

COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO PRODUCTIVO EN ESMERALDAS-ECUADOR: CARACTERÍSTICAS ACTUALES Y RETOS EN LA PANDEMIA

INTERNATIONAL COOPERATION AND PRODUCTIVE DEVELOPMENT IN ESMERALDAS-ECUADOR: CURRENT CHARACTERISTICS AND CHALLENGES IN THE PANDEMIC PERIOD

Mónica Vergara¹, Isabel Chila-Godoy², Francisco Mila³

¹Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Esmeraldas. Docente investigadora de la carrera de Negocios Internacionales.
E-mail: monica.vergara@pucese.edu.ec

²Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Esmeraldas. Docente investigadora de la carrera de Negocios Internacionales.
E-mail: maria.chila@pucese.edu.ec

³Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Esmeraldas. Docente investigador de la carrera de Negocios Internacionales.
E-mail: francisco.mila@pucese.edu.ec

RESUMEN

Este documento estudia el papel que ha jugado la cooperación internacional en el desarrollo de sectores productivos de Esmeraldas, tomando como referencia los cinco principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la ayuda y los posibles retos que enfrenta después de la pandemia global del COVID-19. Para ello se ha tomado como caso de estudio al sector cacaotero de Esmeraldas.

A través de un enfoque cualitativo se describe la interacción entre organizaciones productoras de cacao, actores de la cooperación internacional y el GADPE. Los datos se han construido desde 2018 a partir de una revisión documental y de entrevistas semiestructuradas aplicadas en tres de las más importantes organizaciones de la Provincia, en el GADPE y en dos ONG extranjeras cuyos proyectos de cooperación se desarrollan en el sector cacaotero.

La investigación muestra que en Esmeraldas se han logrado cambios importantes en relación con la gestión descentralizada de la CID, alineados con los cinco principios de la Declaración de París. Pero los resultados siguen siendo magros en términos de desarrollo en los sectores productivos rurales de la provincia y especialmente en las comunidades cacaoteras. Los datos sirven para generar un análisis en periodo pandemia.

Palabras claves: Cooperación Internacional, Desarrollo, Cacao, productividad, eficacia, Esmeraldas, pandemia.

ABSTRACT

This paper studies the importance of international cooperation for productive sectors in Esmeraldas and the possible challenges it faces after the global pandemic. This study is taking as reference the five principles of the Paris Declaration on Aid Effectiveness. For this, the cocoa sector of Esmeraldas has been taken as a case study.

Through a qualitative approach, the interaction between cocoa producing organizations, international cooperation actors and the GADPE is described. The data have been collected since 2018 by unstructured interviews applied to three of the most important cocoa organizations in the province, to the Director of International Cooperation of the GADPE and two foreign NGOs whose cooperation projects are carried out in the cocoa sector.

The research shows important changes in relation to the decentralized management of the IDC in Esmeraldas, aligned with the five principles of the Paris Declaration. However, the results are meager in terms of development in rural sectors such as those of the Province and especially in the cocoa sector. The data are used to generate a prospective study in the pandemic period.

Keywords: International Cooperation, Development, Cocoa, Efficiency, Productivity, Esmeraldas, pandemic

INTRODUCCIÓN

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID en adelante) ha tenido que ser sometida a un proceso de autocrítica, debido al agotamiento que comenzó a experimentar en la década de los noventa o lo que algunos denominan la crisis de identidad (Domínguez, 2011). Desde finales del siglo pasado se comienza a gestionar lo que se llamó la “Nueva Arquitectura de la Ayuda”, agenda que se trabajó en concordancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015) y que continúa ahora con los Objetivos de Desarrollo Sostenible o Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU en adelante).

En 2005, durante el Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, surge la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, la cual reafirma la necesidad de armonizar y alinear el suministro de la ayuda y establece cinco compromisos claves: Apropiación, Alineación, Armonización, gestión orientada a resultados, mutua responsabilidad. Los Foros posteriores celebrados en Accra 2008, Busan 2011 y en México 2014 han continuado la discusión sobre estos aspectos, con miras a mitigar los aspectos negativos de la cooperación internacional (La realidad de la Ayuda, 2019). Dentro de este contexto, la CID ha jugado un rol fundamental para diversos sectores en el Ecuador, entre ellos, el sector productivo, especialmente en áreas rurales o comunidades de grupos minoritarios. El sector cacaotero desde hace varias décadas atrás ha sido un importante receptor de créditos no reembolsables y cooperación técnica.

El objetivo de este documento es analizar el papel que ha jugado la cooperación internacional en el desarrollo de sectores productivos de Esmeraldas, tomando como referencia los cinco principios de la Declaración de París. Para ello se toma como caso de estudio al sector cacaotero de Esmeraldas. Gracias a la información construida desde 2018, hoy es posible hacer un análisis sobre los retos que enfrenta el sector productivo esmeraldeño y su vínculo con la CID en antes y durante el periodo de pandemia.

METODOLOGÍA

A través de un enfoque cualitativo y bajo un paradigma interpretativo se describe la interacción entre organizaciones productoras de cacao, actores de la cooperación internacional para el desarrollo y el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Esmeraldas (GADPE en adelante).

El diseño de la investigación responde a un estudio de caso de tipo instrumental (Stake 2005, p.17), es decir, sirve como base para abordar de manera más amplia los retos de la CID en la Provincia. Las organizaciones cacaoteras estudiadas han sido seleccionadas por sus estrechos vínculos con la CID y aunque por las características del estudio no es posible generalizar los resultados, el estudio permite abrir una ventana hacia la realidad del desarrollo en otros sectores dentro de la provincia.

