

CAPITULO CUARTO

POLITICA CAFETERA

El semestre pasado se profundizó la crisis cafetera. La recuperación del precio externo no se dio y por el contrario, éste llegó al nivel más bajo de los últimos 17 años. El mercado internacional del grano es hoy un mercado débil y sobreofrecido, con el agravante que los países consumidores tienen en su haber unos inventarios muy superiores a los que históricamente han tenido. A partir de la ruptura del acuerdo en julio de 1989, la oferta mundial de café aumentó considerablemente, lo cual se tradujo en un desplome continuo del precio externo del grano, sin que haya ningún indicio que permita pensar en una pronta recuperación.

De otro lado, internamente se presentó un fenómeno que contribuyó a agravar la crisis del sector cafetero. El volumen de la cosecha cafetera ha tenido una tendencia creciente en los últimos tres años. Mientras que hacia 1989 la producción estaba situada alrededor de los 11 millones de sacos, en la actualidad se proyecta una cosecha cercana a los 17 millones de sacos, cifra que supera ampliamente la capacidad de comercialización interna y externa que tiene el país. Por lo tanto, se ha generado una importante acumulación de existencias, las cuales llegan hoy a los 9 millones de sacos, casi dos terceras partes del volumen total de exportaciones del país para este año.

Tanto la caída del precio externo como el incremento inesperado de la cosecha cafetera ha llevado a la caficultura colombiana a la más profunda crisis de los últimos tiempos. El Fondo Nacional del Café pasa por una difícil situación financiera como resultado del esfuerzo para amortiguarle al caficultor el desplome de la cotización internacional y el costo de la acumulación de inventarios, consecuencia del incremento de la producción.

En este contexto, el Comité Nacional de Cafeteros, por unanimidad, ha venido adoptando valerosamente una serie de medidas que buscan racionalizar los niveles del déficit del Fondo y, por consiguiente, que éste pueda mantener hacia el mediano y largo plazo su capacidad estabilizadora del ingreso cafetero. Las principales medidas tomadas en estos seis meses pueden enmarcarse en dos frentes: el interno y el externo. En el frente interno se han tomado decisiones que buscan aliviar la difícil situación financiera del Fondo Nacional del Café. El recorte de gastos, la eliminación de subsidios (primordialmente a los fertilizantes), la introducción del Título de Apoyo Cafetero T.A.C. y la reducción del precio nominal de la carga de 125 kilogramos, entre otras, hacen parte de las medidas adoptadas en este frente. En el externo, dos factores concentran los esfuerzos del gobierno y las autoridades cafeteras.

En primer lugar, una política de comercialización mucho más agresiva, que busca aumentar la participación de las ventas de café colombiano en el volumen total comercializado del mundo. A partir de la ruptura del Pacto Cafetero se ha llegado de manera permanente a exportar, en promedio, cerca de trece millones (13.000.000) de sacos anuales.

En segundo lugar, el gobierno ha apoyado permanentemente a la Federación Nacional de Cafeteros en su empeño por restablecer el Pacto Internacional de Café.

En tercer lugar, el gobierno ha estado de acuerdo con las recomendaciones del Comité Nacional de Cafeteros conducentes a rebozar moderadamente el precio interno del café, para que el productor nacional reciba las señales del mercado internacional.

I. SITUACION FINANCIERA DEL FONDO NACIONAL DEL CAFE

En 1991 el déficit de operaciones efectivas terminó en \$90.847 millones, superando en casi \$82.000 millones la meta propuesta a principios de año, de \$18.000 millones.

En el presente año se ha venido agravando la ya muy crítica situación financiera con que terminó 1991. La cotización externa del grano ha sufrido una caída de casi treinta centavos por libra, lo cual le significa al Fondo Nacional del Café una reducción de sus ingresos en cerca de US\$300 millones. Por otro lado, las proyecciones iniciales de producción estimaban que la cosecha para 1992 sería del orden de los quince y medio millones de sacos; sin embargo, con base en la producción registrada en los primeros cinco meses del presente año, se calcula que la producción estará muy cerca de los 17 millones de sacos, lo cual le generará al Fondo mayores egresos por valor de US\$130

millones. Estos dos factores, primordialmente, explican el alto nivel de déficit proyectado para finales de 1992, US\$500 millones (\$330.000 millones).

