

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



**INFORME**

**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.

## Reconocimientos

El presente informe se origina en un diálogo de alto nivel entre un grupo asesor congregado por el Centro, que comprende actores con experiencia del sector financiero, humanitario y de desarrollo. El trabajo se beneficia de los aportes y las revisiones que establece el grupo asesor, pero no se debe interpretar que expresa las opiniones individuales de sus miembros. Todos los debates se llevaron a cabo según la Regla de Chatham House. Un cálido agradecimientos a los miembros de nuestro grupo asesor: Stephanie Allan, Neil Bird, Christopher Bull, Evie Calcutt, Lisa Carty, Erin Coughlan, Stefan Dercon, Kimberly Gire, Claire James, Felix Lung, Nandini Munnien, Harvey Naylor, Dirk-Jan Omtgizt, Chris Paterson, Nicola Ranger, Patrick Saez, Rachel Scott, Zoë Scott, Benedikt Signer, Jonathan Stone, Harriette Stone y Liam Wren-Lewis. Además, agradecemos a otros expertos que participaron adicionalmente en la revisión de pares, entre quienes se incluyen Bianca Adam, Roger Bellers, Lorcan Clarke, Susan Erikson, Ruth Hill, Debbie Hillier, Leigh Johnson y Olivier Mahul.

Lydia Poole, Daniel Clarke y Sophia Swithern son los autores principales del informe. Todos los autores hicieron un aporte equivalente al presente trabajo y sus nombres se han asignado al azar usando la herramienta de aleatorización de autores de la Asociación Estadounidense de Economía.

Además, se agradece el aporte de Zoë Scott, Paul Harvey, Abby Stoddard y Christopher Bull. Gracias a Lisa Walmsley, consultora editorial.

## Cita sugerida

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

## Descargo de responsabilidad

Esta publicación refleja la opinión de los autores y no necesariamente las del Centro de Protección de Desastres o de las organizaciones respectivas de los autores. 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



## • ÍNDICE

Guía para el lector	5
<b>Una llamada a la acción</b>	<b>5</b>
<b>Rumbo a nuevas definiciones</b>	<b>6</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>7</b>
<b>1 INTRODUCCIÓN</b>	<b>12</b>
<b>2 ¿QUÉ TIENE DE MALO EL MODO EN QUE EL MUNDO FINANCIA LAS CRISIS?</b>	<b>20</b>
2.1 Demoras ocasionadas por los incentivos estructurales de “esperar y ver qué pasa”	20
2.2 Decisiones de financiación discrecionales	21
2.3 Desincentivos para la prevención y preparación ante las crisis	25
2.4 Herramientas y enfoques de financiamiento inmaduros	29
2.5 Estímulo limitado para aprender y adaptarse	31
<b>3 PRÓXIMOS PASOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE CRISIS</b>	<b>36</b>
3.1 Acordar una nueva visión para el financiamiento de crisis	36
3.2 Consolidar paquetes de financiamiento de crisis coherentes a nivel del país	39
3.3 Consolidar capacidades de vigilancia y financiamiento de crisis a nivel del sistema	42
<b>4 CONCLUSIÓN</b>	<b>48</b>
<b>5 GLOSARIO</b>	<b>49</b>
Referencias	51
Abreviaturas	55

## • GUÍA PARA EL LECTOR

### UNA LLAMADA A LA ACCIÓN

El Centro de Protección de Desastres (el “Centro”) convoca a los responsables de 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 ante crisis.

Este informe que detalla una nueva visión sobre el financiamiento de crisis, sobre la base de enfoques planificados e instrumentos de financiamiento apropiados. Lo invitamos, junto a las organizaciones con las que trabaje, a adoptar esta visión y acompañarnos en el desarrollo de un mejor sistema de financiamiento de crisis.

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 puedan ser utilizados por todos los actores, incluidos los donantes, los organismos multilaterales, la industria, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los gobiernos nacionales, cuando necesiten asesoramiento imparcial de alta calidad sobre el financiamiento de riesgos;
- profundizar el desarrollo de ideas para las 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 afectado 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.

# RUMBO A NUEVAS DEFINICIONES

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. Los términos clave que se utilizan en este informe 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.

*Este informe se centra en los riesgos y en las crisis que causan sufrimiento significativo y pérdidas de vidas para las personas más pobres del mundo de 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. *Esta definición se basa estrechamente en la descripción del sistema humanitario de ALNAP en El estado del sistema humanitario 2018. El presente informe 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 del riesgo de crisis**

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

## ● RESUMEN EJECUTIVO

Este informe considera de qué manera la comunidad internacional afronta los costos financieros de las crisis, en respaldo de las acciones de alcance tanto nacional como internacional. 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 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. 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 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. Está arraigado en un déficit de responsabilidades fundamentales del sistema. El sistema internacional de respuesta ante crisis carece del estímulo del escrutinio, ya sea por parte de sus clientes principales (las personas o los gobiernos afectados o en riesgo por la 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 presente informe 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 de mayor eficacia. 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 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 pueden 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 (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.<sup>1</sup>

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.

## 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 las 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 el riesgo predecible, las necesidades derivadas del riesgo modelable y las necesidades derivadas del 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.

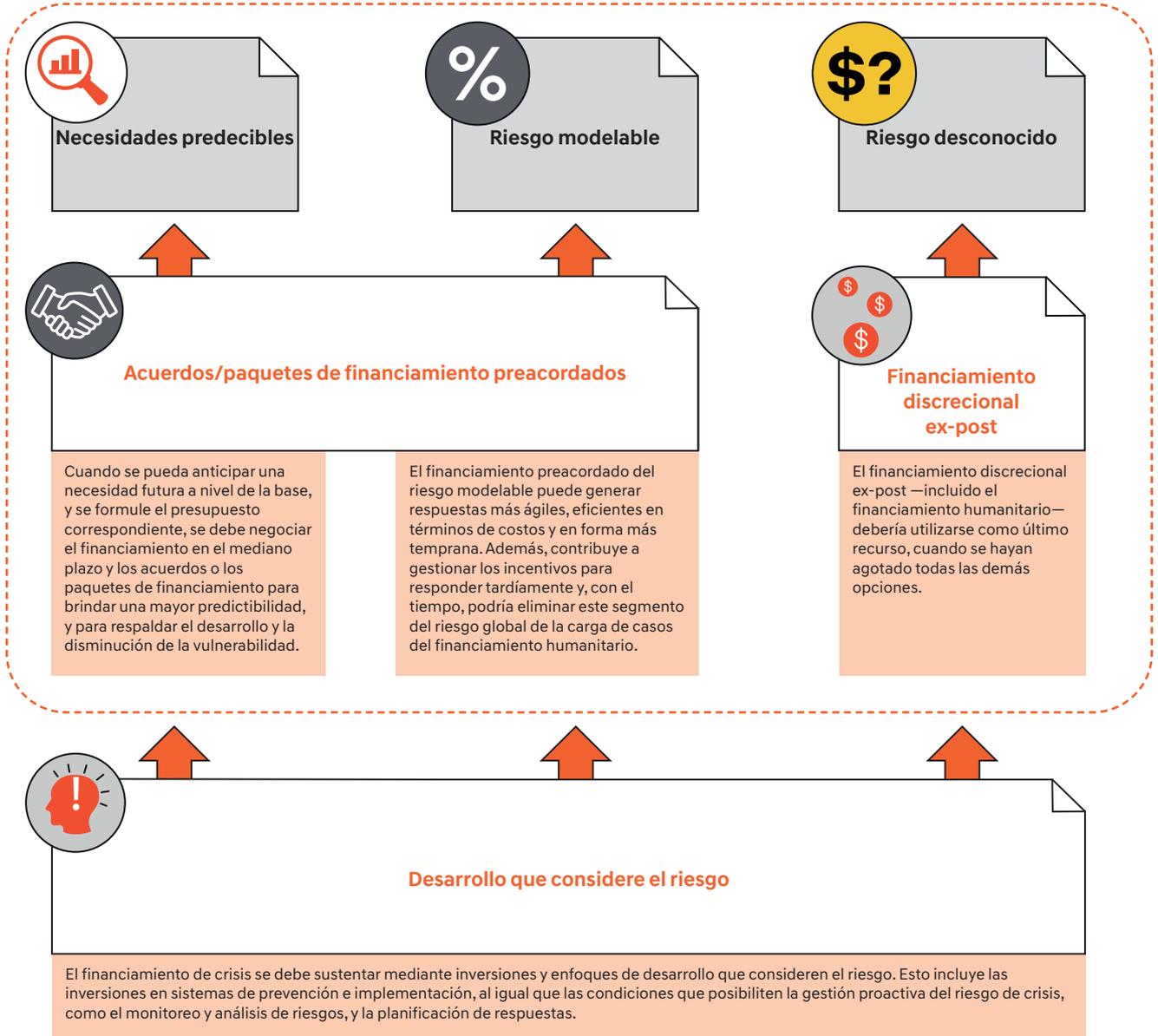
Se deberían diseñar medidas relacionadas con la rendición de cuentas e incentivos para invertir en prevención y preparación para incorporarlos conscientemente en los paquetes e instrumentos de financiamiento de crisis a nivel de cada país. Esto incluye un compromiso con la consulta y la participación 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.