La investigación se centra en la revisión documental sobre la CID en Esmeraldas, que sirvió para explorar los tipos de proyectos que se financian, las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) que los gestionan, los países desde los que provienen los fondos, los sectores a los que se dirigen, etc. Pero también ha servido para analizar datos proporcionados por las instituciones locales sobre el contexto económico, productivo y social de Esmeraldas.

Posteriormente, la investigación construye datos a partir de fuentes primarias para conocer más de cerca la realidad de las áreas rurales tomando el caso del sector cacaotero esmeraldeño como instrumento de análisis. La técnica aplicada es la entrevista semiestructurada, aplicada en 2018 a representantes de organizaciones cacaoteras de la provincia, a un representante del GADPE (en funciones hasta el 2018) y a los representantes de dos ONGD, cuyos proyectos de cooperación se desarrollan en el sector cacaotero.

Los datos se han actualizado hasta el 2020 a través de revisión documental y de información proporcionada por nuevos funcionarios públicos de la Provincia en talleres de Cooperación Internacional, así como de otros actores que forman parte de la gestión de proyectos. Estos últimos datos han servido para poner en perspectiva el futuro próximo del sector productivo y su vínculo con la CID.

Descripción de los casos estudiados

Para esta investigación se tomaron en cuenta tres de las más importantes asociaciones de cacaoteros, ubicadas en distintos puntos geográficos de la Provincia de Esmeraldas. Dos de ellas son organizaciones de segundo grado, constituidas por alrededor de 30 organizaciones de base y más de 800 productores de cacao conjuntamente. Una tercera organización incluida en esta investigación está constituida por 32 socios y trabaja con unos 650 productores de cacao que ellos denominan “socios”. En este caso, se trata de una organización de primer grado. Por razones de privacidad, en la investigación se protegen los nombres de las organizaciones y de los informantes.

En los tres casos han recibido cooperación internacional prácticamente desde que se conformaron como organizaciones. Esto la convierte en casos estratégicos para analizar, pero además porque representan a uno de los sectores agrícolas más importantes de la Provincia. La CID recibida es canalizada, ya sea, a través de la gestión del gobierno central o provincial, o por la gestión de las propias directivas de las organizaciones, quienes por lo general tienen entre sus miembros a personas con experiencia en captar fondos internacionales. El uso de esos recursos se ha dirigido a mejoras en infraestructura, centros de acopio, compra de plantas, pago de técnicos, pero también para adquisición de equipos que son utilizados para la transformación de la materia prima, por ejemplo, para fabricar chocolate. Los resultados más detallados sobre estos casos de investigación se exponen en el siguiente apartado.

Revisión de la Literatura

Para entender los alcances de la cooperación internacional es necesario partir de su definición. Chiani y Scartascini (2009) la definen “como acciones llevadas a cabo por Estados-nación u organizaciones de éstos, actores subnacionales u ONGs de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional de uno o más actores” (p.21).

La Cooperación Internacional para el Desarrollo aún no alcanza una definición consensuada, pero que básicamente se refiere a las alianzas entre actores para promover mejores estándares de vida, especialmente dentro de los países en desarrollo. La CID supone entonces un trabajo coordinado para abordar problemáticas globales como la pobreza extrema, el desempleo, el hambre, analfabetismo, calentamiento global, enfermedades, falta de infraestructura, etc.

La CID sufrió una “crisis de identidad” (Domínguez, 2011) en las dos últimas décadas del siglo XX lo que condujo a una nueva arquitectura del sistema. Esta propuesta estuvo centrada en el desarrollo sostenible, término acuñado en el “Informe de Brundtland” de las Naciones Unidas en 1987 el cual se tituló “Nuestro Futuro Común” y que estuvo liderado por la entonces Primera Ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland. De acuerdo con la definición del Informe Brundtland “El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas” (ONU, 1987; 2002). El desarrollo sostenible se basa en tres pilares

fundamentales: el crecimiento económico y la equidad, la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente y el desarrollo social (ONU, 2002; ECOSOC, 2021).

Es importante resaltar también otros aportes sobre el desarrollo que se vincularon a los cambios de paradigma de finales de los ochenta. El desarrollo humano fue impulsado desde el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y se enfocaba en otras variables además del crecimiento económico, explicando que, si bien el crecimiento del PIB era importante, no era el único. El PNUD explica en su informe que “el desarrollo humano se entiende como un proceso para ampliar las oportunidades de los individuos. En este sentido, se toman en cuenta también la libertad política, la seguridad personal la participación comunitaria y la garantía de los derechos humanos” (PNUD, 1990; p. 17).

En esta misma línea, Amartya Sen (2000) concibe al desarrollo como un proceso en el cual se deben eliminar los principales condicionantes a la libertad del ser humano, entre ellos la pobreza, la escasez de oportunidades económicas, las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en el que pueden encontrarse los servicios públicos.

A partir de estos paradigmas y de las brechas de desigualdad que se hacían cada vez más visibles entre los países en términos de desarrollo surge la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en 2005, la cual reafirmó la necesidad de armonizar y alinear el suministro de la ayuda internacional y establece cinco compromisos claves: Apropiación, Alineación, Armonización, gestión orientada a resultados, mutua responsabilidad.

