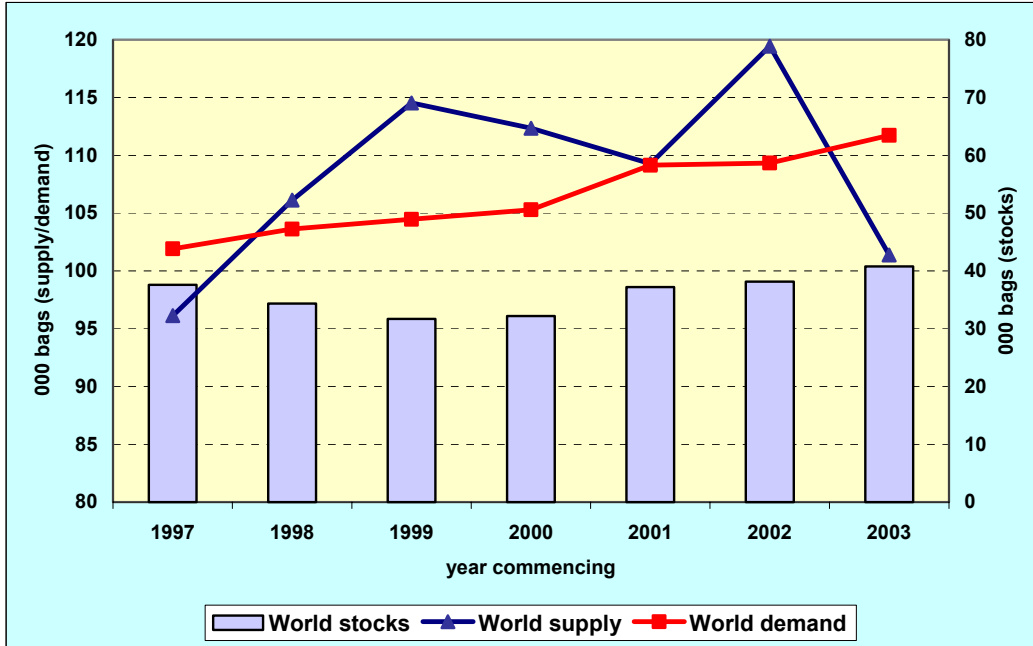
En general varios países dijeron claramente que la crisis cafetera ha sido catastrófica para sus economías.

Causas de la crisis

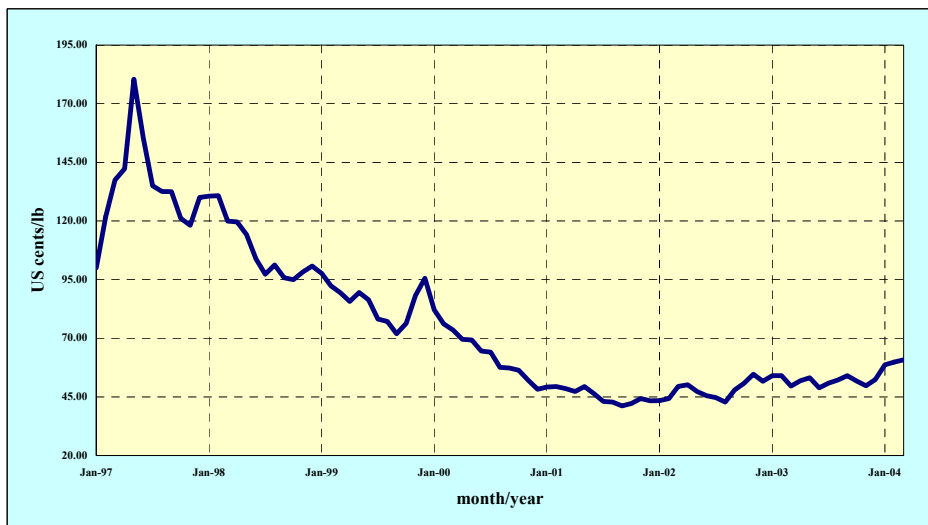
Los precios deprimidos del café se deben principalmente a que durante cinco años consecutivos (1998/99 a 2002/03) la producción total de café ha excedido la demanda, como se indica, junto con el efecto en los precios, en los gráficos que se muestran a continuación.