<sup>1</sup> La noción de un sistema internacional se basa en la descripción de sistema humanitario de ALNAP (ALNAP, 2018). En la actualidad, no existe un sistema único "cohesivo" en términos de gobierno, coordinación o funcionamiento.

**Gráfico 1: Lógica 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 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.



### 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 ante una crisis, y la identificación de brechas y debilidades en la preparación financiera.

Un organismo de vigilancia o alianza mundial que pueda 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. A nivel regional e internacional, donde los riesgos son de índole transnacional, aportaría orientación sobre las brechas y los puntos ciegos en términos de preparación. Dicho organismo o alianza identificaría las brechas en el repertorio 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 que se ha demostrado tiene repercusión.

#### 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.

Junto con este informe, el Centro de Protección de Desastres (el “Centro”) propone una llamada a la acción. 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 puedan ser utilizados 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.

Edificios derrumbados luego del impacto del terremoto en Chautara, Nepal.  
Imagen: Jessica Lea/Departamento de Desarrollo Internacional



# 1

## • INTRODUCCIÓN

El impacto humano y el costo de las crisis siguen una trayectoria ascendente, y la cantidad de personas que necesitan ayuda internacional ha aumentado a más del doble en la última década (recuadro 1). Las trayectorias actuales sugieren que la cantidad de personas en riesgo o afectadas por las crisis alcanzará niveles más elevados con el aumento poblacional, y a medida que aumenten los riesgos y las amenazas. Además, también están cambiando la naturaleza y la complejidad de las crisis, al igual que los riesgos de crisis, lo cual representa un cuestionamiento a los modelos, las proyecciones y los esfuerzos de preparación existentes. Es posible que se requieran nuevos enfoques y formas de cooperación, que tengan en cuenta la naturaleza interrelacionada de los riesgos.<sup>2</sup> Aunque las crisis actuales exigen atención urgente, el mundo debe estar preparado para la posibilidad de un futuro sumamente diferente.<sup>3</sup>

Abordar los riesgos e impactos de las crisis es una responsabilidad compartida que resulta fundamental para el desarrollo sostenible.<sup>4</sup> Las crisis socavan los avances en términos de desarrollo y aumentan la vulnerabilidad ante la próxima crisis. Las situaciones aisladas de crisis empujan a las personas a la pobreza en forma más acelerada, e incluso vivir con la posibilidad de que se produzca una crisis, como es el caso de una guerra civil o una sequía, genera daños.<sup>5</sup> ¿Por qué invertir en una fábrica que podría ser destruida en una posible guerra civil o en semillas de mayor rendimiento que no sobrevivirían a una sequía?<sup>6</sup>

El financiamiento en sí no puede poner fin a las crisis actuales ni evitar que se produzcan crisis futuras; esto exige una acción práctica y política concertada, al igual que nuevas maneras de anticiparse a las crisis, prepararse y responder a ellas. Sin embargo, el financiamiento puede cambiar la manera en que la comunidad internacional habla y piensa sobre las crisis. Puede facilitar un enfoque planificado que permita lidiar con crisis existentes o futuras. Además, puede promover otras mejoras fundamentales en términos de la eficiencia y la eficacia de cómo el mundo se prepara para las crisis y responde a ellas.

El financiamiento de crisis ha sido objeto de agendas de reformas de nivel superior y de un rango de innovación en los últimos cinco años. Un nuevo grupo de instrumentos financieros internacionales, organizaciones del sector privado e instituciones de desarrollo están experimentando con nuevos modelos mejorados. A pesar de este nuevo ímpetu e interés por el cambio, el sistema internacional de financiamiento de crisis aún no está a la altura de las necesidades actuales o del riesgo futuro. Este informe considera de qué manera la comunidad internacional lidia con los costos de las crisis, en respaldo de las acciones de alcance tanto nacional como internacional. El financiamiento y las remesas del sector privado a menudo juegan un papel esencial y representan un volumen significativo del financiamiento de crisis. No obstante, dado que los actores internacionales tienen influencia limitada sobre estos flujos,

- 2 Vivekandanda (en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, (OCDE), 2018) observa que: "Las estrategias que no tienen en cuenta la naturaleza sistémica e interrelacionada de estos riesgos de fragilidad climática fracasarán y pueden exacerbar los riesgos que se propusieron abordar. Los riesgos interrelacionados necesitan una respuesta interrelacionada".
- 3 El Informe de Evaluación Global (GAR) sobre Reducción del riesgo de desastres observa lo siguiente: "El mero número de personas sobre la Tierra, un clima cambiante y la conexión dinámica entre los mundos biológicos y físicos [exige] que revisemos los supuestos acerca de la relación entre el riesgo pasado y futuro" (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, UNDRR, 2019).
- 4 La pobreza y la crisis van de la mano. Los países afectados por crisis en forma reiterada tienen un índice de pobreza extrema seis veces más alto que el promedio para los países en desarrollo, y la cantidad de personas que viven en la pobreza aumenta a medida que persiste la crisis, a un promedio de un décimo después de tres años de crisis (Development Initiatives, 2019).
- 5 Por ejemplo, más de un tercio de las personas afectadas por las inundaciones de 2010 en Pakistán cayeron por debajo de la línea de la pobreza como resultado (UNDRR, 2019).
- 6 Para los productores agrícolas de Ghana, Mali y Etiopía, se estima que esta subinversión en insumos agrícolas como consecuencia del riesgo reducirá el crecimiento de los ingresos entre un 1% y un 9% al año, un porcentaje suficiente para sacar a muchos de estos productores de la pobreza y compensar las pérdidas asociadas a las catástrofes de una vez cada cinco años (Hill, 2019).

el informe se centra principalmente en los enfoques que incluyen fondos públicos internacionales en la forma de ODA.<sup>7</sup>

Este informe analiza los desafíos actuales del panorama de financiamiento de crisis y propone una agenda de amplio alcance para el cambio, al igual que una serie de próximos pasos concretos. El informe hace referencia al financiamiento de crisis y el sistema de financiamiento de crisis, aunque estos conceptos, en realidad, aún no existen, como tampoco un sistema operativo. Se trata de una declaración de aspiración. El informe propone generar un nuevo concepto y definición del financiamiento de crisis, y moldear

intencionalmente la reforma desde el nivel del sistema hasta el de los instrumentos para crear un sistema de financiamiento de crisis eficaz. El informe está dirigido a quienes desempeñan una función en el diseño y la implementación de este nuevo enfoque: los responsables de la toma de decisiones, los actores de influencia y los expertos técnicos de los gobiernos donantes y de los gobiernos afectados por una crisis o en riesgo, las instituciones multilaterales, los grupos de la sociedad civil y el sector privado. El propósito es fomentar el diálogo y, en última instancia, una nueva “coalición de partes predispuestas” que lideren y agilicen una agenda de cambio en el financiamiento de crisis.

## Definiciones

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. Los términos clave que se utilizan en este informe 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. *Este informe se centra en los riesgos y en las crisis que causan sufrimiento significativo y pérdidas de vidas para las personas más pobres del mundo de 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).

### 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 específicamente 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.

### 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 la acción del estado para abordar los riesgos o impactos relacionados con las crisis. *Esta definición se basa estrechamente en la descripción del sistema humanitario de ALNAP en El estado del sistema humanitario 2018. Este informe 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.*

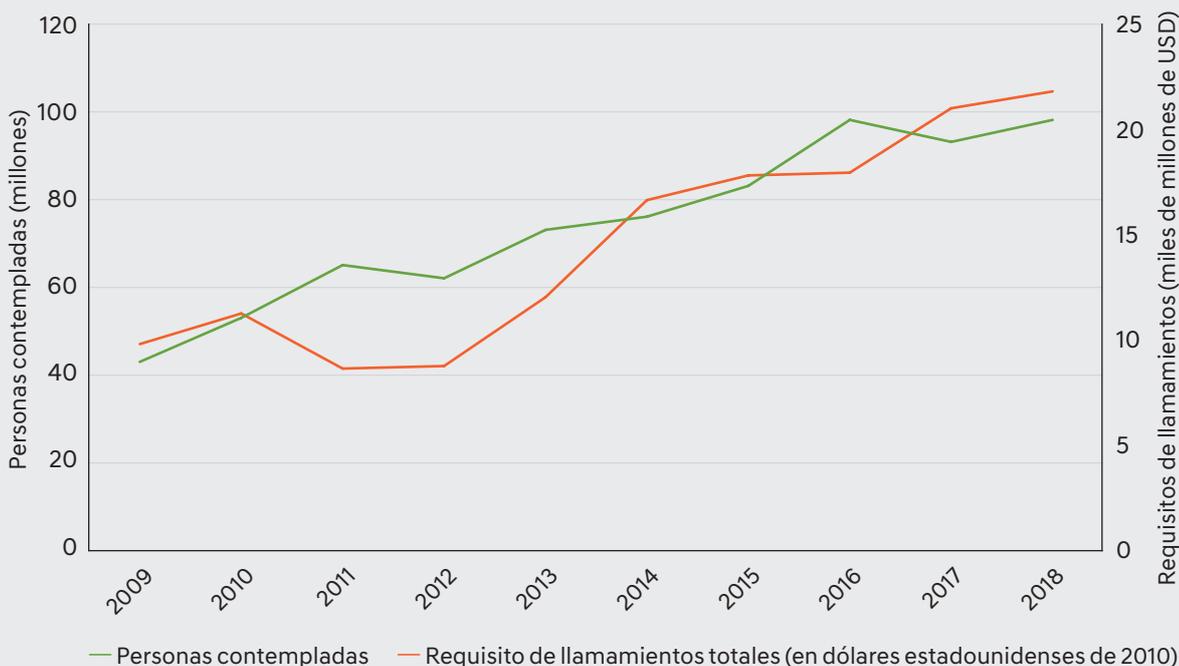
<sup>7</sup> La definición de ODA según el Comité de Ayuda para el Desarrollo (DAC) es ayuda gubernamental que fomenta el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo (OCDE, 2019).

