

Del Dicho al Hecho

Un llamamiento a la acción para devolver a los productores de café su forma de ganarse la vida

Hay una crisis de desarrollo en las regiones productoras de café, con consecuencias desastrosas para sus productores. La mayoría de éstos están perdiendo dinero con cada saco de café que venden. A pesar de las recientes declaraciones hechas por gobiernos y empresas cafeteras, no se ha hecho prácticamente nada para solucionar este problema que va de mal en peor. La próxima reunión el 19 de mayo en Londres convocada por la Organización Internacional del Café (OIC) y el Banco Mundial representa una gran ocasión para que las empresas transnacionales y los gobiernos demuestren su capacidad de liderazgo. Oxfam pide un “Plan de rescate para el café”; e insta a los países miembros del G8 y a los países productores a que establezcan una Comisión para el Café y Productos básicos de consumo las dos causas fundamentales de los problemas existentes en el mercado del café: las desigualdades en el control del mercado y la inestabilidad de los precios.

Resumen

Si quieren saber de nosotros y de nuestros problemas, si pueden escuchar nuestras palabras, sean justos y ayúdennos a subir nuestro precio.

Peter Kafuluzi, productor de café en Uganda, febrero de 2002 1

En septiembre de 2002 Oxfam puso en marcha una campaña por un comercio con justicia para los mercados del café. La campaña alerta sobre la situación límite de los 25 millones de productores de café cuyos medios de vida están siendo puestos gravemente en peligro por la fuerte caída del precio global del café. Desde el mes de septiembre, la situación de estos productores ha empeorado aun más.

A pesar de la existencia de diversos indicios de preocupación y la creación de 'grupos de trabajo' por parte de gobiernos y empresas transnacionales, no se ha hecho prácticamente nada para afrontar el problema.

La Mesa Redonda de la OIC y el Banco Mundial ofrece una excelente oportunidad de crear el impulso para encontrar soluciones y ponerlas en práctica. Oxfam solicita a la Mesa Redonda que apoye un "Plan para el rescate del café" con el fin de mejorar el equilibrio entre la oferta y la demanda a corto plazo mediante la aplicación del plan de calidad de la OIC, la destrucción de cantidades almacenadas de baja calidad, y el aumento de las ayudas directas. Además, las empresas deben pagar un precio decente y remunerativo a los productores.

A más largo plazo, este reporte muestra que, si queremos que el mercado de café empiece a funcionar tanto para los pobres como para los ricos, entonces no se puede dejar la solución a un mercado 'libre' ineficaz. Oxfam pide a la Mesa Redonda que proponga la creación de una comisión independiente para el café y los productos básicos de consumo, capacitada para proponer soluciones a la crisis.

La comisión debería revisar la viabilidad de reintroducir opciones de intervención de mercado que puedan corregir la incapacidad del mercado de café para reaccionar ante la fluctuación de precios. Dicha revisión debería investigar tanto los aspectos técnicos del problema como los de políticas, e incluir la regulación directa de la oferta con medidas como la aplicación de impuestos para la importación y la exportación, la necesidad de la cooperación Sur-Sur en las cuotas y la supervisión de los gigantes del café en la cadena de la oferta.

Al cabo de seis meses, la comisión debería presentar un Plan de Acción para el café para ser puesto en práctica por los países miembros del G8 y los países productores. Después del estudio piloto, habría que revisarlo para su aplicación en otros mercados de materias primas.

Si la comunidad internacional responde al desafío, los productores podrían tener aún una oportunidad. Si no, millones de personas se verán afectadas por más miseria y más hambre.

1 La falta de acción ante la crisis

En septiembre de 2002 Oxfam Internacional puso en marcha su campaña sobre el café para alertar sobre las pésimas condiciones de 25 millones de pequeños productores cuyos medios de vida se veían gravemente amenazados por la caída del precio global del café.² Oxfam propuso entonces un plan de rescate para el café para satisfacer las necesidades a corto plazo de los productores pobres, para afrontar la crisis y encontrar soluciones a largo plazo para la sobreproducción existente en el mercado. Poco después, se creó la Alianza Global para el Café y las Materias Primas. Reuniendo a cerca de 100 grupos de consumidores y productores, sindicatos, y activistas ecológicos, junto con Oxfam pidió a las principales empresas comercializadoras del café –muchas de las cuales obtienen grandes beneficios del negocio cafetero– que adoptaran medidas urgentes para reformar un mercado ineficaz.

Desde entonces se ha hablado mucho de la necesidad de una reforma. Se ha tomado una serie de iniciativas y se han hecho unas cuantas declaraciones enérgicas. Todos están de acuerdo en que hay una crisis de sobreproducción de café, que el problema es sistémico, y que hay que actuar. Sin embargo, se ha logrado desgraciadamente poco con respecto a compromisos específicos de cambio.

Entretanto, los productores se han hecho aun más pobres –incluso alcanzando proporciones desastrosas en algunas zonas. Centroamérica es una región en crisis: gran parte de sus agricultores dependen fuertemente del café para su sustento, el empleo temporal ha caído más del 21 por ciento y el empleo fijo un 54 por cien. Desde el mes de febrero del 2003, 5.000 familias guatemaltecas han tenido que depender de ayudas alimentarias para no morir de hambre. En El Salvador, una cifra de 340 millones de US\$ debida a instituciones estatales por parte de 23.000 productores de café ha resultado ser tan insostenible que el gobierno se ha visto obligado a declarar una congelación de los pagos tanto del interés como del capital durante un período de dos años. En Nicaragua, el 33 por ciento de niños menores de cinco años sufren de malnutrición, en gran parte a causa de la caída de los precios del café. Más al sur, en Perú, en un intento desesperado por persuadir a los productores de café que no abandonen la producción a favor de plantar coca, la Junta Nacional del Café ha propuesto un Fondo de Estabilidad de Precios con el fin de ayudar a 135.000 productores que están luchando por sobrevivir con unos precios que tienen un promedio de 65 centavos/kilo, muy por debajo de la cantidad necesaria para cubrir las necesidades mínimas de consumo.

