

Un modelo colaborativo nacional para promover la resiliencia local: la

Agenda Estratégica Interinstitucional en Guatemala



Trabajando juntos para crear comunidades resilientes, los socios de la Alianza por la Resiliencia³ (PFR por sus siglas en inglés) identificaron una oportunidad importante para promover la colaboración entre las instituciones rectoras del gobierno de Guatemala. Creando la Agenda Estratégica Interinstitucional, la Alianza por la Resiliencia une al Ministerio de Ambiente y Recursos (MARN), la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (SECONRED) y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) bajo la misión de reducir la vulnerabilidad de comunidades rurales con un enfoque integral.

Autora: Raquel Sigüenza¹
Editora: Carina Bachofen²

En Guatemala la falta de coordinación interinstitucional es un problema de país, que se ve no sólo a nivel de organismos centrales sino también en sus delegaciones regionales. Sin embargo, los mandatos del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), de la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (SECONRED) y del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), han encontrado una manera de trabajar conjuntamente en la reducción de la vulnerabilidad de las comunidades rurales.

Hasta el año 2012, MARN, SECONRED y CONAP mantenían cierta coordinación en el tema de reducción de riesgos. A pesar de ello, no contaban con un espacio para abordar integralmente sus respectivas políticas, estrategias y leyes para maximizar su impacto en las comunidades más vulnerables de Guatemala. La duplicidad de esfuerzos y la poca eficiencia en el uso de limitados recursos institucionales era evidente. En este contexto, los socios de la Alianza por la Resiliencia⁴ (PFR por sus siglas en inglés) identificaron una oportunidad importante para promover la colaboración entre estas entidades y a la vez poner a prueba un enfoque integral entre la Reducción de Riesgo de Desastres (RRD), la Adaptación al Cambio Climático (ACC) y el Manejo y Restauración de Ecosistemas (MRE).

La Agenda Estratégica Interinstitucional: un ejemplo de colaboración a nivel nacional

El desarrollo de una Agenda Estratégica Interinstitucional (AEI) entre instituciones con mandatos claramente definidos no es una tarea fácil. Se enfrentan desafíos relacionados con el otorgamiento de un respaldo en los instrumentos jurídicos de las instituciones, en sus procesos técnicos, y en sus herramientas de planificación –desde el nivel institucional, hasta el nivel municipal y comunitario.

1. Coordinadora Técnica, Wetlands International Guatemala

2. Asesora Técnica, Centro del Clima de la Cruz Roja Media Luna Roja

3. En 2011, cinco organizaciones humanitarias, de desarrollo y ambientales, con el apoyo del Ministerio holandés de Relaciones Exteriores, formaron una alianza llamada "Alianza por la Resiliencia" (PFR, www.partnersforresilience.nl) a fin de reducir los efectos de los riesgos en las comunidades vulnerables de diferentes países y generar enseñanzas sobre prácticas idóneas para el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades. El programa, en el que participan 9 países, 3 continentes y 70 ONG asociadas, administra un presupuesto de 40 millones de euros, lo que lo convierte en el programa de mayor envergadura en su tipo.

4. En el año 2011, cinco organizaciones humanitarias, de desarrollo y ambientales, con el apoyo del Ministerio holandés de Relaciones Exteriores, formaron una alianza llamada "Alianza por la Resiliencia" (PFR, www.partnersforresilience.nl) a fin de reducir los efectos de los riesgos en las comunidades vulnerables de diferentes países y generar enseñanzas sobre prácticas idóneas para el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades. El programa, en el que participan 9 países, 3 continentes y 70 ONG asociadas, administra un presupuesto de 40 millones de Euros, lo que lo convierte en el programa de mayor envergadura en su tipo. En Guatemala los socios incluyen la Caritas Diócesis de Zacapa/Cordaid, la Cruz Roja Guatemalteca, CARE/Asociación Vivamos Mejor, Wetlands International y el Centro del Clima de la Cruz Roja Media Luna Roja.





La AEI nació como un espacio de diálogo buscando metas en común entre las políticas públicas y estrategias institucionales. Su objetivo es facilitar la ejecución desde modelos colaborativos a nivel nacional hasta acciones concretas en el campo. Es el mayor logro en incidencia política a nivel nacional de la Alianza por la Resiliencia en Guatemala y la sombrilla bajo la cual se articulan y priorizan las demás iniciativas y resultados de PfR esperados en el país.

