EUREDD Facility EFI

Funded by the European Union

Apoyo al desarrollo de un mecanismo de gobernanza mejorado para el sector del cacao y la trazabilidad del cacao en Ecuador

Resumen ejecutivo

Ecuador es el tercer exportador mundial de cacao (con más de 400.000 toneladas exportadas en 2021, equivalente al 9% de las exportaciones mundiales) y el primer país productor americano. En 2021, la EU REDD Facility apoyó al sector facilitando un diálogo nacional para formular las bases y una hoja de ruta para la implementación de un Sistema de Trazabilidad y Transparencia (ST&T) para la cadena de cacao, necesario para seguir y evaluar los riesgos de deforestación a lo largo de la cadena. Este diagnóstico incorporaba asistencia técnica para informar a los actores relevantes sobre la factibilidad técnica e institucional del desarrollo e implementación de dicho sistema.

Retos de la implementación de un Sistema de Trazabilidad y Transparencia

Durante el proceso de diagnóstico participativo se identificaron dos grandes retos de la implementación del ST&T

1. **La gobernanza de la cadena de valor:** un ST&T requiere que los actores de la cadena se coordinen en los procesos de generación y circulación de la información, pero también en la forma de poder financiar los costos que implica el desarrollo y la implementación y actualización permanente de un Sistema de Trazabilidad.
2. **La informalidad de los intermediarios y comerciantes:** en la actualidad se estima que más del 80% del cacao producido en el Ecuador pasa por las manos de uno o varios intermediarios y comerciantes. Son actores informales muy difíciles de visibilizar en un esquema de trazabilidad, pero absolutamente necesario para identificar y capturar la información de los 150.000 pequeños productores de cacao en el país.

Con estos antecedentes, la EU REDD Facility realizó un estudio complementario para desarrollar bases legales de un posible mecanismo de gobernanza de la cadena del cacao y desarrollar una metodología de trazabilidad partiendo de los intermediarios y comerciantes.

Metodología

Para alcanzar esa meta, el estudio enfatizó en dos aspectos específicos:

1. Identificación de las bases jurídicas, así como potenciales brechas jurídicas, para el desarrollo de un modelo de gobernanza de la cadena que contribuya a la creación y manejo del ST&T, analizando dos mecanismos existentes: la interprofesión en Francia, y el modelo parafiscal de Colombia con las federaciones.
2. Evaluación de la factibilidad práctica de la construcción de un ST&T para la cadena de cacao y chocolate a partir de los intermediarios y comerciantes.

Opciones de mecanismo de gobernanza para la cadena y bases jurídicas

Ecuador cuenta con un marco jurídico de orientación proteccionista, que busca favorecer y fomentar las distintas formas de asociatividad y reunión privada, en la que se incluyen las organizaciones en los sectores de la producción agrícola, pecuaria o agropecuaria.

Existe la posibilidad de que personas naturales o jurídicas con capacidad civil para contratar y obligarse puedan constituir diferentes formas asociativas, con o sin fines de lucro, cuyo financiamiento y subsistencia se basa en el establecimiento de cuotas voluntarias, de contribuciones obligatorias de sus propios miembros, de créditos bancarios o institucionales y, por excepción, de fondos públicos. Estas organizaciones económicas se encuentran reconocidas por la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y su Reglamento. La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) es la entidad encargada de otorgarles vida jurídica para su funcionamiento y de ejercer su control.

Creación de Organizaciones de Cadenas Agroalimentarias o Agroindustriales

En este contexto, y con los actores de la cadena, se identificó el concepto de Organizaciones de Cadenas Agroalimentarias o Agroindustriales (OCAs) como una oportunidad para coadyuvar a la disminución de costos, eficacia en los recursos disponibles y la creación de esquemas operativos y estratégicos que regulen el mercado interno y que potencien el comercio exterior, ayudando a la economía del país. Considerando la normativa ecuatoriana vigente (ver párrafo anterior) y comparando con el modelo de “Interprofession” de Francia así como el modelo parafiscal de Colombia, se viabiliza la creación de OCA’s en Ecuador de modo general:

1. La creación de una OCA de carácter privado, sin finalidad de lucro, constituida por iniciativa de las entidades de naturaleza asociativa de los eslabones de la cadena de un producto o grupo de productos, es factible y podría ocurrir al amparo del Decreto Ejecutivo No. 193 con la figura de corporación de tercer nivel. Su reconocimiento e inscripción debería estar a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).
2. No hay normas que regulen parámetros para cuantificar la representatividad de una OCA por producto o grupo de productos. Sería viable acoger los lineamientos del Código Rural y de Pesca Marítima francés, determinando esta representatividad en las dos terceras partes de operadores de cada eslabón de la cadena agroalimentaria, que en el país se podría cuantificar con base en fuentes de información existentes en el Servicio de Rentas Internas (SRI).

3. En Francia, las Organizaciones Interprofesionales (OIs) pueden solicitar la extensión de los acuerdos consagrados mediante un proceso ante la autoridad administrativa competente, con la finalidad de obligar a todos los operadores del sector a cumplir con las estipulaciones de dichos compromisos, como es el pago de contribuciones voluntarias obligatorias. Situación similar ocurre en Colombia, las Organizaciones de Cadenas Agroalimentarias (OCPs) pueden solicitar a los poderes públicos la imposición, mediante ley, de contribuciones parafiscales a un determinado gremio o colectividad. Estos recursos implican un beneficio directo a quienes los aportan, pero no forman parte del erario. En contrapartida, Ecuador no contempla, por el momento, un instrumento legal que permita a las organizaciones sociales del sector agroalimentario imponer acuerdos de forma general. Tampoco se contempla la fijación de contribuciones obligatorias para todos los intervinientes del sector. Sin embargo, al amparo de lo establecido en el artículo 281 de la Constitución, sería factible la creación de un cuerpo normativo que permita la creación de las OCAs y que éstas puedan imponer acuerdos de forma general que contemplen entre sus estipulaciones, la fijación de contribuciones voluntarias a los integrantes del gremio o colectividad específica que reporten un beneficio común al sector agroalimentario y agroindustrial.
4. De acuerdo con lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 193, las organizaciones sociales sin fines de lucro se encuentran bajo el control del ministerio del ramo que les otorgó la personalidad jurídica, en relación con la consecución de su objeto social. Además, se debería prever un organismo que se encargue del fortalecimiento del registro de las OCAs así como del control, de la vigilancia de su operatividad, de los mecanismos de comunicación con el Estado y de su cancelación. Por ello, podría crearse una subsecretaría especializada juntamente con un departamento de control en el MAG, en aplicación de los artículos 154 y 226 de la Constitución y del artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 437 (Competencia de los ministros de Estado para reorganizar sus subsecretarías y reformar los Textos Unificados de Legislación). Sin perjuicio de otras propuestas que podrían considerarse más adelante.
5. Se recalca que, en relación con el control que ejerce la Contraloría General del Estado sobre la utilización de los recursos estatales, al ser las OCAs de carácter estrictamente privado, las contribuciones fijadas a los operadores de cada uno de sus eslabones no estarían bajo su control, de conformidad con lo determinado en el artículo 211 de la Constitución, y en el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, por lo que una intervención en las condiciones descritas sería irregular, lo que constituiría una limitación a la intervención estatal en esta clase de organismos privados que no manejan recursos públicos.

Ecuador posee un largo recorrido de organización agrícola. A pesar de ello, no se ha llegado al punto de desarrollar órganos de concertación nacional, como ha ocurrido en Colombia o Francia, situación que evidencia la necesidad de construir un instrumento legal como las OCAs que garantice los derechos constitucionales de libertad de asociación y participación a través del reconocimiento de organizaciones sociales privadas sin finalidad lucrativa y representativas del sector agroalimentario. Pero existen varias normas jurídicas que en Ecuador permitirían la creación de una OCA. Lo que no existe es un cuerpo normativo específico y creado con el objeto de regular su naturaleza, objetivos, estructura organizacional, mecanismos de financiamiento, alternativas para su control y, fundamentalmente, los medios a través de los cuales podrían incidir en la elaboración e

implementación de políticas públicas vinculadas a la soberanía alimentaria con el objetivo de cumplir las condiciones constitucionales ya expuestas. Como resultado y continuidad del apoyo del EU REDD Facility, se está desarrollando este cuerpo normativo para su presentación a la Asamblea Nacional en 2024.