La Realidad de la Ayuda (2019) se refiere a estos principios de la siguiente manera: la Apropiación establece que los receptores de la ayuda deben liderar los procesos para alcanzar su propio desarrollo, por lo cual, la cooperación debe incluir también mecanismos que les permita a los actores receptores fortalecer esta capacidad. La alineación supone que ese mismo liderazgo desarrollado por los socios receptores les permita tener sus propios procedimientos y medios (normativos, financieros e institucionales) para canalizar la ayuda, con lo cual los donantes deben alinearse a esos mecanismos y no imponer unos nuevos que entorpezcan y debiliten la cooperación.

Por otra parte, la Armonización implica, concretamente, evitar la duplicidad de proyectos que ha sido una característica común de la Ayuda al Desarrollo; en este sentido, se debe establecer una comunicación constante entre todos los actores para que exista coherencia en los procesos. La gestión orientada a resultados implicaría un cambio de perspectiva en relación con los recursos. El enfoque no estaría en la cantidad de recursos que se otorgan sino en los logros que se pretenden alcanzar con esos recursos.

La mutua responsabilidad se propone generar información clara, transparente y un trato horizontal, en el cual ambas partes tomen responsabilidad tanto en los procedimientos logísticos como presupuestarios para que los proyectos puedan ser llevados a buen término (OCDE, 2008; Ruíz y Cunego, 2012). Todos estos principios deberían mitigar las problemáticas que ha enfrentado la CID históricamente.

Por otro lado, la ONU ha constituido una ruta de acción con 17 nuevos Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS). Esta nueva agenda enmarca tres principios fundamentales: a) Enfoque para la programación basado en los Derechos Humanos; b) No dejar a nadie atrás; Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres (ONU, 2021). Aquí, la CID constituye un eje central para el cumplimiento de la Agenda 2030. En este sentido, la práctica actual de la CID se basa fundamentalmente en el cumplimiento de los ODS a través de los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

El COVID-19 y la Cooperación Internacional para el Desarrollo

En marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaraba que el COVID-19 se había convertido en una pandemia global; para ese entonces se reportaban “más de 118.000 casos en 114 países, y 429 [muertos]” en todo el mundo (OPS, 2020).

Asimismo, la CEPAL ha destacado que América Latina tuvo una contracción del PIB del 7,7% en 2020 producto de la pandemia y para abril de 2021 se concentraba un 30% de las muertes por COVID-19 e nivel global. Esto pone a la región como una de las más afectadas (CEPAL, 2021).

Ante esta situación la ONU estimaba que “la pandemia volverá a empujar a 71 millones de personas a la pobreza extrema en 2020, lo que sería el primer aumento de la pobreza mundial desde el año 1998” (ONU, 2020). Este mismo informe de la ONU prevé que la recesión mundial pueda afectar los presupuestos de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (que abarca principalmente a los países donantes del Norte) (ONU, 2020), pero además es muy posible que esto represente un retroceso en general para la CID.

Por otro lado, y no menos importante, las medidas restrictivas que han tomado los gobiernos para poder mitigar los contagios de COVID-19 han traído problemas sustanciales en las cadenas de suministros y por ende en los sectores productivos, de los cuales el sector agrícola no ha escapado. El Banco Interamericano de Desarrollo realizó un estudio en 2020 y los resultados mostraban que las ventas de los productores agrícolas de la región habían disminuido, en primera instancia por los inconvenientes para transportar los productos a los mercados y luego por la disminución de la demanda. Asimismo, la adquisición de insumos para la producción consiguió barreras en medio de las restricciones por la pandemia, estos problemas desequilibraron los precios de los productos (Schling et al., 2020).

El sector cacaotero en la Provincia de Esmeraldas y su vínculo con la cooperación internacional para el Desarrollo

Esmeraldas es una provincia costera ubicada en el Noroeste del Ecuador con una población de alrededor de 626.626 habitantes. En Esmeraldas la pobreza por ingresos supera el 40%; mientras que la tasa de pobreza multidimensional es de alrededor del 50% y la Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) supera también el 50%, lo que refleja un evidente retraso en comparación con el promedio nacional (INE, 2020; GADPE, 2017; Hurtado Caicedo y Velasco Abad, 2020). En las zonas rurales de la provincia (donde, además se produce el cacao) los índices de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas pueden superar el 90% (GADPE, 2017).

En Esmeraldas conviven actualmente organizaciones de primer y segundo grado, dedicadas a la producción y comercialización del cacao, algunas de ellas exportadoras, mayormente, de materia prima. Asimismo, la Agencia de Cooperación alemana indica que en la provincia de Esmeraldas unas 53.000 hectáreas están destinadas a la siembra de cacao, de las cuales un 91% de las plantaciones cacaoteras son de cacao nacional fino de aroma (o cacao Nacional), un tipo de cacao que resalta por su pureza, el sabor y la fragancia (como se citó en Navarrete, 2012). Según datos proporcionados por un atlas de la Fundación Maquita (2017) en Esmeraldas existen unos 7.257 productores de cacao.

El cacao ocupa el tercer producto de exportación no petrolera del Ecuador, por lo tanto, su producción es de suma importancia para el país. Asimismo, el cacao fino de aroma representa un producto relevante, puesto que su producción es escasa; según datos en la página oficial de la Asociación Nacional de Exportadores de cacao del Ecuador (2015) se trata de tan solo el 5% de la producción mundial del cacao, lo que implica que su precio suele ser más alto. El Ecuador genera el 63% de la producción mundial de este tipo de cacao.