Tampoco el problema se limita sólo a América Latina. En Karnataka, India, una gran manifestación llenó las calles en abril de 2003 para protestar contra el trato severo recibido por un pequeño productor de café, incapaz de pagar sus deudas. En los países africanos, muchos productores, que tienen gran dificultad de competir en mercados con precios tan bajos, sencillamente están tirando la toalla. Se estima que la producción del continente para el período 2002/2003 se habrá reducido en un 9,15 por ciento, y que los productores simplemente habrán dejado de producir o cosechar café. Tienen pocos medios alternativos de supervivencia. Los países más afectados -Camerún, Costa de Marfil, y Tanzania - están todos calificados como países menos desarrollados, lo que significa tener elevadísimas tasas de mortalidad infantil, grandes restricciones en el acceso a la sanidad y a la educación y una pobreza endémica. Cada dólar perdido por el café tiene un efecto multiplicador, mientras que la inversión y la demanda caen. Las pérdidas se sienten en los pueblos, donde un precio menor significa menos comida y menos dinero para medicinas y educación; y, a nivel nacional, esos menores ingresos por café significan menos importaciones y más deuda.

La crisis sufrida por los productores de café se debe a la constante caída del precio del café. El indicador compuesto de precios (un cálculo global de la Organización Internacional del Café) estima que se vende el café al precio de 53 centavos US/libra (marzo de 2003). A pesar de las diferencias en costos de producción en varios países, esta cifra quiere decir que son pocos los productores de café, incluso aquéllos con medios de producción más industrializados, que están logrando alcanzar el punto de equilibrio. Y la situación parece que va a seguir así. El Informe del Mercado de Café de la OIC pronostica que no hay indicios de que la producción vaya a disminuir, y que, por lo tanto, el precio subirá. Después de cinco años consecutivos de una cosecha de sobreproducción, se espera que la del 2002/03 alcance casi 118 millones de sacos (6 millones de sacos más que el año anterior). Entretanto, el consumo mundial de café no ha seguido el mismo ritmo, viéndose incrementado solamente en un millón de sacos durante el mismo período.

Inicialmente, las respuestas a la alerta eran alentadoras. gobiernos y parlamentos de todo el mundo -España, Bélgica, los Países Bajos, Alemania, Brasil, Reino Unido, Colombia, Perú, Etiopía- dieron la bienvenida a la campaña y enviaron mensajes de apoyo y compromiso. El gobierno del Reino Unido inició un debate sobre materias primas, igual que en la Unión Europea. En los EE.UU., el Senado y la Cámara de Representantes ratificaron las declaraciones formales sobre la necesidad urgente de afrontar la crisis. El gobierno alemán, apoyado por muchas industrias, ha propuesto un Código de

Conducta para la producción sostenible del café. Por otra parte, algunos países ACP - Africa, Caribe y Pacífico -, han intentado persuadir a la Unión Europea para que emplee 750 m de euros de fondos de ayuda no desembolsados, con el fin de contribuir a que los productores puedan o bien salirse del mercado de café o bien consolidar su posición en él.³

En febrero de 2003, en un discurso a los líderes africanos, el Presidente Chirac de Francia prometió plantear la cuestión de los precios de las productos básicos de consumo a sus homólogos del G8 en la Cumbre que se celebrará en Evian en junio de este año. Más recientemente, en abril, el Parlamento Europeo adoptó una resolución que insta a la Comisión Europea y al Consejo de la Comunidad para que tomen medidas para afrontar la crisis global del café, que incluye apoyar iniciativas específicas de la Organización Internacional del Café.

Pero, hasta el momento, este consenso sobre la necesidad de una respuesta urgente ha resultado en muchas palabras y pocas acciones. Las empresas cafeteras, tostadoras y comercializadoras, igual que los gobiernos productores y consumidores, los minoristas de café, las instituciones multilaterales, y los grupos de productores de café están todos de acuerdo en que hay un problema estructural en el mercado del café: la sobreproducción de este producto. También están de acuerdo en que una de las razones principales por la cual los productores pobres no abandonan la producción del café es simplemente porque tienen poca, o ninguna, alternativa. El proteccionismo del Norte y una infraestructura limitada significan que las oportunidades para la diversificación también lo son. Se trata de un problema tanto de comercio como de desarrollo.

Los problemas son realmente complejos, y las soluciones son igualmente difíciles. Sin embargo, los mayores problemas no son prácticos, sino políticos. Las soluciones precisarán del compromiso por parte de los países productores y consumidores, junto a aquellos que comercian con el café. Durante demasiado tiempo se ha recurrido a la complejidad como una excusa para la falta de acción. La reunión del 20 de mayo en Londres de la OIC y el Banco Mundial presenta una excelente oportunidad para dar un paso firme hacia adelante y convertir estos compromisos en mejoras específicas para la vida de los millones de productores de café que no pueden resolver la crisis por sí solos.

