

EL FUTURO DEL FINANCIAMIENTO DE CRISIS: UNA LLAMADA A LA ACCIÓN



INFORME ABREVIADO

Autores: Lydia Poole,
Daniel Clarke y Sophia Swithern
Fecha: febrero de 2020



Acerca del Centro de Protección de Desastres

El Centro de Protección de Desastres tiene como objetivo encontrar mejores soluciones para detener desastres que asolan vidas. Esto se logra ofreciendo apoyo a los países y al sistema internacional para gestionar mejor los riesgos. El Centro está financiado con ayuda del Reino Unido a través del gobierno del Reino Unido.

Acerca de este informe abreviado

Este informe abreviado proporciona un panorama general sobre El futuro del financiamiento de crisis: una llamada a la acción, un informe que detalla una nueva visión sobre el financiamiento de crisis, sobre la base de enfoques planificados y paquetes e instrumentos de financiamiento apropiados. El informe considera de qué manera la comunidad internacional lidia con los costos financieros de las crisis, en respaldo de las acciones de alcance tanto nacional como internacional. El informe completo se encuentra disponible en: disasterprotection.org/crisisfinance.

Cita sugerida

Poole, L., Clarke, D., y Swithern, S. (2020) 'The future of crisis financing: a call to action', Brief, Centre for Disaster Protection, London.

Descargo de responsabilidad

Este informe refleja las opiniones del Centro de Protección de Desastres al momento de ser publicada. Este material ha sido financiado con ayuda del gobierno del Reino Unido; sin embargo, las opiniones expresadas no reflejan necesariamente las políticas oficiales del gobierno del Reino Unido.

El Centro de Protección de Desastres está organizado por Oxford Policy Management Limited como su agente administrador. Oxford Policy Management es una asociación registrada en Inglaterra: 3122495. Sede social: Clarendon House, Level 3, 52 Cornmarket Street, Oxford OX1 3HJ, Reino Unido.



Niños refugiados de Rohingya en un espacio adaptado para los niños del campamento de Balukhali, Cox's Bazar, Bangladés, septiembre de 2017. Imagen: Mashrur Noor Afsar/ Departamento de Desarrollo Internacional de Bangladés



● EL FUTURO DEL FINANCIAMIENTO DE CRISIS: UNA LLAMADA A LA ACCIÓN

“El financiamiento en sí mismo no puede ofrecer soluciones a las crisis actuales ni reducir los riesgos futuros. Sin embargo, el financiamiento es una parte esencial de la solución y tiene el potencial único de ayudar a rediseñar la manera en que el mundo se prepara para las crisis y responde a ellas”.

El informe sobre El futuro del financiamiento de crisis se ocupa de la manera en que la comunidad internacional afronta los costos financieros de las crisis, en respaldo de las acciones adoptadas tanto en el ámbito nacional como internacional.¹ El financiamiento en sí mismo no puede ofrecer soluciones a las crisis actuales ni reducir los riesgos futuros. Sin embargo, la manera en que se financian las crisis y los riesgos relacionados con las crisis es una parte esencial de la solución y tiene el potencial único de ayudar a rediseñar la manera en que el mundo se prepara para las crisis y responde a ellas. El sistema internacional de financiamiento de crisis podría alcanzar más objetivos con los recursos que ya se encuentran a su disposición, entre los que se incluyen fomentar mejoras fundamentales en términos de la eficiencia y eficacia de la preparación y respuesta del mundo ante las crisis. En última instancia, con la planificación, los incentivos, las herramientas y el compromiso adecuados, se podría afrontar el costo de las crisis con dinero, y no con vidas. No obstante, se deben sortear una cantidad de desafíos fundamentales.

El modo en que el sistema internacional responde actualmente ante las crisis es discrecional y sumamente impredecible. Existen aspectos estructurales que desalientan a los gobiernos a priorizar la prevención y la preparación, y los fondos y el financiamiento aportan escaso incentivo para comprender los riesgos y actuar antes de que se produzca una crisis.

El sistema internacional de financiamiento de crisis es complejo y fragmentado, y las herramientas y los instrumentos no se aplican de la manera más eficaz. Este sistema *ad hoc* heredado relativo al modo en que funcionan los presupuestos y se usan los instrumentos financieros no está configurado para satisfacer la demanda de financiamiento de crisis actual o futura, y no existe un sistema destinado a evaluar la adecuación de las capacidades de financiamiento para satisfacer dicha demanda. Asimismo, existe el riesgo de que continuar por un camino de reformas fragmentadas e innovaciones centradas en los instrumentos pudiera conllevar un financiamiento de crisis más complicado y costoso, al igual que de que se pasen por alto debilidades y brechas sistémicas fundamentales.