La CID y la comercialización del cacao

La CID ha proporcionado asesoramiento a las organizaciones cacaoteras para conseguir certificaciones sanitarias y fitosanitarias que les garantiza el acceso a mercados internacionales. Este tipo de cooperación técnica es uno de los aspectos más relevantes en la interacción entre ONGD y las organizaciones, especialmente para diversificar su producto e internacionalizarse. Sin embargo, diversos factores externos e internos impiden a la mayoría de los agricultores una alta producción lo que incrementa el temor de los socios por buscar otros compradores en el exterior y no poder abastecerlos.

Los bajos niveles de producción tienen que ver con el escaso capital, tanto financiero como humano, con el que cuentan la mayoría de los productores miembros o “socios” de las organizaciones.

Las Agencias de cooperación les han ayudado a conseguir compradores internacionales y algunas de las organizaciones han logrado repuntar como importantes productores y vendedores de cacao, pero los logros para los pequeños productores siguen siendo limitados, ya que gran parte de las ventas de la materia prima se sigue haciendo a través de intermediarios quienes finalmente exportan el producto, reduciendo las oportunidades de internacionalización y mayor autonomía por parte de las organizaciones

La CID y los aspectos sociales de las comunidades cacaoteras

La CID (especialmente la que se promueve a partir de la Declaración de París en 2005) implica abordar asuntos transversales, que se adapten a las realidades de las comunidades y que ponga en primer plano la agenda de los socios (como se les denomina ahora a los receptores de la ayuda). El objetivo esencial de la Agenda de la Eficacia de acuerdo con los organismos internacionales era, y es, ayudar a los países en desarrollo a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS), planteados ahora en la agenda 2030 (OCDE y PNUD, 2019). En el caso específico del sector cacaotero, el objetivo es ir más allá de la producción y comercialización de la materia prima. Respondiendo a esta exigencia del sistema, la CID en Esmeraldas que se ocupa del sector cacaotero también financia proyectos sociales.

Promover la vinculación de los jóvenes a la producción del cacao ha sido un objetivo importante para la CID, por un lado, para mejorar sus oportunidades laborales y, por otro lado, para garantizar la sostenibilidad de la actividad económica rural. Cabe recalcar que una de las principales problemáticas de la producción del cacao en Esmeraldas es generacional, ya que el envejecimiento de los pequeños productores y la falta de interés de los jóvenes en el relevo agrícola pone en peligro la continuidad de la actividad. Esto último, evidentemente, responde a los bajos niveles de rentabilidad que representa para los locales dedicarse a producir cacao en condiciones de extrema pobreza. También se trabajan asuntos de género en las tres organizaciones, lo que ha permitido visibilizar el rol de la mujer, sobre todo en el caso de la zona norte de Esmeraldas, donde se evidenció un empoderamiento de las afroecuatorianas en la gestión administrativa de la organización. Este es un elemento transversal obligatorio para la mayoría de los proyectos de CID, vinculado claramente con el cumplimiento de los ODS.

Procesos de desarrollo económico de las comunidades cacaoteras y su vínculo con la CID

En relación con los alcances y desafíos de las organizaciones y sus comunidades, uno de los entrevistados afirmaba que persisten los problemas económicos de los pequeños productores, en gran parte por la falta de comprensión de muchos de ellos sobre los procesos administrativos y de gestión de la organización. Por otro lado, los representantes de las organizaciones reconocen que la asociatividad ha mejorado los ingresos de los productores. El construir bloques organizados permite a las comunidades y a sectores económicos tener mayor fuerza en las demandas, como bien indica Víctor Bretón Solo de Zaldívar (2002, p.173) constituyen “cajas de resonancia de las necesidades y expectativas reales de las bases”.

Todos los entrevistados coinciden en que la falta de educación, sobre todo en términos financieros y de gestión de negocios les ha representado problemas, no solo para llevar a buen puerto la organización y obtener un buen trato de parte de las entidades financieras, sino también para generar verdadero desarrollo en las comunidades cacaoteras y mejores relaciones entre productores de cacao.

La CID que se vincula directamente con el objetivo de promover el desarrollo local se concentra en el fomento de las actividades agroproductivas en Esmeraldas, no obstante, siguen teniendo demasiadas limitantes y estas se relacionan,

sobre todo, con problemas estructurales en las zonas rurales. Hay extremas carencias que van desde el nulo acceso a servicios básicos y pésimas infraestructuras, hasta la falta de oportunidades educativas y laborales para los jóvenes (quienes constituyen la base del capital humano). Los niveles de educación de los productores de cacao no suelen pasar de la secundaria y esto se debe a la falta de inversión pública en estas comunidades.

La percepción de las organizaciones hacia la CID es, en general, positiva e incluso la consideran vital, probablemente por la ausencia del Estado o por la promesa desarrollista que sigue transmitiendo el sistema de ayuda. No obstante, estos elementos evidencian que las organizaciones han creado ciertos niveles de dependencia hacia la cooperación internacional, lo que se confirma con la participación casi ininterrumpida de estos grupos en proyectos financiados con fondos extranjeros.