Buscando aliviar de alguna manera la presión financiera que sobre el Fondo Nacional del Café ejercen estos factores, de acuerdo con los miembros del Comité Nacional de Cafeteros, se adoptaron una serie de medidas durante el transcurso del presente año, que son:

- Cuota de Retención Cafetera equivalente a una reducción del precio interno. Con esta fórmula el productor cafetero recibe la suma de \$95.000 por cada carga de 125 kilogramos de café pergamino tipo Federación. También se aumentó el pago diferido con Títulos de Apoyo Cafetero de \$10.000 a \$15.000. En resumen, el pago al caficultor quedó así: \$80.000 en dinero en efectivo y \$15.000 en Títulos de Apoyo Cafetero (T.A.C.).
- Desarrollo de un programa para proporcionar una semisombra permanente a los cafetales al sol. Se calcula que este programa logre reducir hasta en un 7% la producción de las áreas como consecuencia de la apertura de calles para la siembra de los árboles que ofrezcan el sombrío permanente. El costo del programa es de \$1.585 millones y cubre un área de 30.000 hectáreas. Este programa permite reducir de manera permanente la producción de café y mantiene el nivel del ingreso para el caficultor que lo adelante.
- Plan de estímulo a la renovación y zoqueo de cafetales tecnificados. El objetivo es lograr que 35.000 hectáreas adicionales sean renovadas durante el presente año. Como estímulo al caficultor el Fondo le otorga una bonificación de \$300.000 por hectáreas, de la cual se paga \$200.000 una vez efectuada la renovación, y el saldo un año después. El costo del programa es de \$7.000 millones en 1992. Adicionalmente, el productor tendrá acceso a crédito para estos propósitos. Este programa permite disminuir la producción en el corto plazo, reflejando las necesidades de flujo de caja en 1992 y 1993. Se calculó que la ejecución del plan le generaría al Fondo Nacional del Café un ahorro del orden de \$20.000 millones para cada uno de estos años.
- Reducción del presupuesto de la Oficina Central y los Comités Departamentales por un total de \$7.000 millones para 1992.
- Exportaciones adicionales en 700.000 ss/60 kg a los 12.8 millones de sacos proyectados en un principio, lo cual busca consolidar la posición de Colombia en el mercado internacional del grano.

- Suspensión de la Transferencia a favor de la Nación equivalente al 2% del valor de los reintegros cafeteros, la cual se proyecta actualmente en cerca de \$14.000 millones.
- El pago del préstamo de US\$100 millones cedido por la Nación al FNC y sus intereses podrá hacerse en dinero o café físico, según decisión de la Federación Nacional de Cafeteros.
- Autorización del gobierno a la Federación para contratar en forma directa un crédito externo de mediano plazo por US\$100 millones.
- El Gobierno coadyuvará a la aprobación de un crédito en el IFI, en cuantía de hasta \$40.000 millones para la adquisición de inversiones del FNC, preferencialmente por parte del sector privado cafetero.
- Modificación de la metodología para el cálculo del valor de la "transferencia para el sostenimiento del precio interno" pagado a los exportadores privados. El Acuerdo contempló dos medidas: En primer lugar, se redujo de US\$14 a US\$12.5 el valor de los fletes del transporte a puerto extranjero. En segundo lugar, se estableció una fórmula que ajusta en forma directa los "gastos generales" y el "costo de oportunidad" en función del precio externo del grano.

Cuando la primera posición del Contrato C de la Bolsa de Nueva York se ubique a un nivel de US\$0.65 la libra o menos, se reduce en un 50% el valor de los "gastos generales" y el "costo de oportunidad". Así mismo, cuando la primera posición del Contrato C de Bolsa de Nueva York se ubique a un nivel de US\$0.85 la libra o más, se reconocerá el 100% del valor de los "gastos generales" y el "costo de oportunidad". Cuando el precio esté entre los dos valores mencionados se aplicará una tasa directamente proporcional al precio de bolsa entre 50% y 100% sobre los "gastos generales" y el "costo de oportunidad". Las dos medidas le generarían al Fondo Nacional del Café, a los niveles actuales del precio externo del grano, un ahorro cercano a los \$4.600 millones.