2 La restructuración brutal

Durante los últimos tres años, los precios del café 'verde', sin tostar,⁴ han llegado a un mínimo histórico. La cotización internacional principal para el café arábica de la *New York, Coffee, Sugar and Cocoa Exchange* (el mercado de productos de Nueva York que opera con contratos de futuros y opciones) sólo bajó sensible y momentáneamente de la cifra de 1 \$ US/libra durante los años ochenta. Sin embargo, cuando alcanzó su punto más bajo en el año 2001, llegó a cotizarse en menos de 42 centavos/libra, y en marzo de 2003 todavía estaba por debajo de los 60 centavos.

La caída en el precio del café es en parte síntoma de la inestabilidad crónica de los precios de los productos básicos de consumo que ha afectado a los productores durante siglos. Sin embargo, las circunstancias más recientes han hecho que la situación se haya disparado. El mercado está en un proceso de restructuración brutal y esto lleva a unas consecuencias que sólo favorecen a los productores y las empresas grandes a costa de los productores pequeños.

Como en el caso de muchos productos primarios, el café tiene predisposición a los precios inestables. Como producto agrícola, el café depende en gran parte del tiempo climatológico, lo que hace que la cosecha sea imprevisible. La inestabilidad de los precios se agrava aun más por el hecho de ser un cultivo arbóreo: un cafeto tarda de cinco a seis años en alcanzar su pleno rendimiento, y entonces tiene una vida productiva de entre 15 y 20 años. Por consiguiente, la producción tarda demasiado tiempo en reaccionar a los precios. Cuando los precios están altos, hace falta demasiado tiempo para que la producción pueda satisfacer la demanda, así que se fortalece aun más la presión alcista sobre esos precios; pero, más tarde, la nueva producción a menudo coincide con una caída del mercado y exagera la bajada de los precios. Además, sembrar y cuidar la plantación durante varios años antes de que proporcione algún ingreso significa una importante inversión para la mayoría de los agricultores. Así, cuando los precios caen, los productores son reacios a reducir la producción como respuesta, y aun más a sustituir la plantación por otros cultivos. Como resultado, cuando el mercado está débil, la oferta de café puede tardar largo tiempo para ajustarse y para que los precios puedan recuperarse.

Esta inestabilidad empeora por el hecho de que los precios mundiales se fijan a diario en los mercados de futuros y opciones de Londres y Nueva York. Una de las funciones de los mercados de futuros es la de atraer a especuladores que manejan en su provecho la diferencia en tiempo entre las compras y ventas físicas de los productores y el

consumo por parte de los usuarios del producto. Los especuladores hacen dinero con las subidas y bajadas de los precios, y así se acentúa la volatilidad de los precios en ambos sentidos.

Sin embargo, a los precios de hoy, es casi imposible que los productores puedan conseguir ingresos por el café en ninguna parte. Dos circunstancias recientes y relacionadas han contribuido a la insolubilidad de esta crisis: la primera es la sobreproducción masiva, y la segunda es la brecha cada vez mayor entre el poder de mercado de los productores de café por un lado, y las empresas tostadoras y comercializadoras internacionales por otro. El productor medio de café tiene menos de 15 sacos (cada uno de 60kg) para vender al año. Sin embargo, las grandes empresas tostadoras compran aproximadamente 15 millones de sacos de café cada año, y cuentan con todas las ventajas de las economías de escala y flexibilidades que les permite su condición de pertenecer a multinacionales como Nestlé (la mayor empresa alimentaria del mundo) y Altria (conocida hasta principios del año 2003 como Philip Morris).

Actualmente, la producción de café está en su nivel más alto. Entre 1997-98 y 2001-02, el volumen de exportaciones de café aumentó en un 13 por ciento (de 78 millones a 89 millones de sacos), pero su valor total cayó a más de la mitad, de 12 billones de US\$ a 5,6 billones \$.⁵ Uno puede imaginarse el impacto sobre los países exportadores. Con un incremento del excedente de algo más de 20 millones de sacos previsto para la producción de la cosecha 2002-03, las cantidades almacenadas aumentarán aun más y los precios permanecerán bajos.

Brasil y un relativo recién llegado, Vietnam, controlan el aumento de la producción. En 2002, la de Brasil alcanzó los 47 millones de sacos, 13 millones más que el año anterior y dos veces más que la de 1997 y, así, confirma su posición como el mayor país productor. La producción ha descendido en algunos países más pequeños, pero no lo suficiente como para equilibrar el incremento de Brasil. Luis Sibin, el propietario de una gran plantación en Brasil, declaró al *Financial Times* en 2000: "Espero esta crisis mundial del café con ganas, porque así veremos quién es competitivo y quién no."⁶

La superior capacidad de exportación de los mayores países productores ha coincidido con, y en parte causado por, los cambios en las prácticas adquisitivas de las grandes empresas tostadoras y comercializadoras. Es más conveniente tratar con unos pocos grandes productores que con varias docenas de productores más pequeños; los compradores han mostrado señales de que ellos pueden absorber cantidades mayores de café de menor calidad. Algunas de las mayores tostadoras están extendiendo su alcance mediante el establecimiento de sus propios cafetales en ciertos países, y así

refuerzan su control de la cadena de la oferta. Si tales tendencias siguen así, será a expensas del mundo del café. La gran diversidad del mercado, con variedades famosas cultivadas en puntos tan distantes como Java, Etiopía, Jamaica, y Guatemala, podría estar en peligro. El sustento de los productores se vería amenazado, así como la balanza de pagos en países pequeños que dependen del café en la mitad o las tres cuartas partes de su ingresos de exportación.