### Cuadro 1: Indicaciones de riesgos importantes de crisis futuras

La cantidad de personas afectadas por crisis y que necesitan ayuda sigue una trayectoria ascendente. En 2018, según estimaciones de las Naciones Unidas (ONU), 1 de cada 70 personas en el mundo vivía en situación de crisis (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), 2018). Los indicadores clave de crisis están aumentando. La cantidad de personas afectadas por crisis incluidas dentro de la incumbencia de los

planes y llamamientos de respuesta coordinados por la ONU ha aumentado a más del doble en la última década (véase el Gráfico 2)).<sup>8</sup> La cantidad de personas desplazadas se ha duplicado en los últimos 20 años (UNHCR, 2019), y el número de personas afectadas por la desnutrición ha aumentado recientemente, luego de una década de disminución constante (Organización para la Agricultura y la Alimentación, FAO *et al.*, 2019) (véanse los Gráficos 3 y 4).

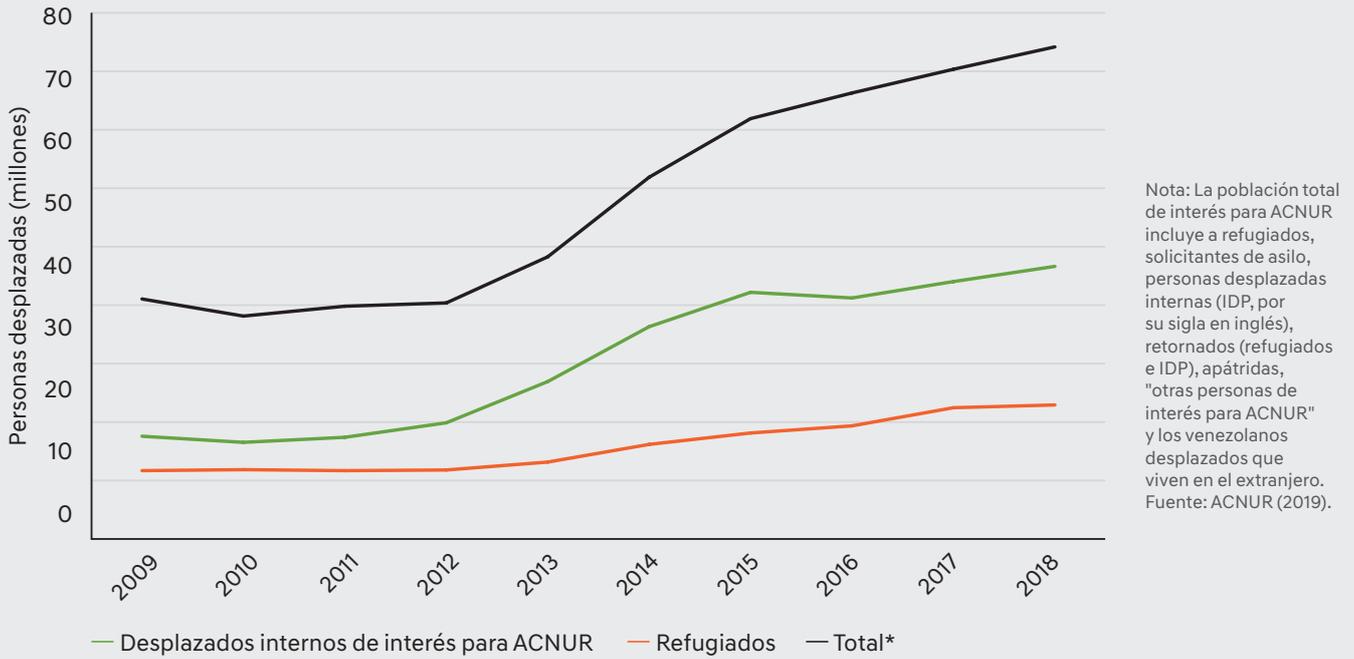
Gráfico 2: Cantidad de personas afectadas por las crisis que contempladas y necesidades de financiamiento en los planes de respuesta y llamamientos coordinados por la ONU, 2009–2018



Fuente: UN OCHA (2018); UN OCHA Financial Tracking Service (consultado el 13 de septiembre de 2019). Nota: el aumento en la cantidad de personas contempladas ha sido más rápido que el aumento de la población a nivel global. En 2018, las medidas apuntaron al 1.3 % de la población del mundo en comparación con el 0.6 % en 2009.

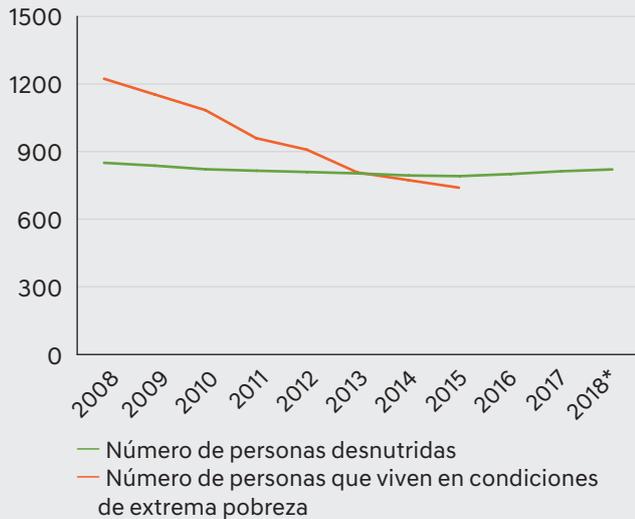
<sup>8</sup> En este informe, el término “planes de respuesta y llamamientos coordinados por la ONU” se utiliza para describir los planes de respuesta humanitaria (HRP, por su sigla en inglés) y llamamientos rápidos coordinados por UN OCHA, al igual que los planes de respuesta para refugiados (RRP) coordinados por el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR). La cantidad de personas alcanzadas en cada uno de estos se detalla en los panoramas humanitarios globales anuales y en las actualizaciones de mediados de año. Se entiende que el aumento en la cantidad de personas alcanzadas es una estimación imperfecta, dado que las metodologías para calcularla han cambiado a lo largo del período y varían entre países y organismos de ayuda. Además, hay un debate en curso entre los donantes y los organismos implementadoras respecto de la medida en que se trata de una sobreestimación o subestimación de las necesidades prioritarias (véase Swithern, 2018). Las estimaciones solo incluyen a las personas alcanzadas por los organismos que participan en procesos coordinados por la ONU, y cabe destacar que no siempre podrían incluir aquellos alcanzados por la Cruz Roja Internacional y el movimiento de la Media Luna Roja. De todas maneras, sigue siendo la mejor expresión integral que existe de la dimensión y el costo de lo que se considera la carga de casos humanitaria.

**Gráfico 3: Personas desplazadas y apátridas de interés para ACNUR, 2009–2018**

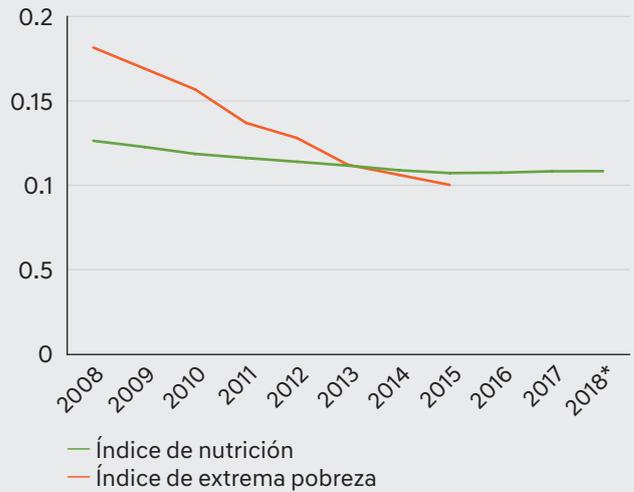


**Gráfico 4: Número de personas pobres y desnutridas en el mundo, 2009–2018\***

**Número de personas desnutridas que viven en condiciones de extrema pobreza (millones)**



**Porcentaje de la población mundial desnutrida o que vive en condiciones de extrema pobreza (%)**



Nota: \*Los valores para 2018 son proyecciones. Por desnutrición se entiende que una persona no puede obtener suficientes alimentos para reunir los requisitos de energía alimentaria básica a lo largo de un período de un año. Vivir en condiciones de extrema pobreza significa vivir con menos de USD 1.90 por día. Fuente: FAO, Banco Mundial.