Confirmando lo anterior, los socios explican que, a pesar de los avances que han obtenido (apoyados en gran medida por la CID), siguen siendo muy vulnerables y el “desarrollo” de sus comunidades sigue estando muy lejos. La encargada del área social de una organización cacaotera afirmaba que “[...] la condición del pequeño productor no mejora”, por eso tienen una visión a futuro, lo que implica procesos de industrialización y vender el producto con valor agregado. En este sentido, la CID ha servido también para capacitarles en la maquila del chocolate y el financiamiento de infraestructura y maquinaria para el procesamiento.

Por otro lado, la investigación ha dejado ver que la percepción de los miembros de organizaciones cacaoteras hacia la intervención del Estado en estas áreas rurales es relativamente negativa, sobre todo cuando se les compara con la CID. Si bien las organizaciones reconocen la importancia de algunos programas gubernamentales que se han dirigido hacia el desarrollo de las actividades agrarias en los últimos años, consideran que el Estado no toma en consideración las verdaderas falencias del campo y de la actividad cacaotera.

La intervención de las ONGD en el sector cacaotero

Los representantes de las ONGD entrevistados explican que tienen un Convenio con el Gobierno Provincial de Esmeraldas para llevar a cabo proyectos en cadenas de valor como cacao y pesca. El objetivo general es que, al retirarse dicha ONGD, la empresa sea autosuficiente. Sin embargo, el técnico considera que la falta de recursos financieros para las organizaciones hace difícil esta realidad.

Las ONGD, han adoptado varias formas de intervenir en las comunidades productoras de cacao en la Provincia de Esmeraldas. En algunos de los casos estas ONGD han ayudado a las organizaciones a mejorar las cadenas productivas y procesos de cultivo a través de las capacitaciones y la cooperación técnica. Esto se ha traducido en mejores prácticas, innovación en los procesos de cultivo y, de manera más avanzada, la obtención de certificaciones. Mientras que, en otros casos, las ONGD les han financiado infraestructura, tecnología y equipamiento para la materia prima, así como la capacitación para darle valor agregado y convertirla en productos elaborados. De hecho, el proyecto apoyado por una ONGD italiana dio frutos en 2019 cuando se consolidó una marca propia de la Provincia de Esmeraldas que identifica al chocolate de las organizaciones beneficiadas (Herencia Esmeraldas, 2020).

En relación con la comercialización, las ONGD no siempre se comportan de la misma manera. Algunas ONGD han facilitado a las organizaciones cacaoteras el camino para conseguir mercados internacionales, no solo a través de las capacitaciones para satisfacer las exigencias de éstos, sino que incluso les han contactado directamente con el comprador. Por otro lado, existen ONGD que sirven como intermediarios entre los productores de cacao y los compradores, es decir, su compromiso es comprar a los productores, después de haberles ayudados en los procesos de producción.

El rol del Gobierno local como intermediario entre las Organizaciones cacaoteras y la Cooperación Internacional para el Desarrollo

La función esencial de la unidad de Cooperación Internacional del GADPE es conseguir y gestionar los recursos. El director de oficina de la CID entrevistado en 2018 afirmaba que la actividad se había vuelto en esos últimos cinco años (2013-2018) muy conflictiva y competitiva. El descenso del flujo de la ayuda después de la “graduación” del Ecuador se ha hecho sentir especialmente en Provincias como Esmeraldas.

Un aspecto para resaltar de las afirmaciones del informante es que, con los primeros proyectos de CID en Esmeraldas y el excesivo flujo de fondos se promovió una posición clientelar y paternalista en los beneficiarios. Esto se relaciona con las fuertes críticas que ha recibido históricamente la CID y que no es una característica única de Esmeraldas.

El funcionario indicaba que la mayoría de los proyectos que se implementan en Esmeraldas están dirigidos al sector productivo y medioambiental y, en los últimos años, dirigidos al desarrollo social. Esto último está relacionado con las reformas de la CID a partir de la Declaración de París en 2005 y la alineación de la Ayuda a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2000 y posteriormente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015 de la ONU.

Desde la perspectiva del representante del GADPE el sistema descentralizado de la gestión de la CID ha mejorado, puesto que les ha permitido delimitar los proyectos que son ejecutados por el gobierno central y los que tienen permitidos los GAD. Asimismo, existe la posibilidad de darle continuidad a los proyectos de CID, sobre todo porque la responsabilidad es compartida con los actores subnacionales. El funcionario afirmaba que una de las ventajas más relevantes de la descentralización es la prevalencia de las necesidades de los receptores (o socios) por encima de los intereses de los cooperantes. Por otra parte, el entrevistado comenta que alrededor del 90% de las zonas rurales de Esmeraldas no tienen acceso al agua potable y a otros servicios básicos lo que hace imposible generar desarrollo a pesar de la intervención de la CID en otras áreas, como en el ámbito productivo, por ejemplo.

Con respecto a la duplicidad de proyectos, el entrevistado afirmaba que había disminuido considerablemente con relación a lo que sucedía hace varios años atrás. Esto se debe a que la descentralización ha propiciado mayor comunicación entre los actores subnacionales y los cooperantes. No obstante, en datos obtenidos posteriormente en un taller académico se mencionaba la existencia de duplicidad de proyectos en Esmeraldas, este problema se detectó, según menciona el funcionario del GADPE, en distintos sectores y cadenas de valor, lo que ocasionaba desperdicio de recursos. Esta problemática está tratando de resolverse con nuevas políticas de gestión según la fuente.