Por último, el modo en que el sistema internacional de financiamiento de crisis aprende y se adapta resulta problemático. Carece fundamentalmente del estímulo del escrutinio, ya sea por parte de sus clientes principales (las personas o los gobiernos afectados o en riesgo de crisis), o por una entidad con facultades de supervisión sobre todo el sistema. Como resultado, el cambio suele ser incompleto y de corta duración.

Estos desafíos son de amplio alcance y es difícil influir en ellos. No obstante, actualmente existe un considerable grado de impulso, inversión y compromiso para mejorar el sistema internacional de financiamiento de crisis, y están surgiendo muchas herramientas, instrumentos y enfoques novedosos y prometedores. Por lo tanto, este es un período de oportunidad para reequilibrar y reorganizar el sistema.

El informe sobre El futuro del financiamiento de crisis propone aprovechar el impulso actual para reorientar el enfoque del sistema. Para asegurar la coherencia del discurso, propone un nuevo concepto y definición del financiamiento de crisis y una visión y perspectiva lógica para lograr un sistema internacional de financiamiento de crisis más eficaz. Asimismo, el informe propone pasos hacia la implementación de esta visión a nivel de cada país, además de una serie de acciones destinadas a consolidar la preparación financiera a nivel del sistema para afrontar el riesgo futuro.

¹ Poole, L., Clarke, D. y Swithern, S. (2020) 'The future of crisis financing: a call to action', Centre for Disaster Protection, Londres.

El Centro de Protección de Desastres (el “Centro”) propone nuevas definiciones para aportar coherencia al discurso y para ayudar a describir una nueva visión del financiamiento de crisis y el sistema de financiamiento de crisis. Algunos términos clave que se utilizan en el informe completo y en el informe abreviado incluyen los siguientes.

Crisis

Una situación que genera necesidades severas y generalizadas que superan la capacidad local y nacional existente en términos de prevención, mitigación o respuesta. Esto incluye las crisis derivadas de una amplia gama y combinación de peligros, entre los que se incluyen los fenómenos y catástrofes climáticos y meteorológicos, y las enfermedades.

El Informe sobre El futuro del financiamiento de crisis se centra en los riesgos y en las crisis que causan sufrimiento significativo y pérdidas de vidas para las personas más pobres del mundo en los países de ingresos bajos y medios.

Financiamiento de crisis

Fondos y financiamiento destinados a promover y abordar específicamente los esfuerzos de prevención, preparación y respuesta ante crisis. Este puede adoptar la forma de: (i) flujo de fondos a los destinatarios (por ejemplo, subsidios) que pueden concertarse de antemano o acordarse en tiempo real; (ii) intercambios de flujos de efectivo entre los destinatarios a través de un intermediario financiero (por ejemplo, un préstamo o seguro).

Sistema internacional de financiamiento de crisis

La red de entidades que brindan o reciben ayuda internacional (ayuda oficial al desarrollo, ODA, por sus siglas en inglés) a fin de mejorar, respaldar o reemplazar los aportes del estado para abordar los riesgos o impactos relacionados con las crisis (el Centro, sobre la base de la descripción del sistema humanitario de ALNAP en El estado del sistema humanitario 2018).

El informe sobre El futuro del financiamiento de crisis reconoce que no existe un “sistema” cohesivo único en términos de gobierno, coordinación o cooperación, por lo que utiliza este término como un marco de referencia para el grupo de instituciones y organizaciones operativas involucradas tanto en el esfuerzo de ayuda internacional actual como en el esfuerzo futuro propuesto.

Riesgo de crisis

El sufrimiento y la pérdida de vida potenciales que podrían producirse en determinado período de tiempo debido a una crisis, determinados probabilísticamente como una función del riesgo, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad.

Financiamiento de riesgo de crisis

Fondos y financiamiento destinados a abordar un riesgo de crisis en particular, que apunta de manera específica a dicho riesgo, concertados antes de una posible catástrofe. Esto puede incluir los fondos para prevenir y reducir el riesgo, al igual que para prepararse y responder a una catástrofe.

