

Retos de la integración fronteriza y potencial de los hermanamientos

EL CASO DE LA HERMANDAD BINACIONAL ENTRE AUTORIDADES LOCALES DE ECUADOR Y COLOMBIA.

Departamento de Investigación e Innovación Social
Fundación CODESPA

RESUMEN

La integración fronteriza a través de hermanamientos locales es una experiencia todavía insuficientemente desarrollada en Iberoamérica. Para impulsar a su desarrollo, CODESPA está colaborando junto con las autoridades locales descentralizadas de Ecuador y Colombia para impulsar iniciativas de colaboración política y fomento productivo y comercial en la frontera. Gracias a las sólidas voluntades de los organismos y personas implicadas, se constituye una entidad binacional que, con apoyo de Fundación CODESPA, aborda sus retos estructurales y los desafíos administrativos y de desarrollo propios del contexto transfronterizo.

En un contexto de pobreza y violencia como el que existe en la frontera entre Ecuador y Colombia, la figura de la Hermandad, como entidad binacional, es una pieza clave para fortalecer, cohesionar y visibilizar la situación local y para lograr paz y desarrollo integral e inclusivo. Si bien en Europa las experiencias binacionales a nivel local se remontan hacia mediados del siglo pasado, en Iberoamérica son más recientes y todavía poco comunes. La Hermandad es una de las primeras experiencias formales de cooperación entre autoridades locales en la región, y su formación, labor y resultados ofrecen aprendizajes y muestran prácticas muy interesantes para otros países y territorios.

Importancia de la integración transfronteriza

La integración transfronteriza implica la colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos propios. Si bien en Iberoamérica existen diversas experiencias de

cooperación transfronteriza, estas se han construido sobretudo a partir de acuerdos binacionales entre los gobiernos centrales, dando poca autonomía a las unidades subnacionales. Esto ha supuesto que no se

responda a las necesidades locales reales y que el marco institucional se desarrolle poco, a diferencia de lo que ha sucedido en Europa, donde las primeras experiencias tuvieron lugar a principios de los años 50 para impulsar la conciliación y la construcción de la política europea.

En la experiencia iberoamericana, los prejuicios hacia la frontera y la asociación de actividades fronterizas con conflictos bélicos y comportamientos ilícitos ha limitado la integración transfronteriza que, sin embargo, es fundamental para el desarrollo, precisamente, de territorios azotados por la violencia y la pobreza, y en los que el estado central se percibe muy lejano.

La integración fronteriza ayuda a desarrollar cohesión y reducir tensiones, no sólo locales, sino también interestatales. Los acuerdos locales estimulan la construcción de la paz, contribuyendo a prevenir conflictos, ya que se genera confianza y unión a través de acciones de colaboración entre autoridades gubernamentales y sociedad civil. La acción conjunta genera sentimientos de unión a la vez que permite aunar recursos, habilidades y conocimientos para abordar problemáticas comunes a ambos lados de la frontera.

Todo ello impulsa el desarrollo social y económico en un círculo virtuoso que mejora la convivencia y las oportunidades de todos los pobladores.



¿Qué es la Hermandad binacional?

La Hermandad binacional es el nombre informal con que se conoce al Comité Técnico de Hermanamiento Transfronterizo Colombo - Ecuatoriano (CTHTCE), organización de carácter binacional entre

Ecuador y Colombia creada para promover el desarrollo de las regiones que ocupan la frontera entre estos dos países, denominada Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (en adelante, ZIFEC).

Se trata de una organización integradora y transfronteriza que responde a diferentes dimensiones del desarrollo (iniciativas económicas, de política pública, o educación) y está compuesta por entidades de gobierno autónomas descentralizadas de Ecuador y Colombia. La Hermandad binacional nace de la voluntad e interés de dichas autoridades locales que, a pesar de pertenecer a países distintos, se identifican en la representación de un mismo pueblo que comparte elementos fundamentales como territorio, costumbres, cultura, dinámicas comerciales y actividades productivas.

La Hermandad binacional se constituye en principal ente de gobernabilidad transfronteriza local, formada por entidades de gobierno autónomas descentralizadas.

Su constitución tuvo lugar tras la firma en el año 2014 del Convenio interadministrativo y de hermanamiento entre la Mancomunidad del Norte del Ecuador (integrada por las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos) y los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo. Para el gobierno de la Hermandad binacional, estas provincias y departamentos se rotan en la presidencia y en los órganos de dirección de manera anual, y se organizan internamente en comités técnicos.

La Hermandad binacional favorece la gobernanza articulando autoridades y ciudadanía local, y representando y visibilizando los intereses y necesidades locales. Todo ello hace más eficaz la gestión, y mejora la cohesión entre los agentes de la zona, aglutinando los distintos gobiernos a favor de un desarrollo territorial integral.

