



Funciones de las OSC en la coherencia

Introducción 2

¿Cómo es la integración? 2

La función de las OSC en la integración 2

Integración local: Las funciones de las OSC en cada etapa del ciclo de planificación 3

Planificación 3

Implementación 5

Aprendizaje 6

Fuera de lo local: ¿Cómo contribuyen las OSC a la integración y coherencia en otras escalas geográficas? 8

Gobierno local 8

Gobierno nacional y subnacional 10

Marcos internacionales 11

Efectos de los contextos nacionales en las funciones de las OSC en la RRD integrada 13

Oportunidades y desafíos relativos a la coherencia en Filipinas y México 13

Conclusión 15

Fuentes de referencia 16



Introducción

El propósito de este documento es analizar la función de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la coherencia, en relación con los ciclos de planificación y en las diferentes escalas geográficas en las que tienen influencia. El documento se basa en la investigación documental, en más de 70 estudios de caso presentados por las organizaciones miembro de GNDR y en material de campo recolectado en Filipinas y México.

Cabe recordar que para los fines de esta investigación la coherencia se define como:

«Un enfoque, procesos y acciones para integrar la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana; con el fin de mejorar la eficiencia, la eficacia y alcanzar tanto los objetivos comunes, como los respectivos a cada uno de estos¹».

Mientras que el término «*coherencia*» se utiliza para referirse a la vinculación e integración de marcos y políticas a nivel institucional, el término «*integración*» se suele utilizar más para las actividades implementadas a nivel local. Es decir, en una localidad urbana, como puede ser un municipio o una zona rural, un pueblo o una ciudad; el significado preciso de «local» depende del contexto. Además, la mayoría de nuestros colaboradores tienen experiencia en la RRD (reducción del riesgo de desastres), por lo que el término «*RRD integrada*» se utilizará al debatir sobre sus actividades a nivel local.

¿Cómo es la integración?

Comparemos dos estudios de caso presentados como parte de esta investigación.

1. El primero, de Java Occidental (Indonesia)ⁱⁱ, se centra en los desafíos a los que se enfrentan los 25 millones de personas que viven en la zona de la cuenca del río Citarum. El estudio de caso informa que el desarrollo, incluida la construcción en la zona ha incrementado la prevalencia de inundaciones que afectan a los habitantes. El estudio de caso describe el establecimiento de un sistema comunitario de alerta temprana y los esfuerzos para integrarlo en los sistemas formales de alerta temprana. Como actividad de preparación en respuesta a la amenaza de inundaciones, esto claramente es valioso.

2. El segundo, de Tillabéri (Níger)ⁱⁱⁱ, describe el problema de las inundaciones en la ciudad causadas en parte por la escorrentía del cerro Féri-Féri, que se encuentra en las afueras de la ciudad, y ha sido deforestado como resultado de la necesidad de obtener leña. En este caso, la respuesta fue abordar el problema a través de la colaboración entre la comunidad, el gobierno local y las ONG para garantizar los derechos sobre la tierra en el área, la reforestación, la plantación de otra vegetación y las obras contra la erosión. Como resultado, se han reducido las inundaciones, se han creado medios de vida para la ganadería y la recolección sostenible de leña, y se ha restaurado el medio ambiente.

El primer caso representa una actividad centrada en la RRD, con la participación de varias partes interesadas. El segundo representa un programa *integrado* que ha reducido el riesgo de inundaciones al abordar sus causas y, al mismo tiempo, ha tenido beneficios ecológicos y para los medios de vida. Estos casos ilustran una distinción entre la RRD y la *RRD integrada*.

La función de las OSC en la integración

Las OSC participan en la integración en las tres etapas del ciclo de planificación:



1. **Planificación**, incluye la evaluación
2. **Implementación**, incluye el financiamiento y el desarrollo de capacidades
3. **Aprendizaje**, incluye el monitoreo y la presentación de informes

Se trata de un proceso cíclico, ya que el aprendizaje de un ciclo de planificación e implementación se incorporan a ciclos posteriores. Esto se ilustra a continuación:

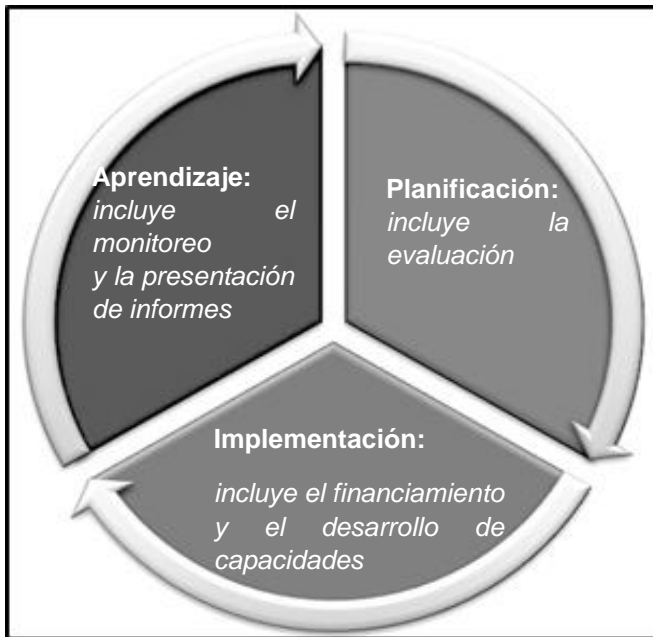


Gráfico 1. Ciclo de planificación

Integración local: Las funciones de las OSC en cada etapa del ciclo de planificación