- El Comité Nacional de Cafeteros en su sesión del 4 de junio consideró la necesidad de adelantar un programa de erradicación de cien mil hectáreas (100.000) de cafetales tecnificados, con el fin de reducir la producción en por lo menos un millón quinientos mil (1.500.000) sacos anuales, lo cual ajustaría la producción a niveles cercanos a los catorce millones (14.000.000) de sacos anuales. El plan contempla el pago de un estímulo económico para el caficultor, que está siendo definido. Se calcula que la reducción de la producción le ge-

neraría al Fondo Nacional del Café un ahorro superior a los \$120.000 millones anuales.

No obstante, todo este conjunto de medidas se quedó corto. De una parte, los precios siguieron bajando hasta ubicarse en niveles inferiores a los US\$0.60 por libra. A su vez, el nivel de producción se consolidó en niveles superiores a los 17 millones de sacos anuales y, por su parte, los Comités Departamentales determinaron que no sería posible erradicar más de 30.000 hectáreas en el primer año de vigencia del plan de erradicación de cafetales. Finalmente, las proyecciones financieras mostraban claramente cómo para diciembre de este año, el Fondo Nacional del Café agotaría por completo su capacidad de endeudamiento interno y externo y, por ende, no podría seguir garantizando la compra de cosecha.

Frente a esta situación, el Comité Nacional de Cafeteros, por unanimidad, decidió adoptar un conjunto de medidas adicionales que garantizan la viabilidad y solvencia financiera del FNC hasta el final de 1993, momento en el cual se deben empezar a percibir en forma lenta los beneficios de un nuevo Pacto Cafetero, siempre y cuando éste comience a operar a principios de 1993. Las medidas anteriormente adoptadas, fueron refrendadas por el Quincuagésimo Congreso Extraordinario de Cafeteros, que mostró, una vez más, la responsabilidad y madurez de sus líderes gremiales que hicieron posible una verdadera concertación entre el gobierno y el gremio. El objetivo principal es defender la garantía de compra de café al productor. Las medidas fueron:

- Reducir el precio interno a \$85.000 por carga, de los cuales \$70.000 pagaderos en efectivo y \$15.000 en Títulos de Apoyo Cafetero —TAC—.
- Mantener la meta global de erradicación de 100.000 hectáreas de café tecnificado, comprometiéndose los Comités a efectuar, al menos, 30.000 hectáreas durante el primer año. Asimismo, se erradicarán alrededor de 20.000 hectáreas adicionales afectadas por la broca, con el propósito de controlar la difusión de esta enfermedad.
- Suspender el programa de estímulo a la renovación, puesto que contradice el programa de erradicación y podría generar un exceso de producción al cabo de dos años. Sin embargo, se mantiene el programa de estímulo al sombrero productivo, porque contribuye a adecuar la producción cafetera, permitiendo a su vez, mantener el nivel de ingreso del caficultor.

— Solicitar a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario disponer la suspensión de los redescuentos en Finagro para créditos destinados a la renovación de cafetales por siembra o zoca, mientras perdure el exceso de producción. Esto no incluye los créditos para sostenimiento de cafetales. A su vez, el Gobierno solicitará a las autoridades respectivas una amplia disponibilidad de créditos para la producción, comercialización y agroindustrias de actividades de diversificación.

— Por su parte, la Federación Nacional de Cafeteros se compromete a disminuir en 20 puntos reales sus costos en 1993. A su vez, los Comités Departamentales contribuirán con \$8.700 millones el año entrante a la financiación de la compra de la cosecha. Asimismo, los Comités se comprometen a no promover la tecnificación de cafetales ni nuevas siembras en sus respectivas regiones, mientras se ajusta el nivel de producción. Estas decisiones se fortalecen con la determinación del Congreso Cafetero de cancelar el Censo Cafetero y reemplazarlo por un Sistema de Información Estadística. A su vez, la distribución actual de las transferencias a los Comités se mantendrá congelada por diez años.