Otro problema es que los sectores comercializadores y tostadores se concentran cada vez más, respondiendo hoy las cuatro empresas líderes del sector por más del 40 por ciento de la actividad mundial.⁷ Se refleja su cada vez mayor control del mercado en una proporción creciente de ingresos por el café. Hay muchos factores que influyen en el precio de un frasco de café o en una taza de espresso. Sin embargo, la base del precio al consumidor sigue siendo el grano de café, mientras que el porcentaje del precio que recibe el productor del grano ha bajado constantemente, distanciándose cada vez más del precio final. Se aprecia un efecto en cadena durante un largo período de tiempo, porque los precios al por menor siempre se han ajustado más cuando los precios del grano han subido que cuando éstos han caído. Por ejemplo, el mercado del Reino Unido es controlado por las marcas de café instantáneo de Nestlé, en su mayor parte compuestas de café robusta. En enero del año 1986, los precios de robusta alcanzaron su punto más alto de los últimos 20 años, y luego cayeron en un 86 por ciento hasta alcanzar su punto más bajo en octubre del 2001. Sin embargo, durante el mismo período, los precios minoristas en el Reino Unido *aumentaron* en casi un tercio.⁸

3 Los perdedores

Los perdedores de esta restructuración brutal pueden encontrarse en los países más pobres del mundo. Los países africanos, andinos, y centroamericanos son los que se han visto afectados más duramente. Entre 1992 y 2002, la cuota conjunta de la producción mundial de Brasil y Vietnam subió del 32 por ciento al 47 por ciento.⁹ Este incremento del 15 por ciento corresponde exactamente a la pérdida de la cuota de mercado de África, que bajó del 30 por ciento al 15 por ciento en los últimos 30 años. No se presta la debida importancia a la profundidad de la crisis del café en África. El papel del café en las economías africanas puede ser mucho mayor que en otras zonas; tómese el ejemplo de Burundi, un país pequeño y pobre, que constituye sólo el 0,3 por ciento de las exportaciones mundiales de café, pero a finales de los años 90 esto suponía el 80 por ciento de sus ingresos por exportación.

Cuando los ingresos caen, quienes más sufren son los productores de café más pequeños, sus familias, y las regiones enteras que dependen de este producto. Dada la crisis alimentaria actual en Etiopía, la situación es extrema en algunas zonas del sur donde los ingresos por el café salvaban a mucha gente durante las grandes hambrunas de 1973 y 1984. En Centroamérica, muchos agricultores se han marchado a las ciudades o han emigrado al norte. Ha habido revueltas civiles en Honduras y Guatemala y se ha oído de casos de agricultores que se han suicidado en la India. En Vietnam, a pesar de que la producción haya crecido de una forma rápida, algunas familias de productores de café ya no tienen dinero para comprar arroz o calzado para sus hijos.¹⁰

Peter Kafuluzi, que cultiva café robusta en Kituntu, Uganda, desde 1945, recientemente vendió las 'cerezas' que contienen los granos 'verdes' a un precio de sólo seis o siete centavos el kilo. El café instantáneo que se produce con ellos se vende en los países europeos por peso a un precio de 10 \$/kilo. Consecuentemente, las 15 personas de la familia del señor Kafuluzi reciben menos de dos céntimos de euro por cada libra pagada por café en un supermercado europeo.¹¹

Mientras que el precio medio del café verde¹² cayó un 77 por ciento desde mayo de 1997 hasta septiembre de 2001, los precios de los minoristas en los Estados Unidos cayeron sólo un 24 por ciento.¹³ Se ha calculado que el margen de explotación de Nestlé para su café instantáneo es aproximadamente un 26-30 por ciento del precio final del mercado de minoristas. Entretanto, los productores como Peter Kafuluzi, que venden el café empleado por las grandes empresas tostadoras, no pueden obtener el alimento necesario para su familia ni pueden enviar a sus hijos a la escuela.¹⁴

4 Un camino difícil para los productores

Las alternativas existentes para los productores de café como Peter Kafuluzi son muy limitadas. Estos agricultores, que intentan ganarse la vida en lo que siempre han sabido que era un mercado inestable, se enfrentan ahora a un auténtico dilema en unos tiempos verdaderamente difíciles: o seguir con el cultivo del café, con la esperanza de una recuperación, corriendo el riesgo de sufrir más pérdidas en el futuro, o arrancar sus plantas afrontando la incertidumbre de otros cultivos y nuevos mercados que les son poco familiares.

Si optan por seguir con la producción del café, necesitan reducir los costos de producción o aumentar sus ganancias entrando en los limitados “nichos de mercado”. Ambas opciones suponen grandes riesgos.

Los productores podrían reducir su producción de dos maneras: arrancar los arbustos de café o dejar que la producción disminuya mediante el menor empleo de fertilizantes y contratar a menos mano de obra para recoger la cosecha. La última opción tendría las siguientes consecuencias: en muchos lugares, la calidad de los granos se resiente cuando los agricultores reducen el número de veces que los recogen y gran parte de la cosecha está o muy verde, pasada, o imperfecta. Si pusieran en el mercado café de baja calidad, significaría que el precio que pudieran obtener sería aun más bajo.