Los programas centrales de la AEI son: 1) Articulación de política pública y sus estrategias; 2) Fortalecimiento de capacidades interinstitucionales; y 3) Reducción de vulnerabilidades (sociales, económicas, ambientales, políticas, educativas). La AEI ha logrado un entendimiento común entre los rectores⁵ y un lenguaje más unificado para enfrentar una problemática nacional que antes se abordaba desde una perspectiva individual.

Sentando las bases para la Agenda Estratégica Interinstitucional

Se requirieron al menos tres condiciones para facilitar el proceso de la elaboración de la AEI. La primera fue esperar el momento político más adecuado. El inicio de PFR en Guatemala coincidió con elecciones generales y se dieron cambios en las altas direcciones de Ministerios y Secretarías de Estado. La experiencia de los socios PFR determinó las condiciones y momento más propicias para considerar una AEI entre instituciones de gobierno.

La segunda condición, y probablemente la más importante, fue el promover acercamientos (al inicio individualmente) con los funcionarios para hacer un sondeo de la voluntad política frente a procesos de armonización y construcción colectiva.

La tercera condición fue el aprovechar los contactos pre-existentes de los socios PFR con

algunos miembros clave de los equipos técnicos de las instituciones. Estas personas se convirtieron en “embajadores” del enfoque integral de PFR en sus instituciones y reforzaron el interés de trabajo de PFR con sus autoridades.

Como resultado de procesos de consulta facilitados por PFR, posteriormente se decidió trabajar dos niveles simultáneamente: 1) el nivel político, que incluye a las autoridades de las instituciones; y 2) el nivel técnico, con los cuales se podría construir y consensuar la propuesta a presentar posteriormente a Ministros, Viceministros y Secretarios Ejecutivos. Se decidió oficializar la cooperación interinstitucional a través de una carta de entendimiento. Sin embargo, siendo conscientes de que dicho instrumento podría tardar tiempo y que no se quería dejar parada la iniciativa hasta que se concretara la firma a alto nivel político, se acordó trabajar en paralelo el proceso hacia el instrumento jurídico y la construcción de la AEI con los equipos técnicos. Fue el primer momento en que se consensuó la importancia de asegurar un flujo de información e impacto entre el nivel local y el nivel nacional.

Cómo se desarrolló la AEI

Para poder facilitar la elaboración de la AEI, los socios PFR primero desarrollaron un **mapa de actores** con los cuales se consideraba estratégico y prioritario trabajar. Aunque muchos actores de gobierno tenían vínculos relevantes con PFR (por ejemplo, Instituto Nacional de Bosques, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación), se tomó la decisión de concretar acciones con los rectores de RRD/ACC/MRE. Los socios PFR consideraron que en base a las capacidades y tiempo del Programa, era mejor abarcar poco pero con mayor impacto nacional. Sin embargo, en ningún momento se ha descartado la posibilidad de que a futuro estas instituciones también puedan sumarse a los procesos ya iniciados en la AEI.

5. Representantes de instituciones de Estado. En este caso particular se refiere a las organizaciones participantes en la AEI: MARN, SECONRED y CONAP.

Basado en los resultados del mapeo, se decidió **abrir un espacio de diálogo** con los rectores nacionales, regionales y otros actores identificados como claves. En enero de 2013 PfR desarrolló el **Foro Nacional** “Acercamiento a un Enfoque Integrado de Reducción de Riesgo a Desastres, Adaptación al Cambio Climático, Manejo y Restauración de Ecosistemas con Actores Nacionales y Regionales”. Este foro incluyó por lo menos a 90 participantes de diferentes sectores con los cuales se esperaba identificar prioridades y oportunidades de trabajo en colaboración con PfR.

“Definitivamente es común para estas instituciones en el caso de CONAP y en el Ministerio de Ambiente trabajar en forma conjunta. Sin embargo, tenemos la integración de la SECONRED para ver el tema de la gestión de riesgo. Considero que esta propuesta va a fortalecer esos lazos interinstitucionales y poder hacer más eficientes los recursos de las tres instituciones.”