La integración depende de que se aborde cada etapa del ciclo de planificación de una manera que combine el análisis de la planificación y la acción, desde la perspectiva de la RRD, la adaptación al cambio climático (ACC) y el desarrollo sostenible. Esta sección evalúa cómo se puede lograr esto, basándose en los ejemplos de estudios de caso:

Planificación

La planificación eficaz de las acciones que se integrarán de una forma más pertinente a nivel local depende de la recopilación de conocimientos contextualizados, de la vinculación de los diferentes factores de riesgo y de los diversos actores que influyen sobre estas.

La comunidad Jokulu del estado de Kwara (Nigeria)^{iv}, fue afectada por una gran inundación en 2012. Sin embargo, el Estado se centró más en la respuesta que en el fortalecimiento de la resiliencia a largo plazo, por lo que una OSC local reunió a grupos de mujeres y jóvenes de la comunidad para aprender de las evaluaciones de alerta temprana y desarrollar planes



integrados para una agricultura sostenible sensible al clima con el fin de mejorar los medios de vida.

La planificación también debe contar con acceso a la información técnica de fuentes remotas y tener en cuenta las limitaciones sociales, culturales y políticas. Las OSC a menudo desempeñan una función especial en la facilitación de las consultas comunitarias y en la creación de puentes entre los actores locales.

En el distrito de Camara de Bujumbura (Burundi)^v, la actividad local a menudo genera riesgos a través de la construcción no planificada y de la extracción de arena y guijarros para la construcción, lo que degrada el medio ambiente y aumenta el riesgo de inundaciones. La población local tiende a ser fatalista en cuanto a los desastres resultantes. Se creó una plataforma a través de la OSC local que conecta organizaciones de jóvenes y mujeres con el gobierno local. El grupo planificó actividades educativas y de sensibilización, además de investigar fuentes de financiación y de planificar la reforestación y la gestión de los cursos de agua, integrando las actividades de reducción de desastres y de mejora del medio ambiente.

Los alejados distritos tribales Mohmand y Bajaur de Pakistán^{vi}, que limitan con Afganistán (anteriormente conocidos como «Áreas Tribales bajo Administración Federal»), se enfrentan a una combinación de inestabilidad a causa de los conflictos que provocan desplazamientos internos y otras amenazas, como inundaciones repentinas, terremotos, sequías y deslizamientos de tierra. Después del retorno de las poblaciones desplazadas, una organización nacional de la sociedad civil, que desarrolló una alianza entre el gobierno, la ONG nacional y el foro de RRD de las ONG internacionales y las agencias de apoyo, incluyendo el PMA de las Naciones Unidas y COSUDE de Suiza, facilitó un programa integrado de RRD y de medios de vida. Las actividades de planificación generaron nuevas alianzas con el gobierno local y las OSC locales para elaborar un programa integrado para la resiliencia comunitaria, combinando la infraestructura, la gestión de cuencas hidrográficas, el desarrollo agrícola, los medios de vida y la preparación para desastres.

Las OSC que participan en la planificación por lo general enfrentan desafíos relacionados con la falta de reconocimiento de los beneficios de una RRD integrada en comparación con un enfoque hacia la preparación y la respuesta. Algunas veces se encuentran con el rechazo a atender las necesidades de las personas vulnerables y a abordar la creación de riesgos a través del desarrollo urbano, por ejemplo.

En Filipinas, por ejemplo, las oficinas de reducción del riesgo de desastres de la ciudad a veces hacen hincapié en la preparación y la respuesta a los desastres a gran escala, especialmente a los desastres a gran escala con inversiones sustanciales en infraestructura y tecnología después de las recientes experiencias de desastres dañinos^{vii}. Sin embargo, en algunos casos apenas se involucran con las comunidades y el gobierno local («barangay») y, como resultado, la inversión en RRD integrada es limitada. Las poblaciones vulnerables, situadas en las riberas del río, por ejemplo, a menudo son reubicadas fuera de las ciudades. Una mayor colaboración con las OSC puede conducir a la adopción de una reducción integrada del riesgo climático y de desastres.