● 1. ACORDAR UNA NUEVA VISIÓN PARA EL FINANCIAMIENTO DE CRISIS

En este documento, se propone una definición activa del financiamiento de crisis, al igual que una visión y una lógica para lograr un sistema de financiamiento de crisis eficaz, para su revisión y debate. En su forma más simple, el **financiamiento de crisis** hace referencia a los fondos y la financiación que se utilizan para prevenir las crisis, prepararse y responder ante ellas. A nivel del principio, el financiamiento de crisis debería funcionar en pos de los intereses de los afectados o vulnerables ante la crisis, y debería procurar aportar la financiación y los fondos en forma confiable de manera que las personas, las comunidades y los países puedan planificar en consecuencia. Dentro de lo posible, debería requerir, respaldar o permitir las condiciones adecuadas para generar inversiones apropiadas en términos de prevención y preparación, y aportar la información pertinente, lo que incluye la estructuración de incentivos para las personas, las comunidades, los países y el sistema internacional a fin de prevenir las crisis y prepararse para ellas.

En su forma más simple, **el sistema internacional de financiamiento de crisis** es la red de entidades que brindan o reciben ayuda internacional (ODA) a fin de mejorar, respaldar o reemplazar los aportes del estado para abordar los riesgos o impactos relacionados con las crisis.

Un sistema eficaz de financiamiento de crisis debe estar equipado para asegurarse de que las personas más

afectadas por la crisis reciban la ayuda que necesitan, en el momento adecuado, para evitar el sufrimiento extremo y salvar vidas. Tal sistema funcionaría como red de seguridad mundial en tiempos de crisis, además de respaldar y fomentar la prevención y preparación ante un riesgo futuro. Según esta definición, en consonancia con los compromisos, las funciones y las responsabilidades existentes a nivel global:

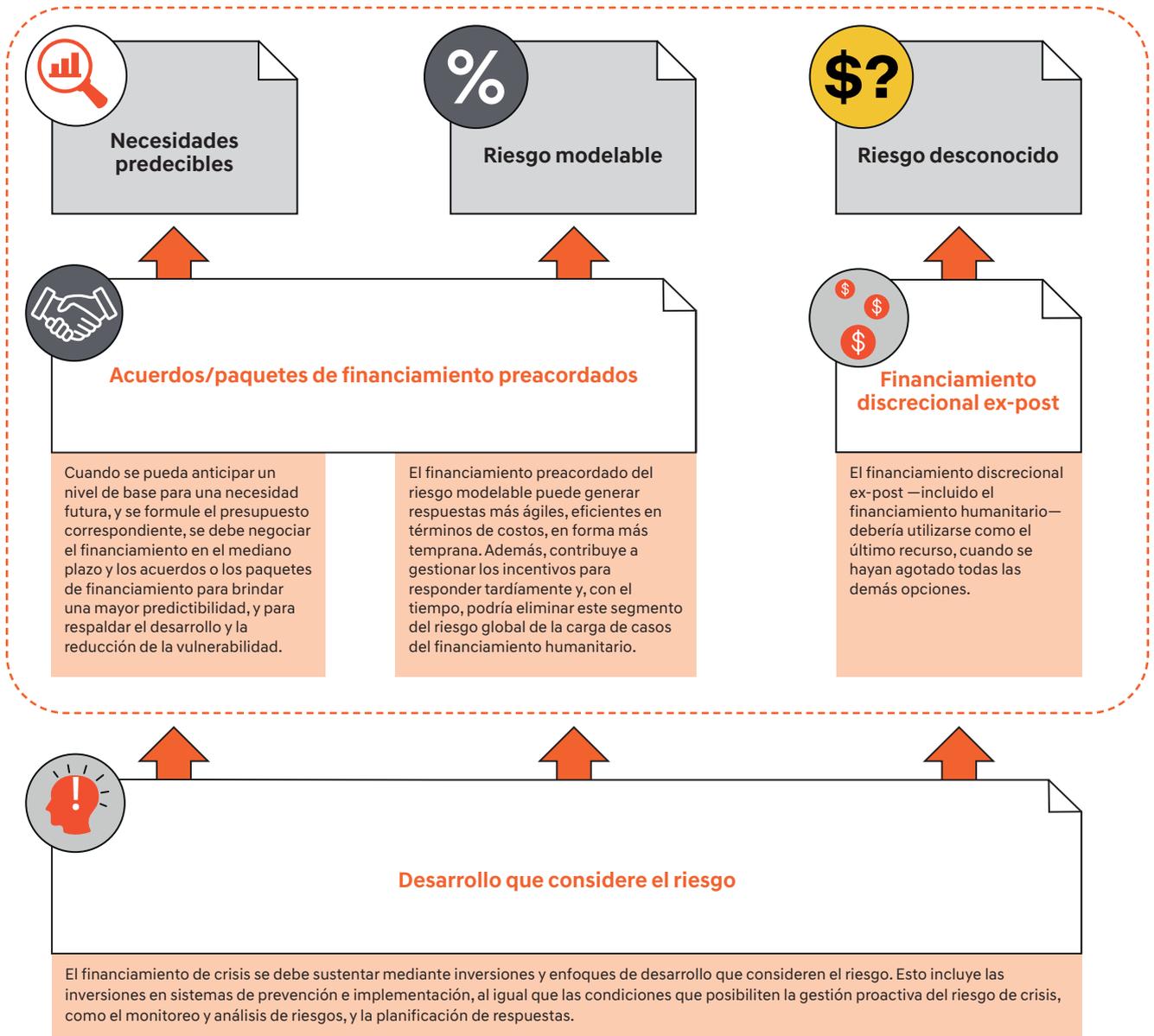
- los gobiernos tienen la responsabilidad principal de brindar asistencia a los ciudadanos y protegerlos frente al riesgo y las crisis;
- los actores internacionales (en especial, los gobiernos no afectados y las instituciones multilaterales) brindan asistencia y ayuda a los gobiernos afectados para que puedan desempeñar sus responsabilidades conforme a los compromisos asumidos; por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres; y
- como último recurso, cuando los gobiernos no priorizan los intereses de su población y la capacidad de los gobiernos se ha visto superada por catástrofes imprevistas, tanto el financiamiento de desarrollo como el humanitario desempeñan un papel en consolidar una red de seguridad mundial para las personas vulnerables.