¹ Véase el documento ICC-89-5 Rev. 1, de la OIC, para más pormenor.

OFERTA Y DEMANDA MUNDIAL DE CAFÉ



PRECIOS MUNDIALES DEL CAFÉ



El aumento de la producción ha tenido particular importancia, por varias razones, en el Brasil y en Viet Nam y, aunque en el actual año de cosecha 2003/04 se observa una producción inferior a la demanda, el temor de que esa situación no continúe en 2004/05, junto con la existencia de un número considerable de existencias remanentes, han llevado a que sólo se haya registrado un aumento muy modesto de los precios en relación con el bajo nivel de producción alcanzado.

La búsqueda de soluciones sostenibles

En la búsqueda de soluciones es esencial comprender que en muchas de las zonas cafeteras se tropieza con fuertes obstáculos para desarrollar actividades económicas alternativas, debido a factores relacionados con la infraestructura y el medio ambiente, al hecho de que el café es un arbusto perenne que requiere en general que transcurran de 2 a 4 años entre el momento en que se planta y la cosecha inicial y debido también a las limitaciones de acceso a los mercados de algunos productos alternativos que, si no fuera por eso, serían viables.

Durante cerca de tres décadas del siglo pasado hubo consenso entre los productores y los consumidores acerca de la necesidad de contar con acuerdos y normas encaminados a lograr un mercado ordenado y precios del café equitativos, así como un suministro garantizado para la industria cafetera. Ese consenso, del que surgieron medidas específicas que se aplicaron a través de la OIC, fue uno de los medios de reducir la pobreza en los países en desarrollo que dependen de unos cuantos productos básicos, de mejorar su participación en el comercio mundial y, en definitiva, de contribuir a la paz.

En los quince años últimos, ese consenso fue reemplazado por la doctrina de moda de la liberalización. Si bien esa doctrina se promovió afirmando que se traduciría en un aumento de los ingresos de los agricultores, el resultado en la práctica, en muchos aunque no en todos los casos, fue un grave golpe para los productores de café y de otros productos tropicales, y la vulnerabilidad de esos productores quedó claramente demostrada. Lo paradójico fue que, al mismo tiempo que se abogaba por la abolición de todo apoyo institucional, los países desarrollados estuviesen reforzando la defensa de sus propios sectores de producción agrícola y la ayuda que se les prestaba, por motivos políticos y sociales principalmente, pero también en algunos casos para que pudiese continuar la disponibilidad de productos de especial calidad.

Ese nuevo enfoque ha contribuido a acentuar la dependencia de los productos básicos en muchos de los países en desarrollo, debido en gran parte a que las opciones de diversificación quedan frustradas por la dificultad de acceso a los mercados con que tropiezan otros productos agrícolas e industriales. Por ese motivo, si se promueve un enfoque de economía de mercado como la mejor manera en definitiva de conseguir una distribución óptima de los recursos con respecto a los productos básicos, habrá que mostrar la debida coherencia promoviendo también la supresión de las medidas proteccionistas que se utilizan en demasiados países y que limitan el acceso al mercado y por tanto las opciones de diversificación para los productores de café. Esa es una de las razones por las que la conclusión con éxito de la Ronda de Doha tiene tanta importancia.

Estos últimos meses se ha escuchado cada vez más en diversos contextos el término sostenibilidad. La Organización Internacional del Café se propone, en virtud del Convenio Internacional del Café de 2001, alentar a los Miembros a desarrollar una economía sostenible del café. La OIC está también alentando los intentos de crear la mayor coordinación posible

entre varias iniciativas que abordan en la actualidad la cuestión de la sostenibilidad en materia cafetera y promoverá ese objetivo en el marco del propuesto Grupo de Tarea de la UNCTAD sobre productos básicos.