Funciones de las OSC en la planificación integrada de la RRD: resumen

- Recopilar información local y contextualizada

- Llevar a cabo consultas participativas de recolección de información con los actores locales
- Acceder a información técnica y remota
- Incidir por una RRD integrada
- Sugerir acciones para reducir la vulnerabilidad

Implementación

Las OSC que trabajan en la *implementación* de la RRD integrada a menudo apoyan la capacitación de los agentes de las comunidades locales y de las Unidades de Gobierno Local (UGL). También participan en la identificación de fuentes de financiación por parte de instituciones, fideicomisos, fondos, ONG internacionales, etc. Además, se encuentran en una buena posición para apoyar la movilización de la comunidad, la creación de alianzas entre múltiples partes interesadas y la coordinación.

En los condados de Kitui y Makueni en Kenia, un programa facilitado por Anglican Development Services Eastern (ADSE) estableció una estructura para apoyar proyectos a nivel local para mejorar la resiliencia al cambio climático. Esto permitió que se destine el 1% del presupuesto de los condados para la adaptación al cambio climático, junto con la financiación inicial del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés) y de la Embajada de Suecia, a proyectos locales, como una presa de tierra que permitió una mayor productividad agrícola. Los recursos seguían representando un reto y, de los 100 proyectos presentados, sólo 27 podían financiarse^{viii}.

En Tshange, cerca de las Cataratas Victoria en Zimbabue^{ix}, una OSC local combinó dos estructuras de red que vinculan a grupos de autoayuda dirigidos por mujeres y grupos de fondos de resiliencia comunitaria en una plataforma a nivel local que genera y comparte tanto financiamiento como experiencia. Los grupos temáticos contaron con el apoyo de la capacitación, que también se extendió a los participantes de los gobiernos locales, para promover la generación de recursos locales, la elaboración participativa de mapas de riesgos, la mejora del acceso al agua y la promoción de la producción de alimentos utilizando métodos que tengan en cuenta las cuestiones climáticas a fin de fortalecer la resiliencia local. Los programas cuentan con el apoyo de SIDA (Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo). Las redes locales, vinculadas al nivel de las agrupaciones federales y mediante los grupos temáticos, permiten una acción integrada para fortalecer la resiliencia local.

Los ciudadanos de Vunidogoloa, en Fiji^x, se enfrentaron a problemas graves debidos al aumento del nivel del mar como consecuencia del cambio climático. Después de intentos fallidos de adaptación, los gobiernos locales y nacionales coordinaron un programa para reubicar a toda la comunidad en una zona menos vulnerable en Kenani. El programa, facilitado por una ONG internacional, incluyó la construcción de viviendas adecuadas y el restablecimiento de la agricultura y otras actividades relacionadas con los medios de vida. Por lo general, la reubicación se impone a las comunidades, pero en este caso el proceso fue participativo, integrado y adaptado a las necesidades de los aldeanos.

Al implementar la RRD integrada, las OSC enfrentan retos como su propia falta de capacidad, capacidad limitada de la comunidad, pasividad y fatalismo. Además, puede haber dificultades

para acceder a los recursos necesarios y limitaciones para alcanzar la sostenibilidad mediante la financiación de proyectos de duración limitada. La burocracia y las exigencias de los planes y requerimientos externos también pueden afectar la implementación, y los ciclos electorales cortos pueden perturbarla debido a los cambios de personal y de políticas a nivel del gobierno local.

En el proyecto de fortalecimiento de la resiliencia en Pakistán mencionado anteriormente, la ausencia de estructuras institucionales a nivel local creó un obstáculo para el progreso, mitigado en parte por el establecimiento de Grupos de Trabajo sobre Resiliencia

Un programa de trabajo en Cádiz, (Filipinas)^{xi} enfrenta el reto de los cambios políticos a corto plazo. Con la elección del nuevo alcalde, no está claro si las relaciones positivas que sustentaron este programa continuarán, y a nivel nacional, las estructuras para la gestión de la RRD están cambiando y pueden a su vez cambiar el conjunto de leyes y los planes actuales, lo que también afectaría el plan de Cádiz y posiblemente reduciría el énfasis actual en la participación de las OSC.

Los grupos en Zimbabue enfrentan los desafíos creados por la pobreza. En particular, las mujeres tienen dificultades para dedicar tiempo a los grupos y a cuestiones básicas como la compra de semillas resistentes a la sequía.

Funciones de las OSC en la implementación integrada de la RRD: resumen

- Capacitación
- Movilización
- Acceso a los recursos
- Creación de alianzas
- Coordinación

Aprendizaje

A medida que la planificación continúa a través de ciclos iterativos, el aprendizaje es fundamental para mejorar la planificación y la implementación. Esto incluye el monitoreo a nivel local, las consultas comunitarias, la producción de informes y la reflexión y el aprendizaje para alimentar el próximo ciclo de planificación. El aprendizaje implicará al gobierno local y a otros actores y puede conducir al aprendizaje entre pares y a la incidencia. La fase de aprendizaje es aquella en la que los resultados positivos de la acción constituyen la base para promover una mayor participación en los próximos ciclos de planificación y acción.