César Vinicio Montero, Viceministro de Recursos Naturales, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)

A raíz de dicho Foro, se evidenció la necesidad de encontrar puntos de convergencia y prioridades entre las Políticas Nacionales de Cambio Climático, Reducción de Riesgos y Diversidad Biológica que pudieran traducirse en acciones concretas a nivel municipal y comunitario. Este fue un paso determinante para la construcción de una posible agenda estratégica entre MARN, CONAP y SECONRED.

Los socios PfR plantearon la posibilidad de contratar específicamente a una persona clave y estratégica que pudiera orientar la construcción colectiva de la agenda conjunta con el MARN, SECONRED y CONAP. Más que un experto en RRD/ACC/MRE se le apostó a **un profesional con conocimiento y experiencia en facilitación de procesos colectivos entre gobierno y sociedad civil**. La selección del profesional que se haría cargo de este proceso de impacto nacional se hizo en conjunto. Dadas las limitaciones de tiempo y perfil necesario para dedicarse completamente al tema de incidencia política, el haber tenido a una persona a cargo hizo totalmente la diferencia.

En agosto de 2013 y con **la participación de delegados a nivel central y regional de las tres instituciones**, se sentaron las bases metodológicas y conceptuales, así como la ruta crítica de trabajo

para la AEI. Se acordó establecer los tres programas centrales. Durante este taller y las subsiguientes reuniones con los tres rectores se evidenció la necesidad de incluso lograr un lenguaje homologado. El caso más claro es sobre la definición de acciones de mitigación, que para MARN y SECONRED significan cosas muy distintas.

El borrador de la AEI, que venía trabajándose muy bien con el equipo técnico conformado por los tres rectores y PfR, debía devolverse a las autoridades de las instituciones por lo que se planificó **una cena de alto nivel político**. Aquí se rectificó el apoyo y voto de confianza en palabras del Viceministro de Recursos Naturales del MARN, el Secretario Ejecutivo del CONAP y la Delegada del Secretario Ejecutivo de la SECONRED para continuar y concretar el trabajo ya en proceso.

Atendiendo la solicitud reiterada de los funcionarios en los talleres y reuniones de llevar acciones concretas al campo a través de productos clave, se decidió **afinar el borrador de la AEI con un Plan de Acción**. A la fecha, este Plan de Acción no solamente logró que el borrador se tradujera en una versión final ya entregada formalmente a las autoridades, sino que además se ha vuelto el marco de trabajo de los demás productos PfR. Entre los cuales destacan mesas regionales de Cambio Climático, el fortalecimiento de las Coordinadoras Locales para la Reducción de Desastres (COLRED) y un diplomado y módulos educativos con un enfoque integral. Estos productos refuerzan mayor credibilidad y confianza en la AEI y potencian su institucionalización y apropiación a largo plazo.



El Programa PfR escala niveles altos para la movilización de recursos

En octubre de 2013, Cordaid organizó un taller conjuntamente con Cáritas Diócesis de Zacapa y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) sobre el "Papel de la Sociedad Civil en la Reducción del Riesgo de Desastres, con el enfoque Integral". Este taller fue parte del Foro de Política de la Sociedad Civil del Banco Mundial celebrado conjuntamente con las Reuniones Anuales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. El tema central era lograr un mejor entendimiento de la necesidad de la interrelación entre la Reducción de Riesgo de Desastres, la Adaptación al Cambio Climático y el Manejo y Restauración de Ecosistemas. La AEI se mostró como un ejemplo de cómo pueden obtenerse sinergias entre gobierno y sociedad civil para trabajar en conjunto en la búsqueda del desarrollo de las comunidades. Además abrió una ventana de cómo el Programa PfR puede escalar niveles altos y ampliarse hacia otras comunidades no localizadas en el área de trabajo.



Impactos a la fecha

La AEI ha logrado los siguientes impactos desde 2012:

- Actualmente existen instrumentos jurídicos bilaterales entre uno o dos de los rectores, pero ningún convenio entre los tres. El que la AEI vaya ratificada con la firma de una carta de entendimiento, no solamente la oficializa sino además la respalda para la gestión necesaria para su sostenibilidad.
- No serán solamente los socios Pfr quienes movilicen recursos para la AEI, sino que se espera sean los tres rectores a través de un perfil innovador a ser presentado a los foros de cooperantes, sector privado y otros entes del Estado.