Hay cada vez más posibilidades para esos productores que buscan salidas comerciales más seguras y mejor remuneradas para su producto, en los diversos ‘nichos de mercado’ del café. Si el mercado del café ha sido alguna vez un mercado atípico, ahora lo es cada vez menos.¹⁵ Siempre ha existido un sistema de descuentos y primas sobre los precios normales para los cafés de diferentes orígenes. Además, ahora es posible obtener primas especiales para cafés que reúnan requisitos específicos como ‘cultivado en la sombra’, ‘orgánico’, o ‘producido en una sola hacienda’. También se estableció el movimiento del Comercio Justo para proporcionar unos ingresos seguros y otros beneficios a los agricultores asociados a él. Los mejores cafés ‘gourmets’ siempre han conllevado los mejores precios, y ahora se les presta mayor atención, permitiendo inclusive que algunas de sus primas se incrementen más aún.

Para muchos productores, la obtención de estas primas puede ser la única manera de superar la crisis. Hay razones que indican que la cuota de cafés de calidad seguirá creciendo en el mercado total. Esto seguiría un modelo establecido en tiempos recientes en otros mercados como los del vino, del whisky escocés, e incluso el del agua mineral. Sin embargo, existen unos límites en cuanto al beneficio que los productores de café pueden lograr. Para empezar, es un proceso lento, y podrían pasar 20 años antes de que los productos del nicho, tomados en conjunto, alcancen el 20 por ciento del mercado total. Los productores de café robusta probablemente se verán excluidos, porque las primas generalmente afectan exclusivamente al café arábica. El mayor problema se encuentra, sin embargo, en la llamada ‘falacia de composición’: puesto que la demanda de productos de calidad está limitada por su propia naturaleza, la cuantía de las primas disminuiría si demasiados productores intentasen entrar en estos mercados.

Además, es cada vez más evidente que las grandes empresas tostadoras siguen muy de cerca a los mercados de nicho, y han optado por estar ausentes en algunos de ellos (como el del Comercio Justo). Hay algunas propuestas para regularizar los requisitos de certificación, lo que conlleva el riesgo de convertir algunos productos del nicho en productos estándar, y, entonces, las grandes empresas tostadoras usarían su poder a lo largo de la cadena de valor para apropiarse de cualquier prima.

Así, en el mejor de los casos, los nichos de mercado ofrecen una solución parcial a la crisis del café, y para algunos productores, no ofrecen ninguna solución en absoluto. Como se ha dicho anteriormente, los nichos de mercado, casi por definición, se limitan a los productores de café arábica. La mayoría de los productores africanos se especializan en café robusta, siendo, por consiguiente, los excluidos de esta opción.

Muchos defienden que el volumen de la sobreproducción de café mundial, junto con los cambios en el mercado, signifique necesariamente la salida del Mercado de muchos de los productores. Como la solución internacional principal, recomiendan programas de ayuda para que los agricultores se dediquen a cultivar productos diferentes y entrar en nuevos mercados. La diversificación brutal en sí ya está sucediendo. Algunos productores de café ya están abandonando sus cultivos; otros están arrancando sus plantas para poner otros tipos de plantación; y otros alternan cultivos entre los cafetos.

Sin embargo, la diversificación agrícola es muy difícil. Algunas cosechas alternativas al café, como los cereales, son para la venta a nivel local y dependen de la prosperidad de los productores de café para encontrar un mercado. Otras son para la exportación, al igual que el café, y dependen del acceso a los mercados del Norte, el cual no se garantiza. Cuando se logra tal acceso y resulta ser rentable para los agricultores, puede tratarse de un producto ilegal como la coca que ha reemplazado al café en algunas partes de América del Sur o el cacahuete, tan fuertemente subvencionado en los mercados del Norte que los agricultores pobres no tienen ninguna posibilidad de competir ni siquiera en precio.

Hay una necesidad urgente de encontrar una manera mejor coordinada y más coherente de abordar el tema de la diversificación mundial. Los productores se beneficiarían de la ayuda mediante la elección de aquellas alternativas al café que se adaptan mejor a las tierras y climas locales y a las posibilidades del mercado. Para ello precisan de asesoramiento sobre el cultivo de productos poco conocidos para ellos, además de acuerdos de ordenación del

mercado para ayudarles a conseguir los mejores precios. Se sabe por experiencia que puede ser muy difícil acertar con el programa de diversificación agrícola apropiado. La diversificación que funciona es aquélla que los propios agricultores determinen por si mismos, satisfaciendo sus propias necesidades en sus tierras. Existe el riesgo de que un programa bien financiado que venga del exterior a menudo imponga condiciones que resultan ser inadecuadas o que los agricultores o gobiernos afectados no pueden afrontar.¹⁶

5 Un mercado ineficaz e imperfecto

Los escasos esfuerzos que se han llevado a cabo para resolver la crisis del café han fijado su atención en la diversificación y en el desarrollo de alternativas de nicho. Ninguno ha sido capaz de abordar la estructura del mercado de café de tal manera que garantice que los productores de café obtengan un precio digno.

El mercado del café no sólo es un mercado imperfecto: es un mercado que en años recientes ha fallado – tanto en términos humanos como económicos. Cuando tiene que encontrar sus propias soluciones, las variaciones de precios no atraen las reacciones apropiadas para restablecer el equilibrio, ni en el lado de la oferta ni en el de la demanda. No funciona el reajuste de la oferta a causa de los largos plazos requeridos para las inversiones agrícolas, el coste no recurrente de capital que representan los cafetos ya plantados y la falta de alternativas atractivas. El reajuste de la demanda no funciona porque los precios minoristas no se mueven suficientemente en línea con los cambios en el precio del café verde, debido a la posición dominante del valor final tomada por el proceso de elaboración, asignación de una marca y distribución en el mercado consumidor de materias primas.