## Cuadro 1 (continuación)

### La distribución de las personas vulnerables está cambiando.

Se espera que la población mundial aumente de los 7.700 millones actuales a alrededor de 8.500 millones para 2030, y a 9.700 millones para 2050 (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (DAES), 2019). La distribución de este aumento será desigual: se proyecta que la población de Europa y América del Norte aumentará solo un 2 % para 2050, mientras que se espera que la población del África subsahariana se duplique. El efecto neto es un aumento de la cantidad y concentración de personas que viven en entornos de fragilidad: más de un tercio de la población mundial vivirá en contextos que actualmente son frágiles.<sup>9</sup> La pobreza está cayendo cada vez con mayor rapidez en entornos estables y, como resultado, habrá una mayor cantidad de personas en situación de extrema pobreza que vivirán en estados frágiles que en estados no frágiles (Kharas y Rogerson, 2017).<sup>10</sup>

### El conflicto ha desempeñado un papel central en impulsar las crisis actuales y profundizar la vulnerabilidad.

La mayoría de los países que necesitan ayuda humanitaria están afectados por conflictos (Development Initiatives, 2019).<sup>11</sup> Se estima que, solo en 2018, hubo 13.6 millones de nuevas personas desplazadas debido a guerras o persecución (UNHCR, 2019). Asimismo, la violencia y el conflicto aumentan radicalmente la vulnerabilidad, lo cual debilita los sistemas de vigilancia y respuesta, al tiempo que socava la confianza pública en las instituciones y los actores

internacionales, aísla a las personas de los servicios y aumenta el costo y los desafíos relacionados con la respuesta.

La convergencia de la pobreza, la fragilidad y el aumento poblacional traerá aparejado un riesgo de conflictos violentos, inseguridad alimentaria y enfermedades.<sup>12</sup>

**El cambio climático se está profundizando y, como resultado, surgen riesgos nuevos e inesperados.** El cambio climático se ha descrito como el mayor multiplicador de amenazas (Ruttinger *et al.*, 2015; OCDE, 2018), dado que acelera los riesgos de la pobreza, la inseguridad alimentaria, las enfermedades, los conflictos, la migración y el desplazamiento forzoso y, a menudo, afecta a los más pobres en mayor medida (Hallegatte *et al.*, 2017).

En virtud del Acuerdo de París, se fijó el objetivo de mantenerse dentro de los dos grados de calentamiento global por encima de las temperaturas preindustriales; un objetivo que el mundo parece destinado a superar si se considera la tendencia actual (Climate Action Tracker, 2019).<sup>13</sup> Los efectos de estos aumentos en la temperatura ya se sienten en términos de la mayor incidencia, intensidad y duración de los fenómenos climáticos extremos y del aumento en las poblaciones desplazadas debido a catástrofes (Centro para el Monitoreo del Desplazamiento Interno, IDMC, 2018).<sup>14</sup>

9 En comparación con un cuarto de la población mundial actual.

10 No incluye los millones faltantes en muchos contextos afectados por crisis en los que el acceso limitado y los sistemas estadísticos deficientes implican que faltan datos sobre las poblaciones y la pobreza; del mismo modo, tampoco intenta reflejar la fragilidad nueva o agravada que podría surgir como resultado de la compleja interacción entre las tendencias mundiales en la inestabilidad política, ambiental y económica.

11 En 2018, 24 de los 40 países con más población con necesidades humanitarias se encontraban en medio de conflictos a gran escala; nueve de los diez países con la mayor cantidad de población con necesidad humanitaria experimentaban una combinación de conflicto a gran escala y desplazamiento forzoso (Iniciativas de Desarrollo, 2019).

12 Los entornos frágiles son especialmente vulnerables a la violencia, el desplazamiento, el colapso de las instituciones, las crisis humanitarias y otras emergencias (OCDE, 2016, p. 22).

13 Incluso un aumento de dos grados tendrá un impacto significativo para muchas personas, incluidas aquellas que viven en estados insulares vulnerables ante el aumento en el nivel del mar. El informe de 2018 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por su sigla en inglés) muestra cómo cada aumento incremental del calentamiento aumenta significativamente los riesgos en relación con la salud, los medios de subsistencia, la seguridad alimentaria, el suministro de agua, la seguridad humana y el crecimiento económico (IPCC, 2018).

14 La IFRC estima que, en un escenario pesimista en el que no se adopte ninguna acción, la cantidad de personas que necesitarán ayuda humanitaria debido a desastres climáticos (inundaciones, sequías y tormentas) solamente podría duplicarse para 2050 hasta alcanzar 200 millones de personas al año; sin embargo, a través de la acción concertada, se podría disminuir en un 90 % a 10 millones (IFRC, 2019).

Es difícil predecir el impacto del cambio climático en el riesgo de crisis. Sin embargo, los riesgos están en aumento y los escenarios de impacto previstos incluyen situaciones como las personas atrapadas en lugares cada vez más inhabitables (Government Office for Science, 2011); aumento del desplazamiento o la migración de personas en relación con el clima (véase *inter alia*, Rigaud *et al.*, 2018); mayor prevalencia de enfermedades transmitidas por vectores, como la malaria (Organización Mundial de la Salud (OMS), 2018);<sup>15</sup> y, en general, un aumento significativo en la carga de casos humanitarios (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC), 2019).<sup>16</sup>

**Los riesgos son cada vez más complejos, interrelacionados y difíciles de anticipar.** Cada vez más, las crisis se consideran multifacéticas (a menudo, coexisten varias crisis en un mismo país que, en ocasiones, se superponen entre sí), transfronterizas y que abarcan varios años (recurrentes o extendidas). Sin embargo, también son cada vez más complejas interrelacionadas y difíciles de anticipar.

Las políticas internacionales relativas a las crisis solo recientemente comenzaron a reconocer la necesidad de comprender el riesgo sistémico, y de prepararse para él.

### ¿Qué es el riesgo sistémico?

El concepto de riesgo sistémico se origina en la economía, donde las crisis en una parte del sistema desencadenan acontecimientos “en cascada” en otro. Estos acontecimientos en cascada pueden provocar una perturbación más importante o incluso el fracaso total de todo el sistema. El factor distintivo clave es la interdependencia de los sistemas a través de los cuales se puede transmitir el riesgo. La mayor dependencia de sistemas interdependientes aumenta la exposición al riesgo sistémico.

Cada vez más se reconoce al riesgo sistémico como un efecto inesperado de un sistema económico globalizado. Por ejemplo, la edición 2019 del Informe de Evaluación Global (GAR), el informe de referencia de las Naciones Unidas sobre los esfuerzos mundiales por reducir el riesgo de desastres, dedica una atención considerable al riesgo sistémico.

Korowicz and Calantzopoulos (2018) describen el siguiente ejemplo a modo ilustrativo: “... las tensiones sociales y políticas actuales de Europa se vieron influenciadas por la crisis de los refugiados, cuyo impacto se vio exacerbado como resultado de las repercusiones de la crisis financiera de 2008 que ha socavado la confianza dentro y entre los estados de toda la Unión Europea (UE). La crisis de los refugiados en sí se produjo, en parte, como resultado de las condiciones locales cambiantes (por ejemplo, la guerra en Siria, agravada por el aumento de la presión demográfica y la escasez de agua, la disminución de la producción nacional de petróleo y las sequías), y de las condiciones internacionales, como la subida y volatilidad de los precios de los alimentos (como consecuencia de la sequía en Rusia, efectos secundarios de la flexibilización cuantitativa en los Estados Unidos, los elevados precios internacionales del petróleo, la producción de biocombustibles)”.

- 15 Según la OMS, los incrementos en la temperatura mundial de entre dos y tres grados Celsius aumentarían la cantidad de personas en riesgo de malaria en alrededor del 3–5 %, es decir, varios cientos de millones. La duración estacional de la malaria también aumentaría en muchas áreas actualmente endémicas.
- 16 La complejidad de los ciclos de retroalimentación, el alcance de las aceleraciones y repercusiones del cambio climático, y la interacción con la inestabilidad hacen que sea difícil predecir el impacto de la crisis. El GAR observa que la presentación de la probabilidad de los riesgos no probabilísticos presenta desafíos, al igual que la caracterización de la vulnerabilidad de las personas ante estos riesgos (UNDRR, 2019, p. 165).