Resultados Esperados

La AEI espera convertirse en un mecanismo de coordinación nacional consolidado que desarrollará y homologará las herramientas prioritarias del modelo colaborativo para impulsar y motivar la transferencia de aprendizajes de forma conjunta y con mayor impacto local. Al igual que los socios Pfr, cada uno de los rectores, en sus propias palabras, esperan beneficiarse en diferentes formas:

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) espera que la AEI sea una herramienta que ayude en la ejecución de actividades en los componentes de adaptación, reducción de vulnerabilidad y mitigación de la Ley Marco de Cambio Climático, para que sus delegaciones regionales puedan tener una agenda local para implementar acciones conjuntas con municipalidades y otros actores del territorio. Esta

plataforma se convierte en un pilar de trabajo para la formulación conjunta e identificación de medidas de respuestas, propuestas de proyectos en las áreas vulnerables y el desarrollo de las capacidades para la interpretación de los escenarios de cambio climático.

Para la **Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (SE-CONRED)**, la construcción de la AEI representa la oportunidad para definir líneas de acción conjuntas a partir de los propios mandatos e instrumentos de política, logrando desde el quehacer institucional ir creando una cultura para la reducción del riesgo a los desastres con el fin último de construir comunidades resilientes.

El **Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP)** considera importante continuar construyendo modelos colaborativos que conserven la diversidad biológica como una herramienta de adaptación al cambio climático. Con la conservación de la diversidad biológica se seguirán produciendo los servicios ecosistémicos que disminuyen la vulnerabilidad socioambiental en beneficio de las comunidades, respetando y haciendo uso de su conocimiento local para producir modelos adaptativos desde sus propias cosmovisiones.

Los **socios Pfr** plantean como meta final acciones concretas que promuevan el enfoque integral RRD/ACC/MRE y que beneficien a comunidades vulnerables en Guatemala. La AEI es una respuesta coordinada para la ejecución de modelos colaborativos en el campo.

Retos y Oportunidades

Reflexionando en la experiencia de la elaboración de la AEI, se reconocen los siguientes retos que podrían comprometer su sostenibilidad:

Reto 1: La homologación de criterios, herramientas, dictámenes y opiniones de forma conjunta, motivará y desarrollará la formación de cuadros especializados en la temática prioritaria que debería ser internalizada en las instituciones para evitar que los cambios en las agendas de gobierno obstaculicen la implementación del modelo colaborativo sostenible a nivel local.

Reto 2: Tendrá que facilitarse un consenso sobre los tipos de mecanismos o arreglos institucionales necesarios. Lograr la descentralización y desconcentración en la implementación del modelo colaborativo también ayudará a hacerlo sostenible a largo plazo. El que la AEI se traduzca en actividades concretas incluidas en los Planes Operativos Anuales 2015-2016 de los rectores y el que se oficialice su estructura de seguimiento, son factores que también le apuntan a la sostenibilidad.

Reto 3: Que se logre cumplir con el Plan de Acción a nivel central y se traduzca del nivel nacional al nivel local/departamental, sería la mejor réplica de la experiencia. Ello dependerá a su vez de las capacidades instaladas y recursos disponibles en las instituciones.

No obstante, se presentan oportunidades importantes a aprovechar:

Oportunidad 1: A través de su institucionalización con la firma de una carta de entendimiento entre el MARN, SECONRED y CONAP se espera que los rectores promuevan el enfoque integral de la Alianza desde lo nacional a lo local y viceversa, tomando como base el Plan de Acción. La carta también servirá para asegurar la sostenibilidad más allá del tiempo que dure el Programa PfR en Guatemala.

Oportunidad 2: Se espera que la AEI sea una plataforma atractiva para la gestión y recaudación de fondos de manera conjunta y alineada con la cooperación nacional e internacional. Inicialmente se trabajará en los territorios de la Alianza (Chiquimula, Izabal, Quiché, Sololá y Zacapa), pero con la apropiación e institucionalización por los rectores, se espera llevarlo a escala y no solamente trascender fronteras geográficas de PfR, sino también trascender el tiempo de duración del Programa.

Oportunidad 3: Se apunta a que la reducción de la vulnerabilidad pueda convertirse en uno de los elementos comunes, reconociendo que la plataforma construida y apoyada por PfR y los tres rectores se ha convertido en un espacio para coordinar e implementar acciones y prioridades compartidas de forma interinstitucional. Sin embargo, será necesario también continuar en la búsqueda del balance entre la implementación de acciones globales, regionales, nacionales y locales conectadas íntimamente y enfocadas en la resiliencia comunitaria.