Los problemas que afectan a productos como el café no son nuevos. La conferencia de Bretton Woods de 1944 acordó crear una tercera institución junto al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que se llamaría la Organización Internacional de Comercio. A diferencia de la actual Organización Mundial de Comercio, una de sus funciones principales habría sido regular y estabilizar los mercados de materias primas. El Senado norteamericano se negó a ratificarlo, y, en su lugar, se creó el Acuerdo General para los Aranceles y el Comercio.

Desde entonces, los productores de productos básicos de consumo han sido las víctimas del abandono por parte de altos responsables institucionales mientras que los precios de productos

como el café, el trigo, el té y el azúcar han dado vueltas hasta caer como nunca antes. Y ahora los incontables productores luchan por sobrevivir.

Hay algunos indicios alentadores de que la situación podría estar empezando a cambiar. Por lo menos en Europa, las autoridades gubernamentales empiezan, con cautela, a prestar atención al problema: crean grupos de asesoramiento, establecen programas prometedores y amablemente reciben a los grupos de presión. Durante un discurso a los líderes africanos en febrero del 2003, el Presidente Chirac de Francia dio un paso más adelante. Como presidente de la Cumbre del G8 en el 2003, se comprometió a tratar la cuestión de los precios de los productos básicos de consumo con sus homólogos, así como con la Unión Europea. Criticó intentos anteriores de estabilizar los precios de las materias primas, pero sugirió varias iniciativas nuevas, incluso el empleo de fondos de ayuda para fijar un precio mínimo garantizado, siguiendo las directrices del Comercio Justo. Asimismo, el Comisario de Comercio Europeo, Pascal Lamy, ha hablado del daño causado por el mercado sobreliberalizado –es decir, un mercado que se ha liberalizado demasiado y demasiado rápido.

Chirac se estaba refiriendo al Acuerdo Internacional del Café (ICA), un sistema de cuotas de exportaciones establecido por la Organización Internacional del Café que fracasó en 1989. Aunque el acuerdo todavía existe, se ha eliminado todas las cláusulas económicas anteriores en las que se impedía la competencia.

Hay poca voluntad en el mundo del café de volver al sistema anterior de cuotas –aunque muchos países productores medios de café, por ejemplo, en América Central y América del Sur, parecen desear alguna acción de este tipo. Incluso mientras existió y gozaba de amplio apoyo entre los productores de café, el sistema de cuotas fue la causa de ciertas tensiones y rivalidades, aunque los precios eran más altos que ahora. Oxfam comprende las reservas de aquéllos que defienden que un retorno a cualquier forma de sistema de cuotas significaría un paso atrás, pero está convencido de que bajo el sistema anterior un ajuste de mercado tan brutal como el de hoy habría sido inimaginable.

Se han repetido los argumentos en contra de un retorno a la intervención de mercado hasta la saciedad y están bastante claros: el riesgo de crear incentivos perversos, los efectos distorsionadores de las reservas y las dificultades de la regulación de la oferta. Sin embargo, hay que hacerse la siguiente pregunta: ¿Es que el mercado se ha vuelto tan destructivo que ha llegado la hora de aceptar que algunas de estas ineficacias económicas son inevitables?

Esto es de especial importancia, dado que, a pesar de la llegada de nuevos integrantes en el mercado del café, según algunos criterios, la liberalización ha llevado a una *disminución* progresiva de la competencia, con una ola de fusiones entre empresas comercializadoras y tostadoras y una concentración cada vez mayor de la producción en unos cuantos países.

Las penurias sufridas por los productores pobres, junto con los efectos de esta concentración cada vez mayor, hace que Oxfam llegue a la conclusión de que los que se encargan de elaborar las políticas deberían estar dispuestos a revisar los cambios necesarios en la estructura del mercado para que los países en vías de desarrollo consigan más del precio final del café y así permitir que sus agricultores se ganen la vida de una manera decente. No se puede permitir que la ideología impida alguna forma de intervención, regulación o cambio en la estructura del mercado, si tales cambios pueden corregir la volatilidad de precios y el desequilibrio entre una concentración alta de las empresas tostadoras y comercializadoras y una fragmentación extrema por parte de los agricultores.

Sin embargo, tales cambios exigirían el compromiso de todos los grandes actores en ambos lados del mercado. En cuanto a los consumidores, es imprescindible que los EE.UU. se reincorporen a la OIC, y se tiene esperanzas de que esto suceda tras la reciente presión del Congreso.¹⁷

Es igualmente importante que los principales países productores pongan de su parte. Vietnam muestra indicios de hacer concesiones mutuas y declara que desea estabilizar la producción del café robusta en 10 - 11 millones de sacos/año, y no los 14,8 millones correspondientes al año 2000. Por lo que a Brasil se refiere, es uno de los pocos países productores de café que consume una parte importante de su propia producción: en 2001, el consumo interno de 14 millones de sacos correspondía a dos quintas partes de la producción, que ascendía a 34 millones.¹⁸ Esto resulta alentador, porque si los países 'grandes' vieran el café sólo como un campo de competencia entre productores, no habría ninguna solución justa ni humanitaria.