La existencia de una entidad como la Hermandad es especialmente relevante y necesaria en un territorio heterogéneo y complejo como es la ZIFEC.

CARACTERÍSTICAS DE LA ZIFEC

Se trata de una zona de importante carácter geoestratégico y geopolítico que abarca

DATOS DE LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA ECUADOR - COLOMBIA

- **Población total: 3,2 millones, 61% residentes en Colombia y 39% residentes en Ecuador.**
- **Población rural: 51% .**
- **Pobreza promedio por Necesidades Básicas Insatisfechas: 70%.**
- **Principales actividades económicas: agricultura y ganadería (27% de la población).**
- **Tasa promedio de ocupación de población mayor a 15 años: 48%.**
- **Tasa de subempleo: 39%**
- **Inseguridad alimentaria y desnutrición crónica.**



costa, sierra y amazonía, y que reúne a grupos de población afrodescendiente, indígena y mestiza.

Con continuo flujo de personas y productos, en la ZIFEC confluyen las problemáticas de las zonas rurales, como son la falta de acceso a educación, salud y trabajo; las problemáticas de los territorios fronterizos, desatendidos por los gobiernos centrales, y los desafíos de las oleadas de violencia que se producen como consecuencia del conflicto armado en Colombia y la inmigración desde Venezuela, que han incrementado más aún si cabe la presión en los escasos recursos y servicios de la zona.



Ecuador es el país de Iberoamérica y el Caribe con el mayor número de refugiados reconocidos: 69.315.

Frente a estas dificultades y retos, cabe destacar la fortaleza y cohesión que a la zona aporta la homogeneidad e identidad cultural del pueblo que la habita, que percibe la frontera como una línea política pero no cultural.

RETOS DE LA HERMANDAD

La Hermandad es una entidad indispensable para que la integración fronteriza se lleve a cabo con éxito y beneficiando a las poblaciones más vulnerables de la zona. Sin embargo, se enfrenta a importantes retos, muchos de los cuales son los mismos a los que se enfrentan cada una de las entidades que la componen.

Diferencias político – administrativas

Si bien en toda la zona hay una idiosincrasia propia, la gestión y coordinación de acciones comunes se ve dificultada por las

diferencias existentes en los sistemas político – administrativo de ambos países, así como el distinto nivel de desarrollo en algunos ámbitos y localizaciones.

Frente a esto, cabe destacar el liderazgo dinamizador y de unión que ejerce la Mancomunidad del Norte de Ecuador, y la continua voluntad de las partes integrantes por adaptar los procesos a las diferencias.

Debilidades estructurales

La Hermandad ha enfrentado desde su constitución, limitaciones derivadas de su propia estructura, siendo la principal, la falta de personalidad jurídica. Es asimismo limitante el hecho de que el personal de la presidencia y el secretariado sea voluntario, lo que reduce la capacidad de impulso por falta de tiempo y disponibilidad.

Frente a esto, el compromiso, ímpetu y las voluntades políticas de todos los miembros han sido esenciales para seguir avanzando.

Carencia estratégica

En sus seis años de historia, la Hermandad ha carecido de un plan estratégico y operativo para plasmar y organizar las acciones a

ORGANIGRAMA DE LA HERMANDAD BINACIONAL



Fuente: Estructura desarrollada a partir del proceso de planificación estratégica 2020 – 2024, actualmente en proceso de aprobación por el Comité Ejecutivo de Hermanamiento (CEH).

realizar y establecer la focalización de recursos.

Esto, sin embargo, se ha abordado recientemente y, en la actualidad, la entidad está desarrollando su Plan Estratégico 2020 – 2024.

Apoyo e Impulso de CODESPA

Fundación CODESPA ha estado trabajando en la zona transfronteriza ZIFEEC desde el año 2010, fundamentalmente impulsando iniciativas de desarrollo socioeconómico y de empleabilidad para las poblaciones más vulnerables.

En ese contexto y gracias al apoyo de la AECID a través del “Convenio Integración socioeconómica y empleabilidad para la construcción de un contexto estable y con garantías en la Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (ZIFEC)”, CODESPA ha trabajado con la Mancomunidad del Norte del Ecuador, impulsando acciones de apoyo a la Hermandad orientadas a dotarla de una estrategia y capacidad operativa. El objetivo fundamental ha sido fortalecer su acción en relación al fomento productivo e impulsar la integración de este tipo de objetivos y proyectos en las políticas públicas de desarrollo local.

Para generar bienestar es fundamental generar oportunidades económicas. De ahí la importancia de impulsar el desarrollo productivo en el marco de la Hermandad.