No cabe la menor duda de que lo más apremiante en este momento es garantizar el futuro del café abordando el problema de la sostenibilidad económica, esto es, conseguir que la producción de café deje de suponer una pérdida para quienes lo cultivan. Podría alegarse, por supuesto, que lo mejor sería que la producción se concentrase en unas cuantas zonas principales o países cuando no es esto lo que ocurre, pero, además del inmenso costo social que ese enfoque traería consigo, la enorme pérdida de calidad y variedad que ello supondría pondría en grave peligro la continuidad del consumo.

Hace ya muchos meses que la OIC trata de poner sobre aviso a la comunidad internacional acerca de las consecuencias de un problema causado en esencia por el continuo exceso de la oferta en relación con la demanda. Ese problema fue analizado a fondo en la Conferencia Mundial del Café que se celebró en 2001, más recientemente en una Mesa Redonda que celebraron conjuntamente la OIC y el Banco Mundial en mayo de 2003 y en los períodos ordinarios de sesiones del Consejo Internacional del Café. Esa cuestión se planteó en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible que se celebró en Johannesburgo en 2002, en conversaciones con los gobiernos de los países desarrollados y en el seno de organismos internacionales como la OMC. Si bien han surgido varias ideas interesantes al respecto, es imprescindible no perder de vista que hay una necesidad apremiante de adoptar medidas sustantivas para conseguir un mayor equilibrio del mercado.

Básicamente el proceso de análisis ha concluido y debe dar paso ahora a soluciones realizables. Aparte de una intervención directa en el mercado, lo que desde el punto de vista político y técnico es probable que sea inviable o sumamente difícil, entre esas soluciones están la de crear un ambiente que facilite la diversificación económica, y la de formular medidas destinadas a restablecer algún equilibrio en el mercado aumentando la demanda.

Hay por supuesto muchos proyectos y programas que abordan cuestiones concretas de interés para determinados países, como pueden ser el control de plagas, la creación de capacidad, el desarrollo de cafés para mercados especializados, el establecimiento de mejores códigos de práctica que cuenten con amplia aceptación, y el acceso a instrumentos de gestión del riesgo. Debo reiterar, sin embargo, que habrá que dar la principal prioridad a la formulación de medidas que puedan en la práctica devolver un poco de equilibrio al mercado. De hecho, muchos de los proyectos más concretos sólo podrán contar con éxito si con un mercado equilibrado vuelven a ponerse los precios a unos niveles en los que pueda absorberse el costo de esas iniciativas. Es esencial comprender que es vital que se recuperen los precios del café porque en la actualidad no hay actividades alternativas viables en muchas zonas cafeteras y porque la destrucción del sector conlleva un costo social inmenso.

Hay un número limitado de medidas de mercado que pueden abordar directamente la cuestión del equilibrio entre la oferta y la demanda. En el marco de la oferta hay dos políticas posibles:

- a) usar la experiencia de la crisis del café para crear conciencia en organismos nacionales e internacionales –lo mejor sería hacerlo por medio de la OIC– del peligro de poner en marcha proyectos o programas que aumenten aún más la oferta; y

- b) tratar de aumentar los beneficios resultantes de exportar productos con valor agregado en vez de los tradicionales productos a granel.