6 Una excelente oportunidad

La decisión tomada por el Banco Mundial y la Organización Internacional del Café de celebrar una Mesa Redonda de Alto Nivel sobre el Café en mayo de 2003 es una buena señal de la intención multilateral de adoptar medidas para resolver la crisis. Sin embargo,

no se puede permitir que la conferencia degenera en los habituales apretones de manos sin llegar a compromisos de medidas específicas. Oxfam pide a la Mesa Redonda que estudie propuestas serias para mejorar el mercado actual mediante la adopción de un Plan de Rescate para el Café. La Mesa Redonda también debería proponer que los gobiernos del G8 se reúnan con los países productores en la Cumbre de junio de 2003 para iniciar un programa de reformas del mercado del café y otros mercados de materias primas.

El Plan de Rescate de Café de la Alianza Global del Café y Productos Básicos de Consumo propone la ayuda a corto plazo, combinada con soluciones a largo plazo para la crisis. Los gobiernos tendrían que adoptar una postura similar. Como un primer paso de buscar soluciones a largo plazo, Oxfam propone la creación de una Comisión para el Café y Productos Básicos de Consumo según las directrices de la Comisión de Propiedad Intelectual del gobierno británico. Esta comisión investigaría la situación del mercado de café y recomendaría las medidas que habría que adoptar para reducir la inestabilidad de los precios y la concentración del mercado, además de indemnizar a los productores por perjuicios económicos. La comisión también debería revisar la viabilidad de reintroducir opciones de intervención de mercado que sean capaces de corregir la ineficacia de la reacción del mercado de café ante las fluctuaciones de precio. Tal revisión debería investigar los aspectos tanto técnicos como de políticas del problema.

La comisión debería tratar las dos causas subyacentes de la ineficacia del mercado de café: las desigualdades en las cuotas de mercado y la inestabilidad de los precios. En los mercados globales no hay ningún organismo público responsable de abordar el asunto de los monopolios y las prácticas anti-competitivas como lo hay en los mercados nacionales por todo el mundo desarrollado. Sin embargo, existen graves desigualdades de control en el mercado global del café. La Comisión para el Café y los Productos Básicos de consumo— así como las autoridades de todos los países importadores—debería considerar la mejor forma en que los organismos de competencia de la Comisión Europea y de los EE.UU. pueden abordar el asunto de las restricciones de la competencia en la oferta del café.

La comisión debería investigar en concreto:

1. Cómo fomentar y proteger los mercados nicho.
2. Medidas factibles para controlar la oferta y la demanda, tanto a nivel nacional como internacional, incluyendo las siguientes:
 - a. La destrucción de reservas

- b. La regulación directa de la oferta, que incluye la provisión de fondos y la imposición de tasas para la importación y la exportación
 - c. La cooperación Sur-Sur en las cuotas
 - d. La distribución Norte-Sur de los costes financieros de tales medidas, que incluye la distribución de las cargas por parte de las empresas y los países consumidores
3. Opciones de medidas para crear una estructura de mercado internacional más competitiva
 4. Una estrategia internacional viable para la coordinación y la coherencia de la diversificación.

Oxfam recomienda la formación de un pequeño equipo de expertos independientes, que incluya representantes de las organizaciones de productores de café, la industria del café, consumidores, y expertos tanto del norte como del sur. Al cabo de seis meses, la comisión debería presentar un informe que recomienda un Plan de Acción para el Café que será de aplicación por parte del G8 y los países productores. Después del estudio piloto, habría que revisar este plan para ver su aplicación posterior en otros mercados de productos básicos de consumo.

Notas

¹ Citado en Sayer (2002), p. 31.

² 'Pobreza en tu taza, Oxfam 2003.

³ Véase Oxfam (2003).

⁴ Ésta es la forma que se suele comercializar entre países. Se trata de los granos que se extraen de la cereza, luego de lavados, listos para tostar.

⁵ International Trade Center (2002), Table 1, p. 4. Durante el mismo período, la producción subió de 96 millones a 110 millones de sacos, pero el consumo subió sólo de 103 millones a 107 millones, convirtiendo un déficit anual de 7 millones de sacos en un excedente de 3 millones de sacos. Por consiguiente, en 2002 había cantidades almacenadas de más de 40 millones de sacos. Datos de la Organización Internacional del Café (véase www.ico.org/frameset/traset.htm), UN Food & Agriculture Organisation (www.fao.org/es/ESC/esce/cmr/cmrnotes/CMRcofe.htm), y J.Ganes Consulting (www.jganesconsulting.com/samples/In-Depth_Coffee_Report.pdf).

⁶ *Financial Times*, 15 November 2000; quoted in Oxfam (2001), p. 3

⁷ Se trata este tema con más detalle en Oxfam (2003), pp. 13–14.

⁸ Expresado en dólares US, de 9,17 \$/libra a 11,92 \$/libra (Datos de la OIC).

⁹ Datos de la OIC

¹⁰ ICARD/Oxfam (2002), pp. 23–24 y 30.

¹¹ Oxfam (2002), pp. 22–24

¹² Medido por el indicador compuesto de la OIC.

¹³ *Ibid.* Los cálculos de la caída en los precios son del autor.

¹⁴ Oxfam (2002), p. 26, notas 43 y 44.

¹⁵ Véase Fitter and Kaplinsky (2001).

¹⁶ Sprey (2003), *passim*.

¹⁷ Resolución 604 de la Cámara aprobada por la Cámara de los Representantes de los EE.UU. el 15 de noviembre de 2002, y la Resolución 368 del Senado, aprobada el 19 de noviembre de 2002.