Hay varios desafíos para un aprendizaje eficaz: Las OSC suelen a ser activistas más que organizaciones de aprendizaje. Por lo general, existe una falta de apertura en las UGL y en otros niveles hacia el aprendizaje y la presentación de informes por parte del nivel local. Las necesidades de financiación de los proyectos hacen hincapié en los casos de éxito, en lugar de aprender de los desafíos y los fracasos.



En la comunidad rural de Madina, en la región del Sahel, cercana a Niamey^{xii} en el Níger, la sequía, la pérdida de cosechas, la pobreza y la desnutrición son problemas cada vez mayores. Los sistemas comunitarios de alerta temprana y los grupos de RRD gestionados por la comunidad utilizaron la información recolectada para pasar de un enfoque de respuesta a aprender de los datos que recopilaron con el fin de identificar acciones integradas para reducir la vulnerabilidad y fortalecer los medios de vida. Entre esas acciones se encontraban la producción de semillas resistentes a la sequía, la capacitación de los agricultores en materia de agricultura de conservación, el control de las inundaciones y la erosión del suelo y la gestión de los caminos para mejorar y mantener el acceso a los mercados y a otros servicios.

En Camerún, la comunidad costera de Turbe^{xiii} está sufriendo los efectos del cambio climático que esta causando inundaciones, incursión de agua salada y disminución de las poblaciones de peces. Una OSC local ha facilitado la participación de la comunidad en ciclos de reflexión y acción que conducen hacia un enfoque integrado del riesgo y la resiliencia. Han trabajado en la plantación de cocoteros para reducir la erosión costera y han establecido una nueva escuela, pero todavía se enfrentan a otros desafíos, como el acceso al agua dulce.

Las OSC también pueden compartir de forma más amplia el aprendizaje de las acciones locales para apoyar el aumento de la RRD integrada y la incidencia para brindar apoyo en otros niveles, como en los ejemplos que se presentan a continuación.

El programa de fortalecimiento de la resiliencia en Zimbabue consolida el aprendizaje entre pares a nivel local a través de redes locales, y mediante vínculos con el gobierno local y la Comisión Huiarou, permite compartir el aprendizaje tanto a nivel nacional como internacional.

En Perú, los Grupos Impulsores de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático (GRIDES)^{xiv}, activos en 12 regiones del país, han promovido el aprendizaje horizontal entre organizaciones activas en la RRD, ACC, desarrollo sostenible y desarrollo urbano. El aprendizaje compartido les ha permitido promover la resiliencia a nivel local a través de actividades de capacitación.

Aprender de los desafíos y los fracasos es importante para mejorar la planificación y la ejecución.

El programa de reubicación en Fiji fue el resultado del aprendizaje de un ciclo de planificación anterior basado en la adaptación in situ, que no tuvo éxito, haciendo hincapié en que el aprendizaje puede provenir del fracaso, no sólo de los éxitos, y demostrando la necesidad de ciclos iterativos de aprendizaje y acción basados en un análisis honesto y abierto.

Si los agentes como las UGL locales no son receptivos al aprendizaje, esto limita la capacidad de mejorar la planificación y la implementación.

El programa sobre RRD y medios de vida integrados en los distritos tribales Mohmand y Bajaur de Pakistán descubrió que la presentación de informes a nivel local no era considerada en otros niveles de gobierno, lo que limitaba el aprendizaje a partir de la acción.

Los vínculos débiles entre las UGL y las comunidades de algunas ciudades de Filipinas contribuyen a que se siga haciendo hincapié en la respuesta en lugar de en la RRD integrada y pertinente a nivel local.

Funciones de las OSC en el aprendizaje integrado de la RRD: resumen

- Monitoreo
- Consultas comunitarias para revisar la acción
- Presentación de Informes
- Fortalecer la participación de todos los agentes locales relevantes
- Aprendizaje entre pares
- Incidencia

Fuera de lo local: ¿Cómo contribuyen las OSC a la integración y coherencia en otras escalas geográficas?

Si bien las OSC trabajan principalmente a nivel local, pueden tener influencia en otros niveles. En este estudio nos centramos en cuatro niveles. El nivel local ya se ha discutido anteriormente. Otros niveles son:

Gobierno local: El nivel de gobierno que se relaciona directamente con las comunidades locales (aunque la organización gubernamental varía en las diferentes localidades).

Gobierno nacional y subnacional: Los niveles en los que se establecen y gestionan el conjunto de leyes, las políticas y los presupuestos. Éstos varían de un país a otro; en algunos casos puede haber un gobierno nacional unitario, en otros hay niveles de gobierno federal, estatal y provincial.

Internacional: Instituciones como los organismos de las Naciones Unidas, los bancos regionales y mundiales de desarrollo, las agrupaciones gubernamentales regionales, los donantes bilaterales y las ONG internacionales establecen marcos, promueven programas y proporcionan financiación.

En esta sección se examinan las oportunidades y desafíos que enfrentan las OSC para apoyar la integración local y la coherencia institucional en estos niveles geográficos.