En el marco de la acción con CODESPA, se han creado espacios para fomentar el diálogo, generar y compartir conocimiento, y definir políticas públicas para la inversión en desarrollo productivo con enfoque de cadena de valor, según la experiencia de la fundación. Todo ello buscando crear un marco legal y de acción que ayude a los pequeños emprendimientos a fortalecerse, capacitarse y financiarse, así como a fomentar el desarrollo de un comercio lícito y formal en todo el territorio.



Un componente clave del apoyo a la Hermandad ha sido el acompañamiento para la realización de su Planificación Estratégica 2020 – 2024. Fundamentada en el marco legal de los dos países, la planificación estratégica se constituye como



TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO

Uno de los aspectos y productos que pueden resultar más relevantes en los procesos de integración fronteriza es la transferencia de conocimientos y aprendizajes. En los territorios transfronterizos se produce un paso diario entre países no sólo de personas y

PARTICIPACIÓN EN FERIAS COMERCIALES

Hasta la fecha, 20 organizaciones productoras integrantes de cadenas de valor en la zona de integración fronteriza ZIFEC (formadas por 932 familias), han participado como expositoras en ferias comerciales impulsadas por la Hermandad y CODESPA.

Asimismo, han participado 4 asociaciones de productores colombianos de Tumaco dedicados al cacao y la pesca artesanal.

Las ferias han contado también con la asistencia de delegados de las cámaras de producción de Tumaco y Pasto, y con representantes de autoridades de gobierno de ambos países.

un pilar fundamental para su fortalecimiento interno y en base de planificación para el desarrollo de toda la ZIFEC en los próximos años. Esta planificación ha supuesto un importante trabajo de consulta, análisis y colaboración entre las autoridades locales, la ciudadanía, y los organismos de apoyo como CODESPA.

productos, sino también de tecnologías.

Como parte del trabajo realizado con la Hermandad en su eje económico-productivo-financiero, CODESPA está promoviendo el establecimiento de vínculos comerciales binacionales que implican y resultan en intercambio de experiencias y en transferencia de conocimientos sobre procesos de innovación en los negocios. Por ejemplo, relativos a prácticas de exportación, modelos de negocio, o inclusión de tecnologías de bajo coste, accesibles a personas en situación de vulnerabilidad.

En un contexto con bajos rendimientos económicos, entre otros aspectos limitantes, es fundamental fortalecer capacidades de producción, procesamiento y

comercialización, así como fomentar la innovación productiva para fortalecer toda la cadena de valor de las familias campesinas y las pequeñas empresas.

El desarrollo de ferias binacionales es un ejemplo de acción para crear encuentros en los que se comparten experiencias sobre estrategias de fomento productivo, a la vez

que se impulsa el comercio y el emprendimiento.

Estas ferias generan también espacios para crear alianzas y compartir aprendizaje en los que realizar jornadas técnicas de capacitación para fortalecer cadenas productivas seleccionadas.



IDENTIFICACIÓN E IMPULSO A INICIATIVAS INNOVADORAS

A lo largo de 2019 CODESPA ha trabajado con familias socias de las cadenas de valor y con diferentes empresas ancla (transformadoras y comercializadoras) para identificar y fortalecer iniciativas innovadoras para el fomento productivo. Hasta el momento se han apoyado cuatro iniciativas con las que se continuará trabajando en los próximos años:

- Cultivo de camarón en piscinas con geomembrana.
- Producción y cultivo de cangrejo azul en semi-confinamiento

Estas iniciativas, implementadas en la provincia de Esmeraldas, zona Pacífico, contribuyen a incrementar la producción y ayudar a que el ecosistema marino se recupere. Se ha estudiado y concluido, además, que ambas experiencias tienen potencial de replicarse.

- “Alianza Pacífico”: alianza multi-actor entre empresas ancla para mejorar la oferta de camarón y acceder a mercados de exportación a través de acuerdos comerciales con asociaciones de pequeños productores del municipio de Tumaco.
- “Comunidades de Aprendizaje”: experiencia para compartir conocimientos sobre prácticas y mejoras productivas en la ciudad de Ibarra, zona Andina. Se plantea para compartir saberes ancestrales y prácticas productiva en temas como calidad de las semillas, control integrado de plagas y enfermedades, crianza de animales menores, y comercio solidario.

Los próximos pasos en esta experiencia se dirigen a compartir lo validado con productores de Nariño, también en zona Andina, y así enriquecer el conocimiento y mejorar prácticas a nivel transfronterizo.

Además de lo anterior, se están explorando iniciativas innovadoras en las cadenas de cacao y pimienta, con el objetivo de continuar fortaleciendo los recursos productivos y de generación de ingresos de las familias productoras de la zona.