Factibilidad de implementar un sistema de trazabilidad a partir de los intermediarios y comerciantes

Los comerciantes e intermediarios son los actores fundamentales en la cadena para masificar el registro de productores de cacao independientes en un sistema nacional de trazabilidad. EU REDD Facility desarrolló una metodología que pretende, a un bajo costo, implementar un proyecto piloto que permita registrar en un sistema virtual de trazabilidad a una cantidad representativa de comerciantes e intermediarios, y luego de agricultores que cuentan con parcelas de cacao georreferenciadas en la provincia de Manabí, con miras a implementar el sistema a nivel nacional.

Esa iniciativa se realizó a partir del desarrollo de un aplicativo para el registro de comerciantes e intermediarios, así como de productores cacaoteros.

1. Registro de comerciantes e intermediarios: El comerciante es quien administra el aplicativo, registrando luego a intermediarios y productores con quien mantiene la relación comercial. El registro de los comerciantes e intermediarios cuenta con la siguiente información a obtener:
    - Número de celular.
    - Número de cédula.
    - Registro Único de Contribuyentes (RUC).
    - Nombre del comerciante o intermediario.
    - Ubicación del centro o centros de acopio (GPS).
    - Tipo de balanza que normalmente usa para pesar el cacao (romana, báscula, electrónica, reloj).
    - Medidor de humedad.
    - Infraestructura de fermentación.
    - Infraestructura de secado (tendal, marquesina, secadora mecánica).

Registro de productores cacao y geo-referenciación de sus parcelas: El comerciante define su estrategia de registro de productores, ya sea a través de intermediarios con los que mantiene una relación comercial, como también con productores a los que les compra directamente el grano. En general, el momento más oportuno para el comerciante e intermediario para el registro del mayor número de productores es al momento en que el campesino lleva el cacao a vender al centro de acopio o compra del grano[1]. Es importante anotar que para bajar el aplicativo el productor debe tener cobertura de internet. El comerciante puede apoyarse con materia publicitario, incentivando e invitando a productores a registrarse.

Después de ingresar información básica y algunos mensajes a través del aplicativo Whatsapp, el productor ingresa el número de parcelas que tiene en su finca; con un clic

[1] Por lo general un productor vende al intermediario o al comerciante cacao cada dos semanas.

ingresa a la primera parcela de las registradas; ingresa información si la parcela es monocultivo o sistema agroforestal, el registro en hectáreas o en número de plantas; y, finalmente, la geo-referenciación de la parcela. Para este último proceso, en el aplicativo se invita al productor a pararse en el centro de la parcela o solar de cacao y dar el clic: “Presione aquí. Para grabar la ubicación”. Para la geo-referenciación no es necesario contar con cobertura a internet. Una vez el productor tenga cobertura en su celular, el registro es instantáneo.

Principales recomendaciones del uso del aplicativo

El aplicativo, a pesar de que se diseñó bajo un modelo sencillo, sigue siendo un desafío para que el campesino lo entienda. En este sentido, se recomienda:

- Solicitar menos datos al campesino. Reducir la información a: Nombres y apellidos del productor/a, número de cédula, y geo-referenciación.
- No solicitar detalles de tipos de cultivos, cantidad de plantas y hectáreas.
- Una vez el productor registra la información, el aplicativo debe entregar una pantalla que indique que se registró con éxito.
- Cambiar el alcance del aplicativo, que sea para productores que tienen una única finca, que son la mayoría de los productores de cacao en el país.
- El comerciante debe contar con el apoyo de una persona de confianza, como soporte al productor para orientarlo en bajar y usar correctamente el aplicativo.
- Se propone trabajar el aplicativo en KOBO, el cual cuenta con campos más sencillos. Adicionalmente, con KOBO quedaría resuelto lo de la confidencialidad.

Descargo de responsabilidad. Este informe ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones aquí expresadas no reflejan en modo alguno la opinión oficial de la Unión Europea.

© European Forest Institute, 2023

EUREDD Facility EFI

Funded by the European Union