Gobierno local

Las UGL a menudo se enfrentan a un gran volumen de planes y de informes desde arriba, mientras que a menudo tienen relaciones y comprensión débiles de las comunidades locales y de los agentes de la sociedad civil. Su énfasis tiende a estar puesto en la preparación y la respuesta y a menudo da prioridad a las clases medias y a las empresas más que a los grupos vulnerables, debido a las presiones de las demandas de arriba hacia abajo descritas anteriormente, en contraste con una representación local limitada. Puede haber sospechas entre las OSC y las UGL. Estos factores resultan en el fracaso para monitorear o aprender del nivel local. Las OSC pueden abordar estos desafíos forjando relaciones positivas y desarrollando la comprensión de las estructuras y los procesos del gobierno local. Pueden demostrar contribuciones útiles a la acción, mientras evitan convertirse en agentes de prestación de servicios cooptados. También pueden aportar una valiosa experiencia y formación.



Cuando la CSO puede colaborar con funcionarios y estructuras gubernamentales, puede facilitar la aplicación efectiva de la RRD integrada.

En Kenia, se activó un programa para la adaptación y resiliencia al cambio climático (ver más arriba), a través del trabajo de la OSC ADSE con los gobiernos de los condados, para establecer marcos jurídicos y estructuras de apoyo.

La ciudad costera de Seberang Perai en Malasia^{xv} está expuesta a los efectos del aumento del nivel del mar como resultado del cambio climático. Esta ha desarrollado un plan integrado ambicioso que incluye un análisis de riesgos para toda la ciudad que conduce a un programa de sostenibilidad y resiliencia junto con los esfuerzos humanitarios y de respuesta. Las OSC están incluidas como partes interesadas en el desarrollo y la ejecución de este plan.

La ciudad de Cádiz en Filipinas^{xvi} se estimuló con el impacto del tifón Haiyan para desarrollar un plan quinquenal integrado para la RRD y la ACC con el fin de fortalecer su compromiso con el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. Este trabajo fue facilitado por la ONG internacional Tearfund, que permitió la creación de un grupo de trabajo técnico que reunió a los distintos departamentos gubernamentales que hasta entonces no habían colaborado. La vinculación del departamento de planificación, el departamento del interior y del gobierno local, el departamento de bienestar social y desarrollo, la oficina de salud de la ciudad, la electricidad, el agua y la oficina del ingeniero de la ciudad permitió establecer un programa integrado en la ciudad.

En la ciudad de Cebú, las relaciones positivas entre los agentes locales y un administrador de RRD del gobierno provincial (reflejando en parte los antecedentes del director en una organización de la sociedad civil) condujeron al apoyo de un programa local de RRD y desarrollo integrados en el barangay Jagobiao^{xvii}.

Sin embargo, a veces el entorno político y normativo plantea retos para la participación de las OSC.

En Filipinas, las autoridades municipales están obligadas por ley a incluir un 40% de representación de las organizaciones de la sociedad civil en los consejos de desarrollo^{xviii}. Sin embargo, a menudo este nivel de representación no se logra. Esto se debe en parte a que las OSC y las UGL informan dificultades en las relaciones entre estos actores y el mismísimo nivel de gobierno local, el «barangay»^{xix}. Las UGL tienden a considerar a las OSC como «activistas» y al gobierno de los barangay como «políticos^{xx}», y pueden restringir su participación, en lugar de apelar directamente a las comunidades, o seleccionar sólo a las OSC que consideran aceptables y solidarias^{xxi}.

Las UGL, a su vez, se enfrentan a retos derivados de presiones legislativas y burocráticas.

Las UGL en Filipinas luchan con la carga de administrar más de 30 planes por separado a nivel local, siendo impulsadas en algunos casos simplemente a «cortar y pegar» planes para satisfacer las exigencias legales, y concentrándose en el «cumplimiento» de los objetivos detallados en lugar de en el desarrollo^{xxii} estratégico y sostenible.

La Cruz Roja de México ha mantenido flujos de ingresos para el trabajo a nivel local, pero las relaciones con las UGL se dificultan debido a los factores mencionados anteriormente. Las relaciones son más fuertes en las áreas de comunidades indígenas, ya que existe una demanda social más fuerte y coherente a nivel de la comunidad, lo que conduce a UGL más receptivas y con más posibilidades de colaboración^{xxiii}.

Las OSC pueden experimentar factores limitantes en su relación con las UGL como resultado del entorno económico y político al que se enfrentan.

En México, las OSC se enfrentan al reto de la reducción progresiva de la financiación externa. Las ONG internacionales se han retirado, transfiriendo su imagen a las organizaciones locales pero, como resultado, este flujo de ingresos también se ha perdido^{xxiv}. La escasez de recursos debilita las relaciones entre las OSC y conduce a la competencia^{xxv} entre ellas.

Las OSC en México también enfrentan los retos de una estructura legal compleja de leyes generales, federales y estatales y un enfoque de la UGL en la protección civil y la respuesta a desastres en lugar de en una RRD^{xxvi} integrada.