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



# 2

## • ¿QUÉ TIENE DE MALO EL MODO EN QUE EL MUNDO FINANCIA LAS CRISIS?

La tendencia general de la ODA desde 1945 ha sido ascendente, pero ha alcanzado una meseta en los últimos años, y los presupuestos para la ayuda están bajo presión. En 2018, la ODA se mantuvo estable, y el porcentaje que llegó a los países más pobres disminuyó; en contraposición a los compromisos de aumentar el gasto en los países menos desarrollados a fin de alcanzar los ODS (OCDE, 2019a; Marcus *et al.*, 2019). La comunidad internacional enfrenta el desafío de poder hacer más con el dinero que tiene a su disposición, un recurso público finito.

En la actualidad, existe un creciente interés e impulso por cambiar el modo en que funciona el financiamiento de crisis. No obstante, se deben sortear una cantidad de desafíos fundamentales. En primera instancia, 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. Al mismo tiempo, las herramientas de financiamiento disponibles actualmente se deberían adaptar para estar a la altura de los riesgos y necesidades que puedan surgir en el futuro, además de la demanda actual. En primer lugar, como parte de este cambio, existen oportunidades de repensar radicalmente el modo en que el sistema aprende, se adapta y expande la escala de los fondos y el financiamiento.

### 2.1 Demoras ocasionadas por los incentivos estructurales de “esperar y ver qué pasa”

Entre los actores de financiamiento humanitario, existen razones e incentivos fundamentados para responder a los indicadores tardíos de necesidad. Por lo tanto, la dependencia de los fondos humanitarios para responder a las necesidades de crisis aumenta la probabilidad de una

respuesta más tardía. Los ciclos de la recaudación de fondos, la falta de rendición de cuentas por la respuesta tardía y la necesidad de respetar las declaraciones de crisis por parte de los gobiernos y su permiso para actuar son factores que contribuyen a una respuesta tardía.

#### **La ayuda humanitaria responde fundamentalmente a las necesidades, no anticipa las situaciones ni se basa en la información sobre riesgos**

Los principios humanitarios básicos dirigen la ayuda en respuesta a necesidades humanitarias manifiestas, atendiendo primero a las más urgentes. El alcance de los compromisos basados en principios contempla la prevención y la preparación en cierta medida.<sup>17</sup> Sin embargo, en la práctica, a medida que aumentan los requisitos de la respuesta humanitaria, la financiación disponible alcanza una meseta<sup>18</sup> y se agravan los déficits. Como resultado, los donantes y los organismos responsables de la implementación se ven bajo la presión de priorizar las necesidades más urgentes. Esto genera una “tragedia de la elección” (Isiah Berlin, citado en Binder *et al.*, 2013), en la que debe identificarse qué necesidades deben considerarse menos urgentes. Se deben hacer concesiones genuinas al optar por responder a una crisis frente a otra, y mucho más al hablar de las necesidades actuales y futuras. Aunque los planes de respuesta y los llamamientos coordinados por la ONU incluyen cada vez más los aspectos de prevención y generación de la resiliencia, y procuran complementar los planes de desarrollo a nivel nacional, como contrapartida también existe la presión de reducir su alcance para priorizar las necesidades graves inmediatas frente a la persistente escasez de financiación (Swithern, 2018).

#### **Los donantes tienen desincentivos políticos y conductuales subyacentes que los sesgan para favorecer la necesidad visible en lugar del riesgo de alta probabilidad**

17 El conjunto de principios y buenas prácticas de donación humanitaria, adoptados en 2003, al que ahora subscriben hasta 42 donantes, establece con claridad la imparcialidad basada en las necesidades, pero define los objetivos de la acción humanitaria como “salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis causadas por la acción humana y los desastres naturales, al igual que **prevenir y fortalecer la preparación para tales situaciones**” [énfasis propio] (Buena Donación Humanitaria (GHD), 2003). Esto se refleja en los informes de la ODA de los donantes del DAC. En el sistema de informes de la OCDE, la “prevención de desastres y la preparación” se contemplan dentro de la categoría de ODA “humanitaria”.

18 Según cifras recientes de Development Initiatives, la ayuda humanitaria global solo aumentó un 1 % de 2017 a 2018, en comparación con aumentos mucho más importantes en los años anteriores. La financiación aportada por los principales donantes humanitarios disminuyó (Development Initiatives, 2019).

Estos “incentivos mal alineados” (Hillier, 2017) incluyen los *desincentivos relacionados con la rendición de cuentas*, que tienen que ver con que no se responsabiliza a los donantes por evitar el aumento de las crisis, pero se los juzga por destinar fondos a crisis que no se concretan. También hay *sesgos relacionados con la toma de decisiones*, que incluyen una “aversión al arrepentimiento” relacionada a un sesgo de “*status quo*” que se resiste a modificar un curso de acción o inacción existente (véase Mowjee *et al.*, 2018, p. 57, basado en Hillier, 2017). La relación política entre el donante y el estado afectado también puede influir en la prontitud y predisposición a brindar ayuda antes, dado que puede verse afectada por la confianza, por acuerdos existentes y la soberanía.

**Desde el punto de vista estructural y político, el sistema internacional se orienta a la respuesta lenta incluso cuando las necesidades son claramente de naturaleza inminente o manifiesta**

Los planes de respuesta y llamamientos coordinados por la ONU constituyen el marco para la coordinación de la financiación humanitaria. Determinan el proceso y el cronograma para la articulación de las necesidades y la movilización de la respuesta por parte del sistema humanitario, pero dependen de la financiación discrecional después de ocurrido el acontecimiento, y se presentan como objetivos de financiación para el año por venir.

La presencia internacional depende de la invitación y el consentimiento a nivel nacional. Algunos ejemplos previos de la sequía en el Cuerno de África (véase Bailey, 2012) muestran de qué manera la reticencia política a declarar una emergencia nacional en el estado afectado por la crisis puede demorar la acción internacional. El Servicio de Respuesta a la Crisis (CRW) del Banco Mundial —la fuente principal de financiación del sistema en términos de respuesta ante crisis liderada por gobiernos— también depende de los pedidos de financiación de los gobiernos, lo que ha fomentado un compromiso lento y bajas tasas de desembolso (Spearing,

2019).<sup>19</sup> Al igual que los donantes, son escasas las partes del sistema internacional a las que se les asigna la responsabilidad por evitar el agravamiento de una crisis; sin embargo, se las somete a escrutinio por dirigir fondos a crisis que no se materializan.

## 2.2 Decisiones de financiación discrecionales

La falta de claridad en torno de la responsabilidad por la crisis y la respuesta ante la crisis significa que la forma predeterminada de tomar las decisiones relativas a la financiación se tomen en forma discrecional. Identificar quién asumirá la responsabilidad por cada aspecto del riesgo de crisis plantea un enorme desafío y puede ser controvertido desde el punto de vista político (Clarke y Dercon, 2016). Algo que resulta poco claro especialmente son las obligaciones internacionales de cubrir el costo de las crisis más allá de las fronteras nacionales. Existen pocos reconocimientos formales de las responsabilidades específicas de brindar asistencia a las personas que lo necesitan más allá de las fronteras del propio estado. Sin embargo, hay algunos compromisos internacionales destacables que manifiestan intenciones internacionales.<sup>20</sup> En el lenguaje de las finanzas públicas, la comunidad internacional mantiene muy pocos pasivos contingentes explícitos (véase la definición a continuación) por el costo de asegurarse de que los nacionales estén protegidos del riesgo de crisis en otras partes del mundo.<sup>21</sup> No obstante, el costo de responder ante una crisis es, sin duda alguna, un pasivo contingente implícito de la comunidad internacional (véanse las Definiciones); existe una obligación moral, al igual que una expectativa consuetudinaria o popular, de que la comunidad internacional responda en caso de que se produzca una crisis. De todas maneras, las responsabilidades y los compromisos financieros internacionales de prevenir, prepararse y responder ante las crisis siguen siendo casi absolutamente voluntarios para los estados individuales. Esto da lugar a un número de desafíos de índole práctica.

### Definiciones

**Pasivos contingentes:** Obligaciones de pagar los costos asociados a un acontecimiento futuro posible, pero incierto. Dado que no existe una obligación de pago, salvo que se produzca el acontecimiento, los pasivos contingentes podrían no incluirse formalmente como pasivos en el balance de una organización. Los pasivos contingentes pueden ser explícitos o implícitos:

- **los pasivos contingentes explícitos** son compromisos contractuales de realizar determinados pagos si se produce un acontecimiento en particular; tales compromisos pueden basarse en contratos, leyes o declaraciones de políticas claras; y
- **los pasivos contingentes implícitos** son obligaciones políticas o morales que tiene el gobierno respecto de hacer pagos; por ejemplo, en caso de una crisis o un desastre; los gobiernos no reconocen estos pasivos hasta que se produzca un acontecimiento en particular; los pasivos contingentes implícitos son difíciles de evaluar, y mucho menos de gestionar de manera consistente, precisamente debido a su naturaleza implícita.