Pero es también de importancia decisiva que se reconozca la necesidad de que haya desarrollo del mercado para aumentar la demanda, y que haya reconocimiento pleno de que los proyectos que beneficien a la cadena de suministro deberán centrarse no sólo en la actividad que va del agricultor al exportador, sino también en la que va del agricultor al consumidor. Esto deberá comprender:

- a) apoyo al Programa de Mejora de la Calidad implantado por la OIC como medio de mejorar el aprecio del consumidor y el consumo de café
- b) medidas encaminadas a aumentar el consumo en los propios países productores de café, lo que tendría varios efectos positivos tales como ofrecer una salida comercial alternativa, aumentar el conocimiento del productor de las preferencias del consumidor, proporcionar estímulo a las empresas pequeñas y medianas, etc., además de contribuir a incrementar la demanda;
- c) medidas encaminadas a aumentar el conocimiento y aprecio del café en grandes mercados emergentes tales como Rusia y China, basándose en las fructíferas campañas que hizo la OIC en la década de 1990; y
- d) proteger los niveles de consumo en los mercados tradicionales mediante el mantenimiento de la calidad, el desarrollo de mercados especializados y la difusión de información positiva acerca de los beneficios para la salud que reporta el consumo de café.

La OIC aprobó el pasado septiembre un Plan de Acción para aumentar el consumo y, en cooperación con el sector privado, ha iniciado la primera etapa de un proyecto de amplio alcance destinado a aumentar el consumo en los países productores. Está previsto emprender más proyectos de ese tipo y que se vuelvan a emprender programas en mercados emergentes como China. Es cada vez más apremiante que haya una actuación en ese sentido, teniendo en cuenta que el consumo por habitante en los mercados tradicionales está estancado o disminuye. Ha resultado difícil, sin embargo, conseguir financiación para ese Plan de Acción.

Estos programas de desarrollo del mercado que se han reseñado son sumamente aceptables para la mayor parte de la comunidad cafetera, especialmente para el sector privado. Es preciso ahora conseguir el reconocimiento de todo ello por parte de las instituciones financieras multilaterales y los gobiernos donantes. Hay gran cantidad de fondos en las instituciones nacionales y multilaterales que están consignados a proyectos de desarrollo pero que en la actualidad no son fáciles de conseguir para las iniciativas del sector cafetero que se han reseñado. Y esto debe cambiar. Si no es posible la regulación directa de la oferta, si la diversificación es difícil y si, en cambio, la actuación propulsora del desarrollo del mercado y de la mejora de la calidad es en general aceptable, es preciso que se adopten medidas para consignar fondos para esos proyectos sin más demora.

Por supuesto que una de las razones que se aduce para no financiar el desarrollo del mercado es la de que mejor dejar ese asunto al sector privado. No cabe duda de que al sector privado le cabe una función principal que desempeñar. Pero la experiencia indica que en casos tales como el de la promoción en los propios países productores o en mercados emergentes, la actuación más eficaz es más bien la que se obtiene con una asociación holgada entre el sector público y el privado, y esto en principio debiera constituir un modelo aceptable para los donantes. Por ejemplo, la OIC pudo actuar como catalizadora para conseguir la cooperación

del sector privado organizando acontecimientos cafeteros en China y en Rusia en la década de 1990, lo que hizo una gran contribución al estímulo del consumo en esos mercados. Lo que cabe señalar a ese respecto es que en los mercados subdesarrollados las empresas del sector privado no tienen por sí solas los recursos necesarios o la capacidad para emprender una iniciativa coordinada, y eso lo facilita la cooperación con una organización como la OIC, que cuenta con la participación de todo el sector cafetero y puede movilizar el apoyo de los gobiernos. La aceptación de ese concepto sería un importante reto para el Grupo de Tarea sobre productos básicos, ya que es un enfoque verdaderamente innovador y eficaz de los problemas del comercio de productos básicos, pero que exige algunos cambios del modo de pensar convencional.

Esta cuestión sirve para realzar la función de organismos de productos básicos internacionales tales como la OIC en el marco de una asociación auténtica entre los países desarrollados y los países en desarrollo, ya que esos organismos representan un foro único en el que todos los participantes están representados sobre una base de equidad y en el que las necesidades y prioridades de los principales participantes pueden estar plenamente representadas. En este contexto, nuestro enfoque en la búsqueda de un equilibrio sostenible del mercado es el de no intervenir en el mercado, sino influenciar las variables que lo determinan.