Un sistema de financiamiento de crisis eficaz funcionaría según la lógica que se detalla en la Figura 1.

Gráfico 1: Lógica que respalda el desarrollo de un nuevo sistema de financiamiento de crisis

Vigilancia y preparación financiera a nivel del sistema para el financiamiento de crisis

El sistema internacional de financiamiento de crisis debe prepararse para los riesgos sistémicos y las crisis a gran escala que exigen una respuesta coordinada de todo el sistema, y funcionan como una red de seguridad global frente a riesgos futuros. Esto incluye proporcionar la vigilancia de los riesgos a nivel del sistema, al igual que asegurar una preparación financiera adecuada frente a las necesidades relacionadas con el financiamiento de las crisis.



● 2. CONSOLIDAR PAQUETES DE FINANCIAMIENTO DE CRISIS COHERENTES A NIVEL DEL PAÍS

A fin de ir más allá de los enfoques *ad hoc* a nivel del país, se debe coordinar la evaluación realista de los riesgos y los impactos de las crisis con una estrategia de financiamiento, al igual que con un paquete de compromisos e instrumentos financieros, destinados a abordar los requisitos de prevención, preparación y respuesta relacionados con las crisis. Se deben incorporar a los procesos de planificación a nivel de cada país estrategias dirigidas a satisfacer las necesidades de financiamiento de crisis, con el objetivo de asegurar la coherencia.

Los paquetes de financiamiento de crisis deben estar dirigidos a tipos o segmentos de riesgo específicos, que incluyen las necesidades predecibles, el riesgo modelable y el riesgo desconocido, a fin de introducir una mayor predictibilidad y fomentar la gestión y preparación ante el riesgo.

Los paquetes de financiamiento de crisis a nivel de cada país deben sustentarse mediante inversiones de desarrollo que tengan en cuenta el riesgo, con el objetivo de respaldar los objetivos nacionales a fin de mejorar la prevención y preparación ante las crisis. Estas inversiones podrían fortalecer la preparación, reducir los costos y generar una respuesta futura más confiable y eficaz.

Se deberían diseñar medidas relacionadas con la rendición de cuentas e incentivos para invertir en prevención y preparación para incorporarlos conscientemente en los paquetes e instrumentos de financiamiento de crisis a nivel de cada país. Esto incluye un compromiso con la consulta y la participación de las personas afectadas por las crisis en el diseño, la orientación y la implementación de instrumentos de financiamiento de crisis y mecanismos de respuesta.



En Beira, Mozambique, el ciclón Idai causó extensos daños en la infraestructura de la ciudad, incluidas las carreteras. Imagen: Sarah Farhat/Banco Mundial

● 3. CONSOLIDAR CAPACIDADES DE VIGILANCIA Y FINANCIAMIENTO DE CRISIS A NIVEL DEL SISTEMA

Generar una preparación ante crisis futuras requiere la vigilancia de riesgos a nivel de todo el sistema, la puesta a prueba continua de las capacidades en situaciones extremas, y la identificación de brechas y debilidades en la preparación financiera.