<sup>19</sup> Spearing (2019) estima que el tiempo histórico promedio desde la crisis a los compromisos de CRW es de 216 días, lo que comprende más de la mitad del costo de la demora. El tiempo desde la crisis al primer desembolso de la CRW es de 398 días.

<sup>20</sup> Por ejemplo, la Carta de las Naciones Unidas establece que uno de los propósitos de este organismo es “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario” (Naciones Unidas (ONU), 1945). La Convención de Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 identifican un conjunto claro de responsabilidades para que los estados anfitriones puedan proteger y garantizar determinados derechos y beneficios de los refugiados (UNHCR, 2011). El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015–2030) establece objetivos y prioridades para la acción en pos de la reducción sustancial del riesgo de desastres y las pérdidas asociadas. Reconoce que el estado tiene la función principal de reducir el riesgo de desastre, pero que esa responsabilidad debe ser compartida con otras partes interesadas y que “la cooperación internacional, regional, subregional y transfronteriza sigue siendo fundamental”, con funciones esenciales para la cooperación técnica y el apoyo financiero bilaterales y multilaterales (UN, 2015a, p. 10). En la Conferencia sobre el Cambio Climático de Copenhague de 2009, los países desarrollados se comprometieron con el objetivo de aportar USD 100 000 millones anualmente para 2020 con fines de mitigación y adaptación en los países en desarrollo más golpeados por el impacto del cambio climático. Este compromiso se reiteró posteriormente con el Acuerdo de París, que señaló los principios de equidad y las responsabilidades comunes pero diferenciadas y estableció el compromiso de que “los países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros para ayudar a las partes de los países en desarrollo tanto en la mitigación como en la adaptación” (ONU, 2015b).

<sup>21</sup> Las excepciones destacables incluyen el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuya función es mantener la estabilidad y prevenir crisis en el sistema monetario internacional, y las iniciativas internacionales de seguros contra desastres respaldadas por la comunidad, como African Risk Capacity (ARC), que asumen pasivos contingentes explícitos de los países. Hay otros compromisos financieros, instituciones y fondos que ayudan a la prevención, preparación y respuesta relacionadas con las crisis, pero por lo general estas no asumen pasivos contingentes explícitos.

## Una respuesta de financiación discrecional es impredecible

La respuesta de financiación colectiva se caracteriza por una diversidad de decisiones individuales de los países afectados por crisis y de los actores internacionales. Cada decisión está sujeta a múltiples cálculos además de la evaluación de la evidencia (véase *inter alia* Drummond *et al.*, 2017; de Geoffroy, *et al.*, 2015; Darcy *et al.*, 2013). Estas incluyen las prioridades y los intereses de los donantes (Dalrymple y Smith, 2015), las relaciones con los gobiernos afectados por la crisis (Bailey, 2012), los ciclos presupuestarios y la disponibilidad de fondos, al igual que diversas restricciones del lado de la demanda, incluidas la capacidad, la exposición al riesgo y las limitaciones de acceso y mandato entre los posibles socios que responden a la crisis.<sup>22</sup>

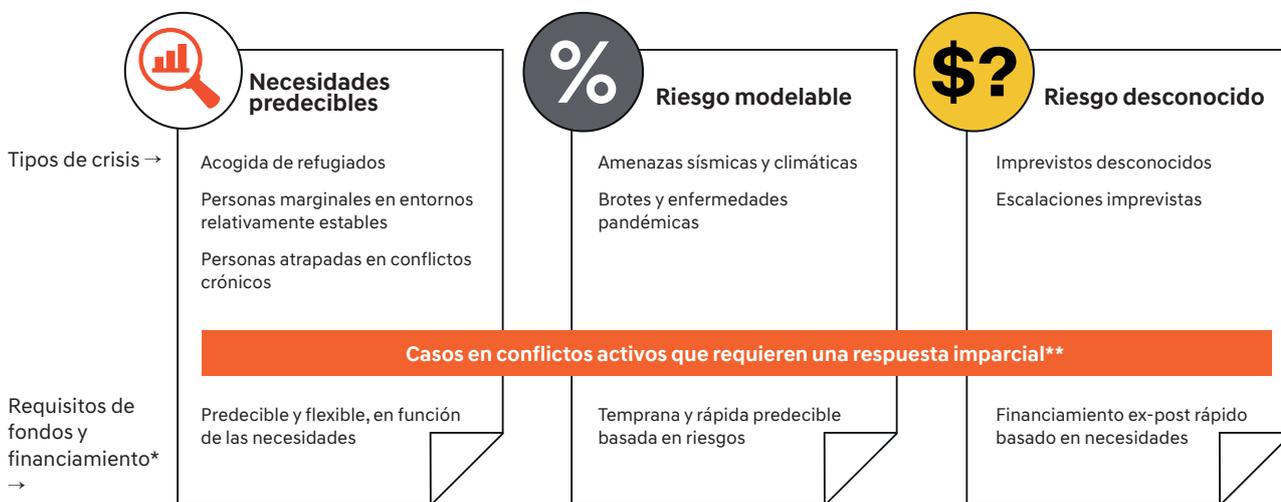
El resultado neto es que la financiación de la respuesta internacional a la crisis es de naturaleza *ad hoc* con decisiones que se toman en tiempo real.<sup>23</sup> Con una alta demanda, una oferta de financiación relativamente inelástica y las decisiones discrecionales sobre dónde gastar los fondos, nunca resulta claro qué pueden esperar las comunidades en riesgo. El costo de la incertidumbre es elevado. La respuesta tardía, inadecuada o interrumpida genera sufrimiento y pérdidas evitables, con el riesgo de empujar a las personas a un estado de mayor pobreza y vulnerabilidad. Con frecuencia, es mucho más costosa (Hill *et al.*, 2019). Además, la incertidumbre puede influir profundamente en los cálculos que hacen las personas, las empresas y los gobiernos respecto de invertir en un futuro resiliente y productivo (Karlan *et al.*, 2014; del Valle *et al.*, de publicación inminente).

## Las respuestas de financiación discrecional se correlacionan inadecuadamente con las necesidades de fondos y financiamiento

El sistema internacional de financiamiento de crisis responde a muchos tipos de crisis diferentes periódicamente (véase el Gráfico 5). Las necesidades de fondos y financiamiento de estas crisis son cualitativamente diferentes y, aun así, la financiación de la respuesta se brinda, en su mayor parte, en la forma de subsidios discrecionales posteriores a la crisis, muchas veces otorgados a partir de presupuestos humanitarios que sopesan demandas que compiten entre sí.

Los casos crónicos contemplados regularmente dentro del alcance de los planes de respuesta y llamamientos humanitarios coordinados por la ONU se adaptan a tres tipos principales: refugiados, personas atrapadas en conflictos internos por períodos prolongados y las “marginales” vulnerables, que con frecuencia son empujadas a la crisis. En un único contexto, pueden coexistir todas estas categorías.<sup>24</sup> La mayoría de las crisis actuales que requieren una respuesta de financiamiento internacional son prolongadas y, por ende, requieren financiación sostenida y predecible, que pueda adaptarse a las circunstancias imprevistas y al incremento de las necesidades.<sup>25</sup> Sin embargo, la financiación humanitaria es de naturaleza volátil, que tiende a volcarse hacia necesidades más agudas en otras partes (CAFOD *et al.*, 2015). Mientras tanto, los programas humanitarios aún no están equipados para crear sistemas o mejorar sustancialmente las condiciones socioeconómicas de las personas en el largo plazo.

**Gráfico 5: Tipología de los fondos y el financiamiento de crisis**



\*Se debe tener en cuenta que, en cada caso, se requiere también financiación sostenida para respaldar la recuperación.

\*\* La ayuda humanitaria debería ser la excepción y no la regla. La ayuda humanitaria debería ser el último recurso, destinada a situaciones de emergencia con el énfasis principal de brindar asistencia que salve vidas. Se rige por principios que priorizan la respuesta según la necesidad más extrema y preservan la neutralidad en caso de conflicto y situaciones políticamente contenciosas.<sup>26</sup>

22 Konyndyk (2018) describe una fuerte “preferencia revelada” entre los donantes humanitarios por financiar a determinados socios, en especial, los organismos de las Naciones Unidas.

23 Según observa la OCDE (2017), el financiamiento humanitario “por lo general es impredecible o puede ser insuficiente para satisfacer las necesidades de alivio, recuperación y reconstrucción, tal como lo demuestra la brecha financiera en la respuesta humanitaria”.