El sector cacaotero de Esmeraldas en la pandemia y su relación con la CID

Contrario a los que sucedió con otros sectores de Ecuador, el sector cacaotero ha sorprendido en periodo de pandemia, puesto que las estadísticas parecen indicar que hubo un repunte del consumo de cacao a nivel internacional. Según información de una de las organizaciones de cacao, las exportaciones aumentaron alrededor de un 25% en el 2020 con respecto al 2019 (Palomino, 2020; Coba, 2020). Esto deja ver que en el plano económico las organizaciones cacaoteras han tenido posibilidades de hacer frente a la pandemia.

Por otro lado, Rikolto, una importante ONG cooperante en Esmeraldas, publica en su página web una nota sobre los retos para el sector cacaotero; menciona que uno de los principales desafíos ha sido combinar las actividades propias de la producción con procesos de bioseguridad para evitar contagios. Otro reto en este caso fue lograr capacitar a los productores a través de sistemas a distancia, algo que contrasta con las realidades de los campesinos, quienes muchas veces no están familiarizados con las tecnologías. Esta coyuntura podría traer nuevas formas de cooperación técnica en el futuro postpandemia, que reduciría costos para los socios del desarrollo.

El funcionario del Gobierno Provincial a cargo de la gestión de Cooperación Internacional mencionaba en un taller que existen enormes retos en el contexto actual de pandemia para la provincia y sobre todo existen grandes desafíos para superar la debacle económica que dejará el COVID-19. Como ya se prevé según datos de organismos internacionales, el Ecuador se verá fuertemente afectado económicamente; muchos de los sectores productivos, entre ellos los productores de cacao (a pesar de no haber sufrido en 2020 una crisis), posiblemente ameriten mayor apoyo y en este caso la CID que llegue a la provincia debe ser bien direccionada.

Finalmente, un estudio llevado a cabo por el Ministerio de Agricultura y Ganadería indica que en cooperación con la FAO se determinó que los ingresos de los hogares agropecuarios se han visto afectados y se prevé que puedan empeorar “debido a la incertidumbre con respecto al acceso de alimento y el consumo basado en una dieta con menor aporte nutricional” (MAG, 2020).

Los niveles de pobreza extrema y la falta de inversión en áreas rurales de Esmeraldas pueden verse seriamente afectados en periodo postpandemia, al menos que se promuevan políticas públicas concretas para favorecer a pequeños productores, sobre todo los más vulnerables. Un informe de FIAN Ecuador et al. (2020) explica que durante el 2020 los problemas de restricciones por el Covid-19 afectaron sustancialmente a las actividades económicas de las zonas rurales, especialmente aquellos productores que no están asociados y que debían trasladar su producto para vender a los intermediarios.

DISCUSIÓN

La participación de Esmeraldas en la distribución de la CID en el Ecuador es relativamente significativa en comparación con otras provincias. Según datos de la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Movilidad Humana el porcentaje de Esmeraldas en distribución de cobertura de la CID en el país es de 7,7%, sólo superada por la Provincia de Guayas que obtiene un 8,9% (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2020).

Desde la adhesión del Ecuador a la Declaración de París en 2009, se han impulsado reformas en las políticas públicas y la gestión de la CID en el país. En los casos estudiados en esta investigación los representantes de las ONGD coinciden en que los socios deben aportar una parte de los recursos para el proyecto para que sea un trabajo en conjunto. Esto consolida, de alguna manera, el principio de mutua responsabilidad de la Declaración de París (La Realidad de la Ayuda, 2019).

Por otra parte, se corroboró a través de las entrevistas que las ONGD trabajan de la mano del GADPE, lo que buscaría cumplir con la apropiación de la cooperación internacional. La apropiación supone consolidar el liderazgo del socio local, para evitar caer en las viejas prácticas en las que el donante solía poner las condiciones y lideraba el proceso, entorpeciendo el desarrollo local. Aun así, en las entrevistas se evidenció que todavía persisten estructuras que refuerzan la dependencia de los sectores en la CID. Bruno Ayllón (2007) explica que la cooperación “[...]transforma a los países subdesarrollados que dependen de la ayuda en Estados pasivos con ciudadanos que no encuentran incentivos para emprender, o generar mecanismos autónomos para escapar de la pobreza” (p.32).

Otro asunto que se logra detectar en la información recabada de las entrevistas y en la revisión documental es que, aunque los proyectos para el sector cacaotero de las distintas ONGD tratan de complementarse, en algunos casos, podría existir todavía duplicidad de esfuerzos. El principio de armonización de la Declaración de París contempla precisamente esta problemática. Un informe del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador (2016) afirma que “la CI debe complementar los esfuerzos del desarrollo del Estado ecuatoriano, a través de una adecuada división del trabajo y evitando la duplicidad de esfuerzos”.

Si bien la CID supone tratar de mitigar los efectos de la pobreza en países en desarrollo y sobre todo en áreas vulnerables, no logra tener efectos positivos para cambiar la realidad sin que los esfuerzos sean combinados con mayor inversión de

parte del gobierno local o central, sobre todo para resolver problemas estructurales como la falta de acceso a servicios básicos (agua potable, luz, salud, educación).

Como bien lo plantea Amartya Sen (2000), el desarrollo va ligado a las libertades que tiene los individuos; la pobreza y, más aún, la pobreza extrema constituye el principal obstáculo para las libertades individuales. En este sentido, todos los entrevistados coincidieron en que la pobreza de los productores esmeraldeños y la falta de acceso a servicios básicos (incluso en 90% de las zonas rurales de Esmeraldas) limita sus actividades productivas y por ende en el desarrollo económico y social. Con lo cual no puede en este caso ni pensarse en un tipo de desarrollo sostenible. Como lo explica Bretón Solo de Zaldívar (2001): “Los límites (y el fracaso) de los proyectos evidencian los límites (y el fracaso) del propio desarrollo como paradigma” (p.251).