Un organismo de vigilancia o alianza mundial que pueda analizar el riesgo de crisis futuras y evaluar la capacidad de los sistemas de implementación y de los planes de prueba, los instrumentos y las instituciones frente a posibles escenarios de crisis aportaría una retroalimentación esencial para los actores a nivel del país, regional e internacional sobre las brechas y los puntos ciegos en términos de preparación. Dicho organismo o alianza identificaría las brechas en la caja de herramientas y la disponibilidad de instrumentos y financiamiento, identificaría las áreas en las que podrían necesitarse nuevos instrumentos e instituciones para

avanzar en la preparación financiera global adecuada frente a crisis futuras, y evaluaría los costos de mantener la capacidad de respuesta existente del sistema internacional de respuesta ante crisis.

El sistema internacional de financiamiento de crisis también podría aprender más, y de manera más rápida, a través del escrutinio periódico y el compromiso con el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia en cada nuevo instrumento de financiamiento de crisis. Invertir en el escrutinio y la predisposición de intercambiar lecciones aprendidas podría aportar evidencia práctica para aportar información para aumentar la escala e incorporar cambios a nivel de todo el sistema, al mismo tiempo acelerando el ritmo del cambio y concentrando la inversión en las áreas en las que ha demostrado tener repercusión.



Mohamed Tarawally y su equipo de descontaminación [contra el Ébola] llegan a Makamie en el distrito de Port Loko, Sierra Leona. Imagen: El cabo Paul Shaw/ Ministro de Defensa del Reino Unido

● 4. UNA LLAMADA A LA ACCIÓN

Fomentar el cambio intencional a través de un “sistema” que abarca una colección diversa de actores autónomos, cada uno con sus propios intereses e incentivos, sin un punto de comando central, representa un desafío. Existen oportunidades de influir sobre el ritmo y la escala del cambio; en especial, invertir en un período sostenido de experimentación y aprendizaje, y reunir y respaldar los factores aceleradores y puntos de anclaje del sistema con elevados niveles de influencia. Por lo tanto, además de sugerir una visión y una agenda, se necesita un proceso para implementar el cambio.

El informe también es una llamada a la acción. El Centro insta a todos los responsables de la toma de decisiones, actores de influencia y expertos técnicos del sector humanitario, financiero y del desarrollo a avanzar sobre la base del creciente interés por una mejor gestión financiera para abordar la prevención, la preparación y la respuesta a las crisis, trabajando en forma conjunta para acordar una forma de abordar la reforma del financiamiento de crisis en el futuro. La llamada a la acción también incluye las acciones que el Centro adoptará en respaldo de este proceso. En el curso de 2020, el Centro asume el compromiso de:

- **congregar a una coalición de “partes predispuestas”** para iniciar un diálogo y acordar una agenda de reforma del financiamiento de crisis;
- **desarrollar un servicio y una metodología de aseguramiento de la calidad** que pueda ser utilizado por todos los actores, incluidos los donantes, los organismos multilaterales, la industria, las ONG y los gobiernos nacionales, cuando necesiten asesoramiento imparcial de alta calidad sobre el financiamiento de riesgos;
- profundizar el desarrollo de ideas para actividades y resultados de un **organismo o alianza de vigilancia internacional encargado del riesgo de crisis**, e identificar a los actores y coordinadores adecuados;
- **ofrecer apoyo imparcial y gratuito** a cualquier país de ingresos bajos o medios en riesgo o afectados por crisis para que siga el asesoramiento del Centro respecto de los cambios a nivel del país, lo que incluye instrumentos de financiamiento de crisis específicos que garanticen la calidad, y ayudar a consolidar mayores conocimientos sobre finanzas en los países y a nivel del sistema internacional; e
- **invertir en la base de evidencia global** sobre la manera en que el sistema internacional de financiamiento de crisis puede incentivar mejores decisiones de financiamiento de las crisis, y cómo asegurarse de que cada dólar que se invierta tenga el mayor impacto posible en términos de salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana.



Inundación en Uganda.
Imagen: Jakob Dall/ Cruz Roja danesa, cortesía de la
Federación Internacional de Sociedades de la Cruz
Roja y de la Media Luna Roja

Información de contacto

Centro de Protección de Desastres
60 Cheapside
London
EC2V 6AX
Reino Unido

info@disasterprotection.org

 [CentreForDP](https://twitter.com/CentreForDP)

disasterprotection.org

Imagen de la portada: Un hombre rodeado de la devastación causada por el tifón Haiyan, Tacloban, Filipinas.

Imagen: Russell Watkins/
Departamento de Desarrollo
Internacional