24 Camerún enfrenta diversos escenarios de crisis activas: conflictos internos activos que se van agravando, que cuentan con una respuesta humanitaria financiada por subsidios en curso y donde se ha suspendido la mayor parte del financiamiento de desarrollo; una carga de casos de larga data de refugiados de la República Centroafricana (RCA), para la cual se están analizando opciones de integración de más largo plazo a través de un acuerdo de financiamiento entre el Banco Mundial y el Gobierno de Camerún a través del Subservicio para Refugiados del Banco Mundial; y una crisis mixta en el norte y en el lejano norte que incluye acogida de refugiados, desplazamiento interno, sequía climática crónica que se está agravando y marginalización política y económica de larga data, con el potencial de negociar una respuesta más predecible que aborde una amplia gama de opciones de financiamiento para la prevención, la preparación y la respuesta (Poole, 2019a).

25 El Panorama Global Humanitario de UN OCHA de 2018 observa, por ejemplo, que: “El conflicto, en particular las crisis prolongadas, seguirá siendo la principal causa de necesidad en 2018”. Todos los planes de respuesta humanitaria de 2018 (con excepción de dos) son para situaciones que tienen un elemento principal de conflicto” (UN OCHA, 2017). El análisis de los planes de respuesta y llamamientos coordinados por la ONU muestra que la amplia mayoría se destinan a países que han presentado llamamientos consecutivos durante al menos cinco años desde 2000 (Development Initiatives, 2019).

## Los enfoques, paquetes e instrumentos de financiamiento planificados son subutilizados

Como principio, la financiación humanitaria se centra en el hoy y no en el mañana. Sumado a su naturaleza impredecible, no resulta adecuada en respuestas en las que sería más conveniente un enfoque planificado. Mientras tanto, los actores de financiamiento del desarrollo actualmente no tienen una responsabilidad o un compromiso claros con asumir una mayor proporción de la carga del financiamiento y la programación de respuestas para el número de casos afectadas por las crisis. Sin embargo, hay ejemplos instructivos de enfoques, paquetes e instrumentos de financiamiento planificados que ayudan a aclarar los compromisos y a aportar una mayor predictibilidad.

Las responsabilidades de ayuda a los refugiados se establecen, en cierta medida, en la Convención de Refugiados, en las leyes nacionales y, más recientemente, a través de “pactos” entre los gobiernos de los países de

acogida y los actores internacionales, en la forma de Marcos de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF). Los enfoques basados en pactos tratan el costo de acoger refugiados como una cantidad relativamente conocida y luego utilizan un enfoque planificado, respaldado por fondos y financiamiento futuros predecibles, a fin de sustentar soluciones más eficientes que la respuesta humanitaria de largo plazo. Aunque estos acuerdos son imperfectos, aportan cierto reconocimiento de un pasivo implícito en el mediano plazo en torno del cual se pueden estructurar los enfoques planificados, con el respaldo de paquetes financieros (véase el Cuadro 2). En otros contextos se han adoptado enfoques planificados similares para las necesidades que pueden presupuestarse. Por ejemplo, el Programa de Red de Seguridad Productiva de Etiopía, lanzado en 2004, fue un enfoque planificado en el que los donantes voluntarios y el Gobierno de Etiopía trabajaron en colaboración en respuesta a la pobreza crónica que afecta partes del país, como alternativa a la respuesta humanitaria recurrente (Devereux, 2006).

### Cuadro 2: Un modelo personalizado de cooperación para la respuesta a los refugiados

Los refugiados (las personas desplazadas a través de fronteras internacionales debido a conflictos o persecución) representan una proporción importante y creciente de los casos humanitarios. Los refugiados representan un caso diferenciado en el sentido en que no se benefician de las mismas protecciones como ciudadanos de un estado como otras personas; en virtud del derecho internacional de los refugiados, se los considera *de facto* como una responsabilidad. El estado tiene determinadas responsabilidades y, cuando es incapaz de cumplirlas, ACNUR tiene el mandato de brindar protección y ayuda humanitaria internacionales, y de buscar soluciones permanentes para los refugiados y las personas apátridas. Por ello, a diferencia de otros pueblos afectados por crisis, existe una base —aunque a menudo cuestionada— que sustenta las responsabilidades compartidas en la forma de un pasivo contingente implícito.

Además, los refugiados también se diferencian cualitativamente, dado que, cuando llegan y se instalan en el país de acogida, sus necesidades rápidamente se vuelven predecibles y prolongadas. Se estima que los refugiados permanecen desplazados durante una década en promedio y, para aquellos desplazados durante cinco años o más, el promedio aumenta a 21 años (Devictor y Quy-Toan, 2016).

La crisis de refugiados en Siria, que requirió financiamiento de largo plazo y a gran escala para los países de ingresos medios que los acogieron en la región, puso a prueba los modelos de financiación actuales y catalizó un cambio en los compromisos y esfuerzos

globales por compartir la responsabilidad financiera. El Pacto Global sobre los Refugiados, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2018, confirmó una tendencia hacia los pactos multilaterales. El fundamento que respalda un pacto es la transición de una ayuda fragmentada y discrecional a la cooperación unificada basada en reglas, que beneficie tanto a los refugiados como a los estados y las comunidades que los acogen.

Los pactos, que reúnen a las partes interesadas a nivel internacional e internacional bajo el liderazgo de los países de acogida, establecen funciones y responsabilidades claras para desarrollar colectivamente un conjunto mensurable y negociado de políticas, programas y compromisos de asignación de recursos (Centro para el Desarrollo Global (CGD) y Comité Internacional de Rescate (IRC), 2017). Fomentan la responsabilidad del estado y la ayuda internacional para el desarrollo en un entorno en el que, históricamente, la ayuda internacional predominante era de naturaleza humanitaria y evitaba el estado. En la actualidad existen 10 marcos integrales para refugiados, incluido un marco regional para América Central y México, que comprende seis países.<sup>27</sup>

Este enfoque no ha solucionado todos los problemas de los volúmenes de financiación insuficientes o los obstáculos de la voluntad política que obstaculizan los enfoques de largo plazo, pero demuestra que el financiamiento de crisis puede formar parte de un enfoque colectivo preacordado.

← 26 Estos están plasmados en compromisos internacionales e institucionales, como la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 46/182, el Código de Conducta de la Cruz Roja Internacional y el Movimiento de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG) en el Socorro en Casos de Desastre y la Carta Humanitaria (Esfera) y las políticas de los donantes. El principio de “imparcialidad” se evidencia claramente en esta misión basada en necesidades, que se resume “la acción humanitaria se debe implementar solamente en función de la necesidad, de manera de priorizar los casos más urgentes de amenaza” (UN OCHA, 2012).

27 El Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones de América Central y México incluye a Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá. Las otras situaciones de países/refugiados que aplican el modelo del marco de respuesta para refugiados son: Afganistán, Chad, Yibuti, Etiopía, Kenia, Ruanda, la situación somalí, Uganda y Zambia.

Según se evidencia a través de un creciente número de ejemplos, incluso en los entornos más conflictivos, es posible modificar el enfoque predeterminado para adoptar una preparación y respuesta proactivas ante el riesgo de crisis (véase el Cuadro 3). El financiamiento del riesgo y los mecanismos de acción temprana podrían ayudar a aportar mayor claridad en torno de lo que podría esperarse de la respuesta de financiamiento en situaciones de riesgo, al igual que de las partes de las que puede esperarse dicha respuesta.

### Cuadro 3: Predicción y respuesta preventiva en Yemen

En octubre de 2016, Yemen se enfrentó a un brote de cólera considerado el peor en la historia de la humanidad. El conflicto activo, la destrucción de los servicios de agua y saneamiento (WASH) y el deterioro del sistema de salud y de vigilancia sanitaria hicieron que Yemen fuera un contexto sumamente complejo a la hora de desplegar una respuesta efectiva. Las brechas en los datos epidemiológicos llevaron a las organizaciones a cargo de la respuesta, los investigadores y los donantes a investigar enfoques alternativos para controlar el brote a fin de utilizar la información para sustentar la planificación de la respuesta.

Sobre la base de la relación observada entre los períodos de temperaturas por encima del promedio, seguidos de precipitaciones por encima del promedio, una infraestructura de WASH deteriorada y una mayor probabilidad de brotes de cólera, se desarrolló un modelo predictivo usando los datos sobre precipitaciones, temperatura y población, referenciados en forma cruzada con la información proveniente de las instalaciones de WASH sobre el terreno. Los datos para construir el modelo se obtuvieron de una diversidad de instituciones. Los datos sobre precipitaciones actuales e históricos se obtuvieron a través de la Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio (NASA), la Misión de Medición de Lluvias Tropicales (Tropical Rainfall Measuring Mission, TRMM) y la Misión Global de Precipitaciones (Global Precipitation Mission, GPM); los datos de población se obtuvieron a través de LandScan y los datos sobre WASH del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino

Unido (DFID) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

El modelo demostró una relación del 92 % entre las áreas de alto riesgo identificadas y los lugares donde posteriormente aumentó el índice de casos de cólera. La formulación de pronósticos sobre la base de las condiciones en las cuales es probable que se desarrolle el vibrio colérico, en lugar de en función de los datos epidemiológicos, les permitió a los actores de respuesta anticipar dónde era probable que aumentarían los casos de cólera, e implementar actividades de preparación anticipándose a la curva epidemiológica probable. Los procedimientos operativos estándar de UNICEF ya definían un conjunto de acciones de preparación, y ya se había conseguido la financiación. Junto con sus socios, UNICEF pudo movilizar acciones preventivas en lugar de simplemente tratar de controlar el contagio y tratar los casos activos.