Funciones de las OSC al implicarse con las unidades gubernamentales locales para la RRD integrada: resumen

- Desarrollar relaciones positivas con las unidades de gobierno local
- Promover el aprendizaje a nivel local
- Demostrar contribuciones útiles para el desarrollo de la RRD integrada
- Aportar conocimientos y experiencia
- Proporcionar capacitación
- Aprendizaje entre pares
- Incidencia

Gobierno nacional y subnacional

Más allá del nivel local, esta investigación ha encontrado pruebas muy limitadas de la participación de las OSC en los niveles políticos del gobierno: nacional, federal, estatal y provincial. Las OSC tienen una capacidad limitada para participar o influir en el gobierno nacional o subnacional. En este nivel de gobierno, diferentes organismos, como los de protección civil, militares, de medio ambiente y de salud, a menudo tienen responsabilidades que se superponen. La comprensión de los marcos internacionales a nivel nacional puede ser limitada. Existe la posibilidad de que las OSC se involucren a través de redes nacionales, lo que crea una influencia y una participación que no es posible lograr en forma individual.

En algunos casos, las OSC individuales y las redes de OSC han sido capaces de influir en la política nacional y en las asignaciones presupuestarias.

Las OSC que trabajan con la comunidad Jokulu en Nigeria influyeron a través de su trabajo local para establecer planes de contingencia estructurados en el estado de Kwara, lo que a su vez afectó los presupuestos del estado.

Los grupos GRIDES en Perú han trabajado a nivel regional para promover la integración y descentralización de la RRD y la ACC, convirtiéndose en grupos de asesoría para los gobiernos regionales en algunos casos. Han utilizado el programa *Visión de Primera Línea* para formular políticas y planes a nivel de la comunidad. A nivel nacional, han influido en la



legislación para la creación de un sistema, una política y un plan nacional de gestión del riesgo de desastres, la legislación y las políticas sobre el cambio climático, y el Plan de Reconstrucción con Cambios después de las Inundaciones, así como en la formulación de recomendaciones para una mayor participación local.

En Filipinas, DRRNetPhils es un ejemplo de una red que crea oportunidades de influencia que no serían posibles para las OSC^{xxvii} individuales. Por ejemplo, la red desempeñó una función en el establecimiento de nuevas leyes sobre RRD con elementos de financiación local.

Otros casos demuestran los desafíos que implica participar con los gobiernos para influir en las políticas y leyes.

El programa de fortalecimiento de la resiliencia en Zimbabue considera que uno de los desafíos es que los responsables de la formulación de políticas a nivel de los gobiernos locales y nacionales los escuchen, a fin de influir en la formulación de políticas y elaboración de presupuestos.

La OSC en Burundi encuentra, al igual que muchas otras organizaciones, que el gobierno municipal está enfocado en la respuesta a los desastres y muestra poco interés en las actividades de fortalecimiento de la resiliencia. También destaca la falta de sistemas a nivel local y nacional para la recopilación de datos sobre el riesgo y los desastres.

En México, la disminución de la asignación de recursos y de la presencia de las ONG internacionales (que refleja un cambio de enfoque hacia otras regiones que experimentan mayores niveles de pobreza) ha conducido al colapso de las redes de OSC que eran capaces de implicarse con el gobierno. También ha habido una reducción de la colaboración entre las OSC ávidas de recursos, lo que limita aún más la capacidad de la sociedad civil para influir en la coherencia y la integración^{xxviii}.

Las funciones de las OSC al implicarse con el gobierno nacional y subnacional para la RRD integrada: resumen

- La capacidad de las OSC para influir en el gobierno nacional y subnacional parece muy limitada
- Las OSC pueden desempeñar la función de «tender puentes» entre organismos gubernamentales que por lo general se encuentran «aislados» y diferentes ministerios cuyas responsabilidades se superponen
- Las OSC pueden participar a través de redes, por ejemplo, incidiendo por una sensibilización mayor en cuanto a los marcos internacionales con los organismos gubernamentales, que a veces tienen una comprensión limitada sobre estos
- Las OSC pueden lograr una mayor influencia a nivel nacional y subnacional mediante la formación de redes nacionales

Marcos internacionales

Los marcos internacionales relacionados con la RRD, la ACC, el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana dependen de la participación nacional y de la implementación local.

Los informes de *Visión de Primera Línea* de GNDR que examinan los avances en el marco de la RRD han demostrado en repetidas ocasiones que existe una brecha entre estos marcos globales y la implementación local^{lxxix}. En los estudios de caso y en el trabajo de campo existen muy pocas pruebas de estos vínculos. Las redes internacionales, las ONG internacionales y los acuerdos bilaterales simpatizantes desempeñan una función en la vinculación de los marcos internacionales con la implementación local y en la presentación de informes e incidencia.

En algunos casos, los gobiernos informados y las instituciones no gubernamentales pueden promover vínculos más eficaces.