— Por su parte, el Gobierno Nacional se compromete a otorgarle un crédito al FNC por US\$200 millones, de los cuales US\$150 millones se otorgan en un crédito en dólares a 5 años en las mismas condiciones financieras logradas por el gobierno para estos recursos, pagadera la amortización del capital al final del período. Los US\$50 millones restantes, se conceden a través de la compra de TAC al Fondo Nacional del Café, que serán adquiridos por su valor nominal, o si en la bolsa se transan con descuento, entonces a su precio en dicho mercado. Este crédito de US\$200 millones permitirá que el Fondo Nacional del Café mantenga sus niveles de prefinanciación externa en montos similares a los registrados en diciembre 31 de 1991. El Fondo Nacional del Café utilizará este crédito en la medida de sus necesidades y podrá pagarlo en forma anticipada.

Como garantía, el Fondo Nacional del Café pignorarán a la Nación hasta el 45% de las acciones del Banco Cafetero y, en caso de necesidad, acciones de la Flota Mercante Grancolombiana. En caso de que se decida la venta de acciones dadas en garantía, el Fondo otorgará otras garantías por un valor equivalente.

— Con el objeto de liberar recursos de los Comités, dentro del presupuesto de la Nación, el Gobierno estudiará la manera de hacer compatibles las apropiaciones de 1993 y 1994, en programas de infraestructura —prioritariamente para acueductos, alcantarillados y

educación—, para apoyar a los Comités en las obras de inversión que han venido realizando con cargo a sus propios recursos.

- Solicitar a los bancos oficiales que diseñen programas de reestructuración de créditos para aquellos productores de café que lo requieran, a causa del deterioro de su ingreso, dentro de los parámetros que exige una sana práctica bancaria.

II. NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

Durante la segunda semana de febrero se llevó a cabo en Londres la primera reunión del Grupo de Trabajo de la OIC de 1992. Este grupo se encargó de examinar propuestas e ideas acerca de las posibilidades de negociar un nuevo Convenio Cafetero. En aquella ocasión fue evidente el interés de todos los países productores y la disposición de los consumidores para adelantar gestiones tendientes a negociar un sistema de cuotas que permitiera hacer tránsito hacia la fase de negociaciones, debido a que la delegación del Brasil indicó que en ese momento ese país no tenía una posición definida respecto a la negociación de un nuevo Convenio.

Dos días después del término de dichas reuniones, tuvo lugar en Manaus un encuentro entre los presidentes César Gaviria y Fernando Collor de Melo. En aquella ocasión el Señor Presidente Gaviria hizo un llamado a su homólogo brasileño para concentrar esfuerzos en orientar y propiciar una posición del Brasil que facilitara la negociación del nuevo Convenio. El Presidente Collor ofreció todo su interés y atención para permitir el avance de las negociaciones.

En los primeros días de abril tuvo lugar una nueva reunión del Consejo de la Organización Internacional del Café. Con la posición establecida por el Brasil, se eliminaron las posibles trabas a la negociación del nuevo acuerdo. En aquella ocasión se concluyó exitosamente la etapa de las conversaciones y de los contactos para lograr el consenso alrededor del Pacto Cafetero. Los países productores y consumidores lograron un consenso favorable a la negociación de un Nuevo Convenio Internacional del Café que permita, mediante un mecanismo de cuotas, recuperar la cotización internacional del grano y estabilizar el mercado. Los principales puntos de referencia acordados fueron: un sistema de cuota universal para evitar la existencia del doble mercado, establecer un mecanismo de selectividad que sea suficientemente flexible para que responda a las orientaciones del mercado, o sea, a las preferencias de los países consumidores en cuanto a los diferentes tipos de café. Además, el nuevo Convenio debe contar con un sistema más estricto de controles en las transacciones, así como contemplar las exi-

gencias de mecanismos de control a los niveles de producción. Con el significativo avance y el acuerdo logrado en esa reunión, culminó el continuo esfuerzo que durante casi dos años ha venido haciendo el gobierno colombiano y la Federación Nacional de Cafeteros, para lograr un consenso entre los productores y consumidores del grano alrededor de la necesidad de establecer un nuevo Acuerdo Cafetero.