El gobierno local y las ONGD aliadas se concentran en estas deficiencias gestionando, en la medida de lo posible, los fondos bajo el marco de los ODS. Sin embargo, se requiere de una mayor inversión del Estado para promover actividades claves como el sector agrícola. Al respecto Manning (2012) explica que: “la ayuda es intrínsecamente una segunda mejor solución en comparación con el desarrollo ‘local’”. La ayuda debe ser un elemento complementario y no la única o la mejor alternativa para promover desarrollo económico y calidad de vida. Esto implica que, aunque la CID permite avanzar en el alcance de los Objetivos de Desarrollo (especialmente de la Agenda 2030), no puede convertirse en una única herramienta.

Por otra parte, la idea de que los niveles de ayuda deben ir en aumento, puede ser interpretado también como una receta contraproducente para el desarrollo. Richard Manning (2012, p.2) considera al respecto que “la ayuda, como la mayoría de los otros insumos, está sujeta a rendimientos decrecientes”, es decir, un mayor nivel de ayuda no garantiza mejores resultados sino todo lo contrario.

En relación con los desafíos de la CID en la pandemia, un documento del OCDE (2020) prevé que se verán afectadas en mayor medida los países y las personas que ya se encontraban en condiciones de vulnerabilidad. Por las características de la pandemia, la mirada de los organismos internacionales y de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo se dirige especialmente al sector salud, donde claramente urgen mejoras, no solo para hacer frente a la crisis de salud actual, sino para prevenir crisis similares futuras. En Esmeraldas, especialmente las zonas rurales, los servicios básicos son deficientes. En la Provincia la red pública del agua sólo cubre el 61% (Hurtado Caicedo y Velasco Abad, 2020).

Por otro lado, datos publicados por el Banco Central del Ecuador (2020) indican que “en el segundo trimestre de 2020 el Producto Interno Bruto (PIB) decreció en 12,4% con respecto a igual período de 2019” justamente por las medidas de confinamiento globales por la pandemia. Este contexto de contracción dificulta la inversión pública y por lo tanto se puede requerir de mayor CID. Esto coincide con las apreciaciones que hacía Plaza (2020) sobre los posibles desafíos que tendrá el GADPE para poder captar mayores fondos de CID para mitigar problemas de la provincia y para el cumplimiento de los ODS; esto último depende, en gran medida, de la capacidad de los países para cooperar.

CONCLUSIONES

Si bien el Estado ecuatoriano ha tratado de generar desde 2009 reformas y programas que vayan de la mano con la Nueva Arquitectura de la Ayuda para la eficiencia en la gestión de los recursos, los resultados siguen siendo magros en sectores rurales de la provincia de Esmeraldas y específicamente en aquellas comunidades vinculadas al sector agrícola.

La investigación muestra que se han logrado cambios importantes en relación con la gestión descentralizada de la CID, alineados con los cinco principios de la Declaración de París firmada en 2005. Evidentemente, algunos principios han avanzado más que otros. Por un lado, los proyectos de CID han dado en los últimos años mayor voz a los “socios” o

receptores de la ayuda, al menos es algo que se evidencia en el sector cacaoero. Esto implica un avance significativo en la Apropiación de la ayuda.

Con respecto al alineamiento, las ONGD han dejado claro que su proceder se adscribe en gran medida a los procesos liderados por el GADPE, propiciando un escenario menos complejo para trabajar en conjunto. Por otro lado, aunque la armonización no está del todo resuelta en el sector cacaoero, sí existe un alto nivel de conciencia por parte del gobierno local y de las ONGD para promover este principio.

La gestión orientada a resultados ha sido uno de los principios más complejos para medir en esta investigación. No obstante, los datos proporcionados por las ONGD y el GADPE muestran que sus estrategias van dirigidas de manera más o menos coordinada para reforzar el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En cuanto a desarrollo, Esmeraldas sigue siendo una provincia con altos índices de pobreza, reflejada especialmente en las áreas rurales, donde se ubican los actores esenciales en las actividades agrícolas. Las comunidades dedicadas a la producción y comercialización del cacao podrían tener un excelente aporte al desarrollo sostenible desde varios ámbitos, siempre y cuando su continuidad no dependa de los fondos externos. Los problemas estructurales pudieran empeorar en la pandemia, sobre todo por las caídas de la economía y, por ende, la posible disminución de CID que proyectan tanto los gestores de la CID en la provincia de Esmeraldas como los organismos internacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Nacional de Exportadores de cacao del Ecuador. (2015). Cacao Nacional: Un producto emblemático del Ecuador. 14 de febrero de 2014. <http://www.anecacao.com/es/quienes-somos/cacao-nacional.html>
- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, 2(2): 32-47.
- Banco Central del Ecuador. (2020) La economía ecuatoriana decreció 12,4% en el segundo trimestre de 2020. <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1383-la-economia-ecuatoriana-decrecio-12-4-en-el-segundo-trimestre-de-2020>
- Bretón Solo de Zaldívar, V. (2002). Cooperación al Desarrollo, Capital Social y neoindigenismo en los Andes ecuatorianos. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 73: 43-63.
- Bretón Solo de Zaldívar, V. (2001). Cooperación al Desarrollo y demandas étnicas en los Andes Ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo. Quito: Flacso.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2021). Alicia Bárcena: la recuperación sostenible con igualdad requiere acceso equitativo a vacunas, mayor liquidez y reformas en la arquitectura financiera internacional. <https://www.cepal.org/es/comunicados/alicia-barcena-la-recuperacion-sostenible-igualdad-requiere-acceso-equitativo-vacunas>
- Chiani, A.M., y Scartascini, J.B. (2009). La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región. 1a ed. - Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung.
- Domínguez, R. (2011). La Crisis de Identidad del Sistema de Ayuda. Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Santander: Universidad de Cantabria.”
- Duarte Herrera, L.K., y C.H. González Parías. (2014). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. *Panorama*, 8(15), 117-131.