“Cuando nosotros cruzamos nuestras líneas de acción, nuestros planes de trabajo mediante esta Agenda Estratégica, nosotros estamos aprovechando los recursos ya existentes, pero a la vez también estamos llegando a replantear nuestros presupuestos de gobierno, alineándolos también a otras agendas de trabajo a nivel interinstitucional basados en lo local, con lo cual nosotros creemos que a corto, mediano plazo tenemos una sostenibilidad con nuestros presupuestos. Esto puede ser un polo de atracción para nuevas cooperaciones en un futuro a largo plazo.”

Benedicto Lucas, Secretario Ejecutivo, Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP)



“Si no trabajamos de la mano, ustedes pronto no tendrán diversidad biológica que conservar”.

Ángela Leal, Directora de Gestión Integral de Riesgo de SECONRED, durante el Foro Académico celebrado en marzo 2014 con motivo de la visita a Guatemala del Secretario Ejecutivo del Convenio de Diversidad Biológica.



Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas

La experiencia generada con la elaboración de la AEI ha generado diversas sugerencias para otras iniciativas o programas que busquen promover un enfoque integral y/o una colaboración interinstitucional en el futuro. Más específicamente, las lecciones aprendidas a lo largo del proceso incluyen:

- Es importante contar con una estrategia de incidencia política a nivel interno antes de iniciar procesos con actores externos.
- La apropiación de la AEI a alto nivel político por los rectores está siendo un factor crucial. La confianza ganada por los socios PFR a través de productos concretos reafirma la voluntad mostrada inicialmente por las autoridades.
- Los socios PFR se plantearon que el Plan de Acción de la AEI incluyera pocos resultados, pero que incidieran en un buen impacto para mantener la credibilidad del proceso.
- Se hace necesario a futuro la incorporación de otros actores, como por ejemplo un acercamiento con las autoridades del MINECO⁶, MINFIN⁷ y SEGEPLAN⁸ para lograr la incidencia en los presupuestos estatales y de esa forma lograr que la AEI cuente con financiamiento permanente y sostenido.
- Este proceso de construcción inició desde el nivel central de las instituciones pero también contó con una participación efectiva de las

delegaciones regionales para la definición de la AEI. Los vínculos con dichos delegados institucionales deben mantenerse y reforzarse en el terreno.

- Los materiales de comunicación son un complemento ideal, lo cual pudo evidenciarse claramente con el video producido por el Pool de Trainers de Cordaid que está llevando el mensaje de la AEI a otros países y públicos.
- Es importante incluir resultados e indicadores lo más cuantitativos posible para monitorear el impacto de las acciones implementadas por cualquier iniciativa similar a la AEI.

Cabe resaltar como ejemplo que el desarrollo de la AEI se ha beneficiado de algunos procesos innovadores. La incorporación de SE-CONRED para trabajar de la mano con instituciones tradicionalmente ambientalistas y el visibilizar la pertinencia de su temática de manejo y restauración de ecosistemas, es algo innovador.

Las construcciones colectivas suelen ser procesos largos y complejos pero muy enriquecedores. La AEI no ha sido la excepción. A través de ella, los impactos, innovaciones y lecciones aprendidas que PFR pueda dejar en el país, están traducándose y potenciándose en una visión de Estado. El reto no hubiera sido posible de abordar sin el compromiso y meta en común entre los tres rectores y los socios PFR de aportar al desarrollo integral de comunidades vulnerables de Guatemala.

6. Ministerio de Economía
7. Ministerio de Finanzas
8. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

ALIANZA POR LA RESILIENCIA



Contacto:

Cruz Roja Guatemalteca | veronica.rivera@cruzroja.gt
+502 2381 6565

CARE | caregt.caregt@ca.care.org
+502 2331 4575 - 2360 4801

Asociación Vivamos Mejor | info@vivamosmejor.org.gt
+502 7762 0159 - 7762 0160

Caritas Diócesis de Zacapa | caritazacapagt@gmail.com
+502 7941 2230 - 7941 2179

Wetlands International | wi.guatemala1@gmail.com
+502 2331 4575 - 2360 4801

www.partnersforresilience.nl

 /alianzaportalaresiliencia

E-mail: pfrprogramaca2@gmail.com