A partir de entonces, se inició la fase de negociación y de definición del sistema de cuotas. En Londres se llevó a cabo una reunión de los países productores entre el 27 y 29 de mayo, en la cual se definieron y establecieron una serie de criterios básicos para negociar el nuevo Acuerdo. Los productores llegaron a consenso sobre aspectos tales como la cuota universal, ajuste selectivo de las cuotas, cuota de pequeños productores, controles y sanciones, monitoreo a la producción, medidas de transición y procedimientos de negociación. Estos aspectos fueron revisados posteriormente, entre los días 23 y 27 de junio, cuando se reunió por primera vez el Grupo Negociador convocado por el Consejo Internacional del Café, para iniciar el proceso que debe conducir a la formulación de un nuevo convenio. Los siguientes fueron los acuerdos:

- Cuota universal: Ha quedado establecido el principio de cuota global que se asigne a los países exportadores. Se destinará sin distinción alguna a países Miembros y no Miembros, lo cual significa que podrá haber tránsito y reexportación de café en todos los países importadores. Intimamente vinculado con este tema se encuentra el aspecto de los controles, para lo cual se ha creado un Grupo Técnico que también inició ya sus trabajos. Los países consumidores tienden a minimizar el papel que les corresponde en dicha función e insisten en que el gran peso y responsabilidad de los controles corresponde a los países productores.

Al examinar lo relativo a la magnitud de la cuota y las cifras presentadas por los países productores de 72 millones de estimación de consumo y 62 millones de cuota inicial, los países consumidores esquivaron un debate al respecto, señalando que era prematuro negociar la cuantía de la cuota global y que ello deberá tener lugar cuando esté más próxima la puesta en vigencia del sistema.

- Distribución de cuotas: En asocio con el Brasil y en desarrollo de los diálogos ya iniciados, se organizó un proceso de consulta con los principales países productores y se celebraron varias reuniones para examinar los criterios de distribución de cuotas. Se ha logrado un avance sustancial en esta materia toda vez que el criterio de exportaciones a todo destino en un período reciente es unánimemente

compartido. Asimismo, hay acuerdo respecto a que el período que finalmente se establezca vaya hasta las exportaciones efectuadas en marzo de 1992. También hay una marcada mayoría respecto a descartar el período de 12 meses inmediatamente posterior a la suspensión de cuotas en julio de 1989, por considerarlo atípico. Las opciones oscilan entre los últimos 12 y 24 meses y al final de estas consultas se podrá constatar que un período de 18 meses sería el de mayor aceptación, aunque todavía es necesario continuar examinando esta materia para buscar soluciones a ciertos casos específicos.

- Ajustes de cuota y selectividad: Sobre este tema también hubo un número importante de propuestas y los productores defendieron el principio de que para la puesta en operación de todos los mecanismos de ajuste de la cuota, es necesario llegar a un nivel mínimo de precios, ya que en las condiciones actuales de mercado sería imposible organizar una o más franjas de precios a partir de las cotizaciones vigentes. Estados Unidos y la CEE han hecho propuestas formales sobre selectividad indicando que debe organizarse un sistema mínimo de tres grupos de café: Arábicas lavados, Arábicas no lavados y Robustas. Cada grupo tendría su cuota y su franja de precios independiente, así mismo, y lo que constituye una novedad que debe analizarse con todo cuidado, Estados Unidos propone eliminar el sistema antiguo de ajustes generales a prorrata y que tan solo haya ajustes selectivos. Los elementos de este sistema han sido consignados en una propuesta formal, distribuida por ese país. Se examinó además, la opción de organizar dos grupos: arábicas y robustas, y sus ventajas en relación a un sistema de selectividad más complicado de 3 ó 4 grupos. Es claro que un nuevo acuerdo contaría con un sistema de selectividad, y más adelante, será preciso determinar lo que constituye materia del texto del Convenio y lo que debe ser objeto de reglamentación anual por parte del Consejo.
- Medidas de transición: Los países productores llamamos la atención sobre la importancia de prever unas medidas de transición para permitir que, una vez logrado el Acuerdo, sus cláusulas de regulación entren a funcionar lo más pronto posible a fin de iniciar el proceso de recuperación de precio. Los países consumidores indicaron que la discusión sobre el tema debería postergarse y sobre ello se trabajaría cuando haya claridad sobre los términos del convenio.