

---

# POR UN PUÑADO DE DOLARES... (VICISITUDES DE UNA ECONOMÍA BEBESTIBLE Y ASPIRABLE)

---

Andrés López R.\*

---

## CADAVERES ILUSTRES

El 3 de julio de 1989, en Londres, sede de la Organización Internacional del Café, OIC, los países firmantes del Cuarto Convenio Internacional del Café 1983-1989 decidieron suspender sus cláusulas económicas y no pudieron ponerse de acuerdo sobre las condiciones de un nuevo Convenio. Sin cuotas de exportación, el Pacto Cafetero, punto nodal de la economía cafetera colombiana, entró en coma sin esperanzas de recuperación, y los precios del grano se derrumbaron. Un mes y medio después, en la plaza de Soacha, caía asesinado por las balas del narcotráfico —es el consenso general— el precandidato liberal Luis Carlos Galán, “el presente y el futuro de Colombia”, según palabras del expresidente Pastrana. Este hecho generó un intenso enfrentamiento con los narcotraficantes —guerra, dicen algunos— que nos hizo merecedores de los aplausos de varias de las naciones, si no más civilizadas, al menos más ricas del mundo.

De acuerdo con la forma como los medios de comunicación nacionales presentaron las noticias, Estados Unidos fue el culpable directo del hundimiento del Pacto Cafetero —por su egoísmo— e indirecto de las desgracias producidas

por el narcoterror —esa lucha es tanto nuestra como de ellos, pero el horror va todo por nuestra cuenta. Justo cuando gobierno y gremios económicos coincidían en calificar de recesiva la situación, el país debía sacrificar las divisas provenientes de nuestros dos más cotizados productos de exportación, el café y la cocaína, y distraer importantes recursos fiscales para sostener la acometida contra los narcos. Y como no estaba en las manos de Estados Unidos revivir a Galán, lo menos que podían hacer para compensar su muerte, los posteriores atentados y la crisis económica derivada era insuflarle el aire que le habían negado en una primera instancia al Convenio Internacional del Café.

Este esquema de cosas involucra tanto un equívoco como un axioma. La confusión es con respecto a los escenarios en que se debaten los problemas del narcotráfico y el café. El primero ha sido hasta hoy un asunto bilateral, que relaciona a Estados Unidos con diversos países, entre ellos Colombia. Muy distinto es el caso del café, que involucra a casi todas las naciones del mundo. La Organización Internacional del Café comprende 74 países, de los cuales 50 son productores —todos los de importancia— y 24 son consumidores —con excepciones tan importantes como los países socialistas y los del sudeste asiático. Sin embargo, los colombianos confiamos en que los

\* Economista. Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

favores que se le hacían a Estados Unidos por el lado del narcotráfico, los pagaría esa nación ejerciendo la presión suficiente para reimplantar las cuotas cafeteras en el mercado mundial. Lo anterior es cierto bajo el supuesto de que Estados Unidos tuviera la culpa del fracaso del Pacto y así como lo había deshecho lo podía rehacer. Esta es la dimensión internacional del problema.

El presupuesto, que parece tener un carácter fundacional para el gremio cafetero, dice que el Pacto Cafetero es indispensable para consumidores y productores. Quienes así no lo han entendido, o hacen parte de la vieja galería de conspiradores en contra de nuestro país o no han comprendido las inmensas ventajas que a todos trae el ordenamiento del mercado del producto en cuestión. El impacto de la ruptura del Pacto sobre la economía fue peor que lo previsto por el más fatídico de los pesimistas. Este punto hace referencia a las consecuencias internas del mercado libre del café.

### **LARGO VIAJE DE UN DIA HACIA LA NOCHE**

Es innegable que la posición de Estados Unidos en las negociaciones incidió notablemente en la ruptura del Pacto Cafetero que llevó al mercado libre a partir del 3 de julio. Sobre esto se han dicho todo tipo de cosas. Que cuando el manejo del Pacto pasó del Departamento de Estado al Departamento del Comercio las consideraciones dejaron de ser diplomáticas para pasar a ser económicas. Que esa nación no estaba dispuesta a hacer nada que favoreciera a Brasil, país con el que mantiene un fuerte enfrentamiento por cuestiones de comercio exterior. Que sus empresas tostadoras habían optado por la libertad de mercado. Se llegó incluso a hablar de las ásperas condiciones personales del delegado norteamericano, John Rosenbaum.