DFID y otros socios están analizando el potencial de aplicar tales modelos predictivos a otras enfermedades y de incorporarlos a los instrumentos de financiamiento (incluido el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF), administrado por la ONU) a fin de vincular los paquetes de financiamiento preacordado (con sus disparadores definidos) con las acciones de preparación a nivel de cada país lideradas por la OMS y UNICEF.

Fuente: Basado en entrevistas de investigación, documentos no publicados de DFID y Camacho *et al.* (2018).

Fuente: Basado en Weingärtner y Wilkinson (2019).

### Cuadro 4: Financiamiento de crisis anticipatorio

La respuesta a los indicadores tempranos de una amenaza anticipada puede ayudar a reducir o evitar el sufrimiento humano y las pérdidas, mejorar la eficiencia de la respuesta a la crisis y generar incentivos para invertir en análisis del riesgo y preparación.

En los últimos diez años, algunas organizaciones humanitarias han llevado a cabo pruebas piloto de los mecanismos de respuesta y financiamiento anticipatorios que activan la financiación y acción temprana sobre la base de sistemas de advertencia temprana (EWS, por la sigla en inglés) a fin de reducir o mitigar el impacto de los desastres antes de que se produzcan. Estos se mencionan de diversas formas, como financiamiento basado en pronósticos (FbF), acción basada en pronósticos (FbA) y advertencia temprana, acción temprana (EWEA).

Los elementos clave de la acción anticipatoria incluyen los pronósticos preacordados, los disparadores y los protocolos de toma de decisiones; acciones programadas y planificadas; mecanismos de financiamiento y canales de implementación.

La acción anticipatoria es útil en el caso de los riesgos para los cuales son valiosas las acciones previas a la amenaza, y cuando los pronósticos son lo suficientemente confiables. Requiere inversión en acciones y capacidades relacionadas con el pronóstico del impacto y la preparación previa a la crisis para poder estar preparados para responder cuando se activen los disparadores.

Fuente: Basado en Weingärtner y Wilkinson (2019).

## 2.3 Desincentivos para prevenir las crisis y prepararse para ellas

A nivel de las políticas globales, abordar las crisis y el riesgo de crisis se reconoce como un factor central para alcanzar el desarrollo sostenible. Existe una creciente demanda por parte de algunos países socios para invertir en la preparación financiera contra el riesgo de crisis, al igual que una amplia gama de innovadoras herramientas e instrumentos de financiamiento, que van desde el seguro de desarrollo a FbF y préstamos contingentes. No obstante, los gobiernos de los países en riesgo de crisis, al igual que sus socios de desarrollo, aún tienen razones políticas y prácticas contundentes que les impiden priorizar las inversiones en prevención y preparación.

### Los gobiernos enfrentan importantes desincentivos y obstáculos que impiden priorizar la prevención y la preparación

En entornos de recursos limitados, los gobiernos tienen acceso limitado al análisis de riesgos y, por lo tanto, es posible que simplemente no reconozcan la importancia del riesgo. Además, pueden no contar con las capacidades prácticas —lo que incluye acuerdos de gobierno, mecanismos financieros, capacidad técnica e infraestructura física— necesarias para implementar enfoques de gestión del riesgo con la eficacia suficiente para que los beneficios superen los costos (Peters, 2017; Peters, Mayhew, *et al.*, 2019), y para diferenciar las diferentes opciones de prevención y preparación que ofrecen los actores nacionales e internacionales. Sin embargo, también existen importantes influencias políticas, económicas, institucionales y conductuales que pueden impedir que se dé prioridad a la prevención y la preparación.

Existen escasos incentivos políticos para que los gobiernos prioricen la preparación y la prevención (Healy y Malhotra, 2009; Clarke y Dercon, 2016; e-Pact, 2017; Kaplan, en OCDE, 2018a). Los recursos de los gobiernos de los países más pobres a menudo están sujetos a graves restricciones, con menos de USD 100 de financiamiento público por ciudadano cada año para asignar entre todos los sectores (Kharas en The Dag Hammarskjöld Foundation y la Oficina de la ONU para el Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples para la Migración, 2019).<sup>28</sup>

Los gobiernos propensos a sufrir crisis económicas y políticas, y amenazas naturales a menudo se ven obligados a

centrarse en sus necesidades financieras inmediatas, incluidas aquellas que podrían representar una amenaza existencial a la continuación del funcionamiento del gobierno, al igual que a la paz y la estabilidad.<sup>29</sup> En tales casos, es posible que no sea racional o factible planificar para el futuro e invertir en el largo plazo (Long y Welham, 2016). Por ejemplo, el Gobierno de Chad reconoce el costo que tienen las crisis para sus aspiraciones de desarrollo y, gracias al apoyo técnico internacional, ha implementado diversas leyes, marcos, planes, comités y un fondo nacional de contingencia (Peters, Dewulf, *et al.*, 2019). La dura realidad de las restricciones presupuestarias severas y las presiones inmediatas de pagar los salarios de personal público administrativo y militar, sin embargo, implica que no hay financiación para gran parte de las medidas del país en materia de gestión y preparación ante desastres (Culbert y Poole, 2019; Peters, Dewulf, *et al.*, 2019).<sup>30</sup>

El financiamiento de crisis internacional, en efecto, puede generar desincentivos para que los gobiernos prioricen realizar una provisión para el riesgo y satisfacer las necesidades de las personas afectadas. En algunos casos, los donantes cubren en forma consistente una parte de las necesidades de financiamiento posteriores a la crisis. Por ejemplo, en Sudán del Sur, se informó que los donantes financian el 80 % de las necesidades de financiamiento en salud, y que el gobierno solo aporta el 1.1 % (OCDE, 2018a). La expectativa de que los donantes se harán cargo puede desalentar a los gobiernos de asumir la responsabilidad por su propia gestión y financiamiento del riesgo.

En general, la demanda de financiamiento de crisis es limitada cuando los gobiernos no cuentan con suficiente espacio fiscal para obtener préstamos y productos de seguros, incluso si se ofrecen en términos preferenciales. A pesar del creciente conjunto de préstamos contingentes y mecanismos de transferencia del riesgo basados en el mercado asociados, la capacidad de afrontar su costo y de ejecutarlos son limitaciones importantes para algunos gobiernos, y la utilización de los productos de financiamiento puede ser limitada. Hasta ahora, solo un país, Kenia, ha solicitado una Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes (Cat DDO) a la AIF del Banco Mundial; se trata de un instrumento de préstamo basado en políticas (Banco Mundial, 2018a). La demanda de seguro a través de los grupos de riesgo de ARC cayó después de los dos primeros años de operación, a pesar de que persistían la inseguridad alimentaria y la sequía, debido a varias inquietudes, incluida la asequibilidad y la dificultad de justificar los pagos frente a las necesidades de financiamiento inmediatas (Martinez-

28 Se estima que alrededor de 46 países (la mayoría de ingresos bajos, la mayoría en el África subsahariana y en su mayoría frágiles) no podrían afrontar el costo de las inversiones necesarias para poner fin a la pobreza extrema, incluso si aumentaran sus ingresos fiscales y asignaran la mitad de estos a combatir la pobreza (Marcus *et al.*, 2019).

29 Por ejemplo, en 2017, el Gobierno de Irak, afectado por una reducción significativa en los ingresos provenientes del petróleo debido a la caída de los precios y la captura de importantes regiones productoras de petróleo por parte del Estado Islámico y el Gobierno Regional del Kurdistán, debió enfrentar gastos de gran envergadura en la campaña militar contra el EIIL. Para poder equilibrar sus estados contables, redujo drásticamente la provisión de servicios sociales y los salarios de los empleados públicos, cesó el pago a proveedores y suspendió los proyectos de inversión (Poole, 2019b).

30 El Plan Nacional de Desarrollo de Chad (2017-2021) observa que las crisis derivadas de conflictos y desastres han obstaculizado el desarrollo, y desviado los recursos presupuestarios del desarrollo a la seguridad y la respuesta humanitaria (Peters, Dewulf, *et al.*, 2019). En el contexto de la caída de los precios del petróleo de 2014, cuotas de préstamo en aumento constante y el incremento de la inseguridad a nivel nacional y regional, el Gobierno de Chad redujo de manera drástica el gasto en servicios sociales y desarrollo (Culbert y Poole, 2019).

Diaz *et al.*, 2019).<sup>31</sup> Algunos de los países en mayor riesgo de amenazas climáticas carecen de la capacidad técnica para manejar y acceder a los diversos fondos climáticos bilaterales y multilaterales, incluso cuando los términos del financiamiento son favorables o este es gratuito (Peters, Mayhew, *et al.*, 2019).

Mientras tanto, los actores nacionales también