El plan cuatrienal de Seberang Perai (Malasia) para la reducción de riesgos, la adaptación al cambio climático y el desarrollo sostenible está integrado en los objetivos globales de reducción de desastres, adaptación al cambio climático y desarrollo sostenible en el contexto urbano.

En México, instituciones entre las que se incluye la Fundación Rockefeller, el PNUD y GIZ, promueven acciones integradas y centradas en la resiliencia^{xxx}.

En otros casos, existen obstáculos para la vinculación efectiva de los marcos internacionales con la política nacional y la implementan local.

El programa de fortalecimiento de la resiliencia integrada en Pakistán mencionado anteriormente se enfrenta al reto de que no existe un sistema oficial para monitorear el progreso del trabajo y vincularlo a los marcos internacionales.

Aunque en Filipinas el Plan Nacional de Desarrollo tiene en cuenta los marcos y compromisos globales junto con los mandatos legislativos y las realidades y desafíos sobre el terreno^{xxxi}, la red de RRD de Filipinas considera que existe un abismo creciente entre estos planes y los marcos internacionales^{xxxii}.

El compromiso con la ACC es un desafío especial, ya que las agencias y organizaciones que se ocupan de esto tienden a ser técnicas, científicas y carecen de un enfoque nacional y local. Por ejemplo, Aksyon Klima, la organización de ACC en Filipinas ha reconocido recientemente que necesita cambiar su enfoque de internacional a nacional^{lxxxiii}.

La función de las OSC al implicarse con los marcos internacionales para la RRD integrada: resumen

- Las redes, las ONG internacionales, las fundaciones, etc. pueden influir en el fortalecimiento de los vínculos entre los marcos internacionales y las políticas nacionales



Efectos de los contextos nacionales en las funciones de las OSC en la RRD integrada

Los estudios de caso indican contextos nacionales muy diversos, que afectan las oportunidades de las OSC para fortalecer la integración y la coherencia, y también afectan los desafíos que enfrentan. El trabajo de campo realizado en dos países, México y Filipinas, reveló diferentes oportunidades que tienen las OSC para fortalecer la integración y la coherencia, pero también algunas similitudes en cuanto a los desafíos que enfrentan. El siguiente cuadro toma en cuenta el *entorno propicio* para fortalecer las acciones coherentes, el estado del *sector de la sociedad civil* como motor de cambio, el acceso al *apoyo necesario de recursos*, la capacidad de poner las políticas en práctica, el grado de *colaboración en todas las escalas* necesario para permitir la coherencia vertical, y el compromiso subyacente con el ODS de «no dejar a nadie atrás».

Oportunidades y desafíos relativos a la coherencia en Filipinas y México

Características de la Coherencia	Filipinas		México	
	Desafíos	Oportunidades	Desafíos	Oportunidades
<i>Entorno propicio</i>	Complejidad de las estructuras internas de planificación y de las estructuras gubernamentales	Principios de RRD y ACC incorporados en la legislación	Institucionalización limitada y fragmentada de la RRD y la ACC (diferentes leyes generales, federales y estatales)	Nuevo gobierno comprometido con los marcos internacionales
<i>Sector de las OSC fuerte</i>	Relaciones débiles entre las OSC y las unidades de gobierno local	Sector y redes de las OSC bien desarrolladas	Sector de las OSC en proceso de reducción y carencia de recursos	Transición del gobierno y alianzas con el sector privado
<i>Recursos de apoyo</i>	Las unidades de gobierno local tienen presupuestos limitados para la implementación integrada de la RRD, la ACC y el desarrollo sostenible	Acceso a financiación internacional y proveniente de las ONG internacionales	Presupuestos gubernamentales limitados y sector de las OSC carencia de recursos	Proceso de «presupuesto cero» que reasigna fondos en la transición del gobierno



<i>Poner en práctica las políticas</i>	La implementación se enfoca en la respuesta	La exposición a desastres frecuentes e intensos motiva la acción	Énfasis en la protección civil más que en la resiliencia	El gobierno entrante está abierto a nuevas ideas: posiblemente separar la protección civil de la RRD, la ACC y el desarrollo sostenible
<i>Colaboración entre escalas</i>	La ponderación del número de planes y objetivos nacionales y locales lleva a enfocarse en el cumplimiento más que en la coherencia	Las OSC facilitan la colaboración entre actores a escala local, municipal, provincial y nacional	La confianza en el gobierno a escala local y nacional y el compromiso con los marcos internacionales son limitados	Contribuciones de los agentes académicos e investigadores, influencia y profesionalismo de los funcionarios gubernamentales
<i>No dejar a nadie atrás</i>	La planificación y la acción municipal a veces se ocupan de las poblaciones vulnerables mediante la reubicación	Preocupación pública acerca de la pobreza	No sólo las clases pobres sino también las clases medias son vulnerables como resultado de la corrupción, los delitos y la violencia	Interés por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores de adoptar los ODS