¹⁸ Datos de la OIC.

Referencias

Fitter, R. and R. Kaplinsky (2001) 'Who gains from product rents as the coffee market becomes more differentiated? A value chain analysis', *IDS Bulletin* 32(3): 69–82.

ICARD (Information Centre for Agricultural and Rural Development) and Oxfam (2002) 'The Impact of the Global Coffee Trade on Dak Lak Province, Viet Nam: Analysis and Policy Recommendations', Hanoi: Oxfam.

International Trade Centre (2002) *Coffee: An Exporter's Guide*, Geneva: International Trade Centre.

Oxfam (2001) 'The Coffee Market – A Background Study', unpublished research paper, Oxford: Oxfam.

Oxfam (2002) 'Mugged: Poverty in Your Coffee Cup', Oxford: Oxfam.

Oxfam (2003) 'The EU and the Coffee Crisis: A Plan for Action', Oxford: Oxfam.

Sayer, Geoff (2002) 'Coffee Futures: The Impact of Falling World Prices on Livelihoods in Uganda'. (Un informe de investigación para Oxfam GB, no publicado).

Sprey, L. (2003) 'Effectiveness of Diversification for Smallholder Coffee Farmers', unpublished research report undertaken for Oxfam International at Koninklijk Instituut voor de Tropen, Amsterdam.

© Oxfam International mayo 2003

Este informe ha sido redactado por Thomas Lines y Sophia Tickell, con el asesoramiento de Phil Bloomer, Bert Beekman, Constantino Casasbuenas, Carolyn Culey, Paloma Escudero, Carlos Galian y Minor Sinclair. Oxfam también muestra su agradecimiento a Leendert Sprey por sus sugerencias y ayuda.

Forma parte de una serie de informes escritos para la difusión pública acerca de temas de políticas humanitarias y de desarrollo. El texto puede ser difundido libremente para campañas, para la educación o la investigación, a condición de citar la procedencia.

Para más información: advocacy@oxfaminternational.org

Oxfam International es una confederación de doce agencias de desarrollo que trabajan en 120 países del mundo en vías de desarrollo: Oxfam America, Oxfam-in-Belgium, Oxfam Canada, Oxfam Community Aid Abroad (Australia), Oxfam Germany, Oxfam Great Britain, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Ireland, Novib, Oxfam New Zealand, y Oxfam Quebec. Por favor, llama o escribe a cualquiera de las agencias para más información.

Oxfam International Advocacy Office, 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036 Tel: 1.202.496.1170, E-mail: advocacy@oxfaminternational.org, www.oxfam.org

Oxfam International Office in Brussels, 22 rue de Commerce, 1000 Brussels
Tel: 322.502.0391

Oxfam International Office in Geneva, 15 rue des Savoises, 1205 Geneva
Tel: 41.22.321.2371

Oxfam International Office in New York, 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017 Tel: 1.212.687.2091

Oxfam Germany

Greifswalder Str. 33a
10405 Berlin, Germany
Tel: 49.30.428.50621
E-mail: info@oxfam.de
www.oxfam.de

Oxfam-in-Belgium

Rue des Quatre Vents 60
1080 Buxelles, Belgium
Tel: 32.2.501.6700
E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be
www.oxfamsol.be

Oxfam Community Aid Abroad

National & Victorian Offices
156 George St. (Corner Webb Street)
Fitzroy, Victoria, Australia 3065
Tel: 61.3.9289.9444
E-mail: enquire@caa.org.au
www.caa.org.au

Oxfam GB

274 Banbury Road, Oxford
England OX2 7DZ
Tel: 44.1865.311.311
E-mail: oxfam@oxfam.org.uk
www.oxfam.org.uk

Oxfam New Zealand

Level 1, 62 Aitken Terrace
Kingsland, Auckland
New Zealand
PO Box for all Mail: PO Box 68 357
Auckland 1032
New Zealand
Tel: 64.9.355.6500
E-mail: oxfam@oxfam.org.nz
www.oxfam.org.nz

Intermón Oxfam

Roger de Lluria 15
08010, Barcelona, Spain
Tel: 34.93.482.0700
E-mail: intermon@intermon.org
www.intermon.org

Oxfam America

26 West St.
Boston, MA 02111-1206
Tel: 1.617.482.1211
E-mail: info@oxfamamerica.org
www.oxfamamerica.org

Oxfam Canada

Suite 300-294 Albert St.
Ottawa, Ontario, Canada K1P 6E6
Tel: 1.613.237.5236
E-mail: enquire@oxfam.ca
www.oxfam.ca

Oxfam Hong Kong

17/F, China United Centre
28 Marble Road, North Point
Hong Kong
Tel: 852.2520.2525
E-Mail: info@oxfam.org.hk
www.oxfam.org.hk

Oxfam Quebec

2330 rue Notre-Dame Quest
Bureau 200, Montreal, Quebec
Canada H3J 2Y2
Tel: 1.514.937.1614 www.oxfam.qc.ca
E-mail: info@oxfam.qc.ca

Oxfam Ireland

9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland
353.1.672.7662 (ph)
E-mail: oxireland@oxfam.ie
52-54 Dublin Road,
Belfast BT2 7HN
Tel: 44.289.0023.0220
E-mail: oxfam@oxfamni.org.uk
www.oxfamireland.org

Novib

Mauritskade 9
2514 HD. The Hague, The Netherlands
Tel: 31.70.342.1621
E-mail: info@novib.nl
www.novib.nl