Además de la transferencia de conocimientos sobre procesos y tecnología, el aprendizaje e implementación de metodologías de financiación es también un componente fundamental para avanzar el desarrollo productivo y las cadenas de valor,

ya que permite facilitar y mejorar el ecosistema de acceso a productos y servicios financieros.

CODESPA ha puesto un especial foco en facilitar acceso a financiación a un grupo de

FINANCIACIÓN Y EDUCACIÓN FINANCIERA

En 2019:

- > se han establecido acuerdos con 3 instituciones microfinancieras en Ecuador: FOCLA, CACMU y BANEQUADOR;
- > se han gestionado 184 créditos para 83 mujeres y 101 hombres por valor de un total de US\$ 698.455;
- > 12% de los créditos concedidos han sido destinados a activos fijos y el 78% restante a capital de trabajo;
- > se han desarrollado 15 talleres de educación financiera;
- > se ha trabajado con el Banco Agrario de Colombia para iniciar la bancarización de 25 productores en 2020.

familias, emprendimientos y cadenas productivas seleccionadas, a las que CODESPA acompaña e impulsa a lo largo de los distintos procesos productivos y de comercialización.

Así mismo, y para crear el entorno de desarrollo necesario, se busca capacitar y preparar al personal técnico de los gobiernos locales de ambos países en componentes de innovación para el fomento productivo, y en planificación y formulación de proyectos productivos con enfoque transfronterizo.

GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO

Otro aspecto importante del éxito de la integración fronteriza, que se constituye en medio a la vez que fin, es la generación del conocimiento. De este modo se alimenta el debate y se generan propuestas para el diseño de políticas públicas locales y de estrategias e iniciativas de fomento productivo en cadenas de valor, emprendimiento y empleabilidad.

Para ello, como parte de las iniciativas en torno a la Hermandad, se están llevando a cabo estudios a nivel provincial y departamental, así como diagnósticos en temas relacionados con las barreras de

género, el fomento productivo, los indicadores de cohesión social, la conflictividad y los procesos de migración forzada en toda la ZIFEC.





IDENTIDAD ZIFEC COMO ESTRATEGIA PARA MEJORAR LAS ESTRATEGIAS DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN

Una de las propuestas que desde la Hermandad se está trabajando es el desarrollo de una zona comercial común y con identidad propia, identidad ZIFEC, en la que comerciantes y productores a ambos lados de la frontera trabajen como colaboradores en lugar de competidores.

La presentación de productos con identidad territorial ZIFEC implica un proceso en el que se comparten prácticas que permiten mejorar la calidad de los procesos de producción, del producto, y de su comercialización.

Por ejemplo, que la pimienta de Putumayo se comercialice con identidad territorial genera un mercado seguro en Ecuador que evita el comercio ilícito, a la vez que genera un intercambio y mejora de prácticas productivas y abre nuevos mercados formales.

Conclusiones

El trabajo realizado por entidades binacionales como la Hermandad impulsa un cambio de percepción sobre las relaciones internacionales, convirtiendo las fronteras en puentes, y transformando las amenazas en oportunidades.

La descentralización, llevada a cabo en sintonía con las políticas centrales, confiere una flexibilidad al gobierno local que permite adecuar las políticas nacionales a las realidades locales, logrando con ello mayor democratización y dar respuesta a las necesidades e intereses de las regiones y poblaciones transfronterizas.

El proceso de creación y crecimiento de la Hermandad muestra cómo para llevar a cabo con éxito lo anterior se necesita un hermanamiento construido sobre sólidos pilares de voluntad y esfuerzo de las partes intervinientes. En este sentido, han sido fundamentales el compromiso de las autoridades locales ecuatorianas y colombianas, y la relación de confianza con CODESPA basada en años de trabajo sólido en la región.

Por último, el éxito de la Hermandad se está construyendo también sobre la claridad y alineación hacia una visión común de las autoridades y agentes civiles impulsores, en la que buscan que la ZIFEC se desmarque de las características propias las zonas transfronterizas y se convierte en un pueblo unido, con cadenas productivas fuertes y modelos administrativos sólidos. Un ejemplo y modelo de hermanamiento del que otras regiones y países puedan aprender.

CAMBIO DE VISIÓN
Entidades como la Hermandad
ayudan a cambiar la percepción de
las fronteras

Tanto la realización de esta Nota Técnica como las acciones de apoyo de CODESPA a la Hermandad que aquí se presentan, son posibles gracias a la ayuda de la AECID a través del "Convenio Integración socioeconómica y empleabilidad para la construcción de un contexto estable y con garantías en la Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (ZIFEC), Ecuador y Colombia n° 2018/PCONV/1165".