- FIAN Ecuador, Instituto de Estudios Ecuatorianos, Observatorio del Cambio Rural, Tierra y Vida y Fian Internacional. (2020). De quienes nos alimentan. La Pandemia y los Derechos Campesinos en Ecuador. Mayo, 2019 con el apoyo de Fundación Rosa Luxemburg- Región Andina, Forum Syd y Misereor. Quito- Ecuador.
- Fundación Maquita. (2017). Atlas del cacao del Ecuador. Quito: Maquita, comercio justo. Herencia Esmeraldas. (2020). <https://herenciachocolate.org/es/nuestra-historia/>
- Hurtado Caicedo, F & Velasco Abad, M (2020). La pandemia en Ecuador. Desigualdades, impactos y desafíos. Quito: Observatorio Social del Ecuador y FES-Ildis
- La Realidad de la Ayuda. (2019). Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda. <http://realidadayuda.org/glossary/declaracion-de-paris-sobre-eficacia-de-la-ayuda>
- Manning, R. (2012). Aid As A Second-Best Solution: Seven Problems Of Effectiveness And How To Tackle Them. WIDER Working Paper 2012/024. Helsinki: UNU-WIDER.
- Monje, J.A. (2014). Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana. Chile: CEPAL.
- Organización de las Naciones Unidas. (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2002). Carpeta de Prensa: Cumbre de Johannesburgo, agosto-septiembre 2002. [https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/desarrollo.htm#:~:text=%22El%20desarrollo%20sostenible%20es%20el,\(Informe%20Brundtland\)%2C%201987](https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/desarrollo.htm#:~:text=%22El%20desarrollo%20sostenible%20es%20el,(Informe%20Brundtland)%2C%201987)
- Organización de las Naciones Unidas (2020). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020. https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2021). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Principios. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Organización Mundial de la Salud. (2021). Coronavirus (COVID 19) Dashboard. <https://covid19.who.int/> Organización Panamericana para la Salud [OPS]. (2020). La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia. <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2008). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2019). Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: cómo los países socios están promoviendo partenariados eficaces. Alianza Global para la cooperación eficaz al desarrollo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2020). Declaración conjunta del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). <http://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/Declaracion-CAD-La-Pandemia-mundial-del-COVID-19.pdf>
- Plaza, L. (2020). Gestión articulación cooperación e internacionalización del territorio. GADPE. Presentado en el Taller de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 22 de octubre de 2020. PUCE, Sede Esmeraldas.
- Coba, G. El confinamiento aumentó el consumo de cacao en el mundo. Primicias, 15 de enero de 2021. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/confinamiento-mercados-internacionales-consumo-cacao/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo[PNUD]. (1990). Desarrollo Humano. Informe. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador. (2016). Políticas y Estrategias de la Cooperación Internacional No Reembolsable. Quito. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/10/politicas_y_estrategias_coop_int.pdf Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2020). Mapa interactivo de cooperación internacional. <http://app.cancilleria.gob.ec/mapa/#>
- Navarrete, H. (2012). Análisis de la capacidad institucional de tres organizaciones productoras en cacao de Esmeraldas, Ecuador. Tesis de Ingeniería en Desarrollo Socioeconómico y Ambiente en la Universidad Estatal Amazónica, Ecuador.
- Palomino, N. (2020). ANECACAO: cacao de calidad exportable en tiempos de pandemia. Rikolto Veco. <https://latinoamerica.rikolto.org/es/noticias/anecacao-cacao-de-calidad-exportable-en-tiempos-de-pandemia>
- Secretaría Nacional de Desarrollo y Planificación. (2014). Ventana Regional de la Región de Esmeraldas. Síntesis Diagnóstica de los Talleres de Participación. Sistema de indicadores sociales del Ecuador. http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/pubsis/pubsis_F021.pdf
- Sen, A. (2000). Desarrollo y Libertad. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Schling, M., Salazar, L., Palacios, A., y Pazos, N. (2020). ¿Cómo está afectando la pandemia del Covid-19 a nuestros campesinos?. En Banco Interamericano para el Desarrollo, Retos para la agricultura familiar en el contexto del Covid 19: Evidencia de productores de ALC. <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/como-esta-afectando-la-pandemia-del-covid-19-a-nuestros-campesinos/>
- Stake, R. E. (2005). Investigación con estudio de casos. Madrid: Ediciones Morata.
- United Nations Economic and Social Council [ECOSOC]. (2021). Promoting sustainable development. <https://www.un.org/ecosoc/en/content/promoting-sustainable-developm>