Pero el asunto para el cual Estados Unidos consideraba que se requería una más urgente solución era el "doble mercado". Al margen de los negocios hechos de acuerdo con las regulaciones de la OIC, existe la exportación a los países no miembros del Pacto Cafetero, que compran un 10 por ciento del café que cir-

cula en el mundo, a precios que apenas son la mitad del que deben pagar los países miembros. Esto ha dado origen a un mercado negro en el cual —según los rumores— algunos de los países socialistas reexportan el café adquirido así a empresas de Europa Occidental, obteniendo pingües ganancias sin esfuerzo alguno. Los productores han preferido conservar este mercado marginal competitivo en lugar de disciplinarse.

Los obstáculos para la prolongación de las cláusulas económicas del Pacto no provinieron únicamente de Estados Unidos. Además del "doble mercado" hubo otro asunto crucial en las discusiones, que enfrentó a los productores entre sí. Los países centroamericanos y México, amparados en el incremento relativo de la demanda por cafés de tipo suave —suaves colombianos, cultivados en Colombia, Kenia y Tanzania, y los otros suaves, producidos en su mayoría en Centroamérica, México, la India y Ecuador—, pidieron un aumento de su cuota a costa de las exportaciones de los demás países —Brasil, África subsahariana francófona, Indonesia y Uganda, los más importantes. Esta petición fue favorecida por Estados Unidos con el argumento de que los consumidores deberían tener la libertad de elegir el tipo de café que más les apetece. De esta manera, apoyaban a sus aliados en Centroamérica, recibían apoyo para su propuesta del doble mercado y atacaban los intereses del descorregido Brasil.

Los dos problemas mencionados fueron objeto de fuertes negociaciones entre mayo de 1988 y abril de 1989, pero no fue posible acuerdo alguno pese al esfuerzo desplegado por la delegación colombiana. Si bien la solicitud centroamericana de aumentar la participación de los suaves favorecía los intereses colombianos, nuestro país se negó en todo momento a respaldarla, a sabiendas de que Brasil y los países africanos jamás la aceptarían. Con respecto a la otra inquietud, el "doble mercado", Colombia presentó diversas alternativas que siempre resultaron insatisfactorias para Estados Unidos.

Las últimas discusiones encaminadas a mantener el sistema de cuotas se realizaron en junio de 1989. Se presentaron entonces dos propuestas diferentes, una de la Comunidad Económica

ca Europea y otra consensual, presentada por Colombia, Brasil y varias naciones africanas. Ninguna resultó aceptable para los norteamericanos. Pero se decidió ampliar por un período de dos años el actual Convenio, al final del cual debía renegociarse un Quinto Convenio. Este fue un resultado favorable, si se piensa que en determinado momento llegó a ponerse en duda la continuidad misma de la OIC.

Con el desmonte del Pacto, los precios del grano colombiano cayeron abruptamente. En pocos días la libra pasó de un dólar con 40 centavos a poco más de 80 centavos. El descalabro de los precios causó indignación entre los colombianos y desazón en su clase dirigente, que cada tanto se ve obligada a redescubrir que existe oposición entre sus intereses y los de la nación norteamericana. Estos sentimientos se exacerbaron al considerar los costos que tendría la persecución a los narcos declarada tras el magnicidio de Galán. El clamor se hizo entonces unánime: Estados Unidos tenía la obligación de devolvernos el Pacto Cafetero. Por primera vez el gobierno nacional intervino, ante el fracaso de las gestiones de la Federación Nacional de Cafeteros. El 5 de septiembre, el presidente Barco envió a su homólogo norteamericano una carta en la que pedía su apoyo para la reimplantación de las cuotas de exportación, pero sin responder a las inquietudes que Estados Unidos tenía sobre el funcionamiento del Pacto. Barco se limitó a reiterar la propuesta hecha en junio por la delegación colombiana. Lo que sí ofreció a cambio del apoyo norteamericano al Pacto fue su decidida participación en la lucha contra el narcotráfico.

Siguieron días de incertidumbre. Finalmente, el presidente Bush envió el 19 de septiembre una respuesta que dentro del lenguaje diplomático habitual en estos casos, reflejaba una disposición favorable a la solicitud colombiana. En ella reconocía los problemas económicos que nos traía la libertad de mercado y se declaraba dispuesto a encontrarle una solución, "especialmente en vista de los sacrificios y compromisos que ha hecho su país para luchar contra los carteles de la droga". Pero insistía en que los problemas del "doble mercado" y de la redistribución de cuotas seguían vigentes. Cabe suponer que Colombia no constituyó la única preocupación norteamericana. La

abrupta descolgada de los precios del café amenazó seriamente las finanzas de otros países, entre los cuales El Salvador y Honduras son importantes aliados de Estados Unidos. Si este país no lograba restablecer el Pacto, estaría obligado a aumentar la ayuda económica a aquellas naciones.

Contando con el apoyo de Estados Unidos, era de suponer que el Pacto podría recomponerse en las negociaciones a realizarse entre el 25 de septiembre y el 6 de octubre. Por su parte, la Cancillería colombiana intervino por fin en el problema cafetero —dentro del fraccionamiento de las relaciones exteriores característico de Colombia, ese organismo no tiene responsabilidades en el manejo del comercio internacional— y logró el compromiso formal de Ecuador y Perú de apoyar el restablecimiento del Pacto. Guatemala y Costa Rica, si bien siguieron insistiendo en que se les aumentara su participación en el total mundial, parecieron dispuestos a transar con tal de que el Pacto volviera a funcionar.

La provechosa labor diplomática colombiana encontró un nuevo obstáculo, que amén de inesperado resultó infranqueable: la posición del Brasil. Este país había favorecido en todas las negociaciones anteriores la permanencia del Pacto, aunque sin hacer mucha fuerza. Tal tibieza tuvo tres motivos principales. Primero, el café no es ya un producto principal en su comercio exterior —en 1988 constituyó apenas 5.9 por ciento de sus exportaciones—; segundo, el gobierno abandonó en manos de los exportadores privados todo el manejo del grano; y tercero, los comerciantes brasileños no vivieron con demasiada preocupación la posibilidad del mercado libre, más aún habida cuenta de la gigantesca cosecha esperada para el año cafetero 1989-1990. Los negociantes brasileños reaccionaron ágilmente y consiguieron ampliar su participación dentro del total mundial exportado de 30.62 por ciento —cuota asignada para el año cafetero 1988-1989— a poco más de 33 por ciento. Se ha dicho que sus exportadores tienen problemas financieros y necesitan urgentemente liquidez. Puede ser, pero lo cierto es que Brasil contaba con el café y con los medios para exportarlo. Así, el enemigo de la economía colombiana cambió en tres meses, de Estados Unidos a Brasil. Ni siquiera la recon-

vención al presidente Sarney por parte de Bush sirvió para hacer entrar en razón a nuestros hermanos latinoamericanos.

Tras quince días de reuniones, las esperanzas colombianas con respecto a la revitalización del Pacto Cafetero se vieron truncadas. Las cuotas de exportación no fueron reimplantadas debido a la oposición de Brasil, las inquietudes de Estados Unidos y las dudas de otros productores. Sin embargo, se confirmó que la mayoría de los integrantes de la OIC deseaban la continuidad de la organización: para confirmarlo, 41 países exportadores, incluido Brasil, y 18 importadores, con Estados Unidos a la cabeza, depositaron sendas adhesiones en la ONU.

Pero no debe quedarnos tan sólo un amargo sabor en la garganta. Del recuento anterior es posible extraer algunas lecciones. Los países pobres están acostumbrados a pedir, incluso a exigir, ayuda y cooperación a los más ricos, sin preocuparse de aplicar entre sí tales virtudes. Durante años, los países cafeteros se han favorecido con los altos precios que implica la existencia de cuotas, pero sin intentar controlar la sobreproducción que caracteriza al mercado. Tampoco han logrado regular las exportaciones a los no miembros. Ni siquiera se han puesto de acuerdo sobre si es o no necesario prolongar el Pacto. Tal vez se requieran unos meses o incluso un par de años de mercado libre —que ya existía en los mercados de los países no miembros—, para que los productores piensen si van a autorregularse, primero, y lograr acuerdos entre sí, luego, que les permitan por último renegociar con los consumidores los términos de un nuevo Acuerdo. Solución que puede resultar muy costosa, pero el Pacto Cafetero venía desde hacia varios años con problemas estructurales que necesariamente debían aflojar. Por lo pronto, la próxima reunión de la OIC está anunciada para abril de 1990.