La tabla sugiere que en Filipinas se ha progresado considerablemente en cuanto al desarrollo de políticas y leyes que abarcan la RRD y un determinado grado de coherencia entre la ACC y los SDG. La sociedad civil está bien desarrollada y se encuentra activa. Sin embargo, la puesta en práctica de las políticas enfrenta los retos de las estructuras de planificación y presentación de informes que llevan a las UGL hacia el cumplimiento, en lugar de hacia la coherencia, y que se ven obstaculizadas aún más por las malas relaciones entre las UGL y las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades. Los desafíos en México son en cierto modo más profundos, ya que la política y la legislación están más limitadas y fragmentadas por la estructura compleja de las leyes generales, federales y estatales. Las OSC contribuyen en forma limitada, ya que el sector es débil. Los cambios políticos recientes pueden conducir al progreso, dependiendo de cuánta influencia ejerzan el mundo académico, la sociedad civil y los marcos internacionales en el desarrollo de políticas.



Conclusión

Este documento de debate se ha basado en estudios de caso y visitas de campo para identificar las funciones, oportunidades y desafíos de las OSC en cada etapa del ciclo de planificación y en diferentes escalas de gobernanza, desde la local hasta la mundial. Se encuentran muchos ejemplos de progreso en la integración a nivel local y algunos ejemplos de compromiso con las UGL. Encuentra desafíos para las funciones de las OSC en estos niveles y también encuentra pocas pruebas del compromiso nacional e internacional para fortalecer la coherencia.



Fuentes de referencia

- ⁱ Adaptado de Pearn, G. 'Guidance Note: Coherence Concepts And Practices'. Borrador de noviembre del 2018. GIZ
- ⁱⁱ Estudio de caso 34: Indonesia, mitigación comunitaria de las inundaciones
- ⁱⁱⁱ Estudio de caso 33: Níger, replantación para el control de la erosión y las inundaciones
- ^{iv} Estudio de caso 50: Las mujeres y los jóvenes nigerianos en la RRD
- ^v Estudio de caso 31: Desarrollo comunitario integrado de Burundi
- ^{vi} Estudio de caso 12: Fortalecimiento de resiliencia local en Pakistán
- ^{vii} entrevistas con funcionarios de la UGL, el CDP y DRRNetPhils, Manila, y KAABAG, Cebú City
- ^{viii} Estudio de caso 8: La gobernanza local del clima en Kenia
- ^{ix} Estudio de caso 30: Fortalecimiento de la resiliencia de la comunidad de Zimbabue
- ^x Estudio de caso 29: Reubicación de la comunidad de Fiji
- ^{xi} Estudio de caso 23: Filipinas integró la RRD y la ACC en Cádiz
- ^{xii} Estudio de caso 55: Níger, RRD y ACC para la resiliencia rural
- ^{xiii} Estudio de caso 40a/40b: RRD y ACC integradas
- ^{xiv} Estudio de caso 73: Grupos para la Gestión de Riesgos de Perú
- ^{xv} Estudio de caso 70a: Estudio de caso sobre Coherencia.
- ^{xvi} Estudio de caso 23: Filipinas integró la RRD y la ACC en Cádiz
- ^{xvii} Visita de campo al Barangay Jagobiao, Ciudad de Cebú.

- ^{xviii} Entrevista con EMI. Manila.
- ^{xix} Entrevistas con el CDC, Manila y el oficial de RRD de la UGL.
- ^{xx} Entrevista con KAABAG, Ciudad de Mandaue, Cebú.
- ^{xxi} Entrevista con EMI, Manila.
- ^{xxii} Entrevistas con el Centro de Preparación para Desastres, Manila, KAABAG, Ciudad de Cebú y red DRRNetPhils, Manila.
- ^{xxiii} Entrevista con Brenda Ávila Flores: Cruz Roja Mexicana

- ^{xxiv} Entrevista con Ana Lucía Hill Mayoral: Centro de Resiliencia y Desastres del Tecnológico de Monterrey.

- ^{xxv} Discusión del grupo de enfoque, Veracruz, México.
- ^{xxvi} Entrevistas con Jorge Luis Paz Díaz: Colegio Mexicano de Profesionales en Gestión de Riesgos y Protección Civil. A.C. y con Neftalí Gómez. Director Ejecutivo de REDESCUBRE

- ^{xxvii} Discusión de grupo de enfoque con DRRNetPhils, Manila
- ^{xxviii} entrevista con Jorge Luis Paz Díaz: Colegio Mexicano de Profesionales en Gestión de Riesgos y Protección Civil. A.C. México
- ^{xxix} Ver los informes VPL 2009, 2011 y 2013 en <https://www.gndr.org/es/programas/vision-de-primera-linea/itemlist/category/168.html>
- ^{xxx} Entrevista con Ana Lucía Hill Mayoral: Centro de Resiliencia y Desastres del Tecnológico de Monterrey.

- ^{xxxi} Entrevista con el Centro de Preparación para Desastres, Manila
- ^{xxxii} Entrevista con la red DRRNetPhils, Manila
- ^{xxxiii} Entrevista con la red DRRNetPhils, Manila