## GRITOS Y SUSURROS

Una cuestión nos asalta al final. ¿Por qué Colombia temió tanto la posibilidad del mercado libre, si era el país que tenía mejores condiciones para enfrentar esa situación, de atenernos a lo que decía la Federación? Hay que anotar que cuando la Federación decía esto pensaba

en dos cosas: la calidad del café colombiano y los recursos del Fondo Nacional del Café, calculados en más de 200 mil millones de pesos.

El primer factor, el tan mentado diferencial de calidad, favorable a nosotros, nada significó. Los compradores norteamericanos, europeos y asiáticos siguen comprando el grano en todas partes, sin agolparse a nuestras puertas para arrebatarse “el mejor café del mundo”. Y nuestro café baja de precio en la misma proporción que los otros. Uno de los principales mitos colombianos quedó de esta manera en entredicho.

Los recursos del Fondo Nacional del Café sí existen. Son ahorros hechos en la minibonanza de 1985-1986 que sirven para enfrentar la actual época de vacas flacas. En el presente estamos subsidiando nuestras exportaciones. Cada libra de café puesta en el exterior nos cuesta alrededor de 90 centavos de dólar, lo que implica perder entre 16 y 19 centavos en cada una, de acuerdo con los precios de finales de octubre. Si multiplicamos este déficit por la cantidad de café remitido, podemos calcular cuánto tardará el Fondo Nacional del Café en desaparecer.

Pese a los problemas que tiene el país para exportar por la carencia de una adecuada infraestructura de transporte y de puertos, el país enfrentó la libertad de mercado aumentando el promedio mensual de sacos exportados de poco más de 700 mil a más de un millón. Esto permite disminuir la pérdida de divisas pero acelera la erosión de los recursos del Fondo Nacional del Café.

De todas maneras el ajuste, tanto para los cafeteros como para el gobierno, es inevitable. Se prevé que la pérdida anual de divisas sea de 500 millones de dólares. Es cierto que la baja de los precios internacionales no tiene las consecuencias apocalípticas de hace 20 años, pero no deja de ser un golpe fuerte. Si se tiene en cuenta que los registros de exportaciones hasta el 31 de agosto aumentaron en 15.8 por ciento con respecto a los del año pasado y que las exportaciones sobrepasaron los 5.8 mil millones de dólares en 1988, se comprueba que el valor de las exportaciones de este año no será inferior al del año inmediatamente anterior,

pero todo el esfuerzo exportador adicional hecho este año se evaporó por cuenta del mercado libre del café.

Los problemas del café afectan ante todo a los cafeteros. El gremio cafetero ya no cuenta con el poder de imponerle al gobierno nacional todas sus condiciones y por ello se verá obligado a abrocharse el cinturón. El incremento último del precio interno, de 4.66 por ciento, significa que su aumento será este año inferior a la inflación en unos 5 puntos porcentuales. Las inversiones del gremio cafetero en el desarrollo de la región central del país disminuirán. El subsidio a los fertilizantes desaparecerá. Pero en últimas el gobierno y todos los colombianos sufrirán las consecuencias. El tinto será más caro. Las inversiones del Fondo Nacional del Café en papeles del gobierno se liquidarán a medida que sea necesario para comprar la cosecha. El gobierno se verá obligado a emitir y, de acuerdo con el monetarismo subyacente a su política económica, tomará medidas recesivas compensatorias que eviten el desbordamiento de la inflación.

La vehemencia con que fue defendido el Pacto Cafetero por Colombia es explicable porque a su alrededor se había desarrollado toda la economía cafetera en los últimos 27 años. Lo que no tiene mucho sentido es que hubiéramos confundido nuestras creencias acerca del mercado mundial cafetero con su realidad. Asimismo, era una ilusión pretender encuadrar a las 74 naciones que hacen parte de la OIC dentro del marco de nuestro problema con el narcotráfico.

Con Estados Unidos existen asuntos de carácter estrictamente bilateral que pueden ser negociados a cambio del compromiso contra el narcotráfico. Es el caso de las exageradas regulaciones que ese país impone a varios de nuestros productos de exportación. En cambio, la lucha contra el narcotráfico debe salir del estrecho marco de nuestras relaciones con Estados Unidos. Debemos internacionalizarla. Esta tarea tiene más probabilidades de éxito que la negociación de un Acuerdo Internacional del Café favorable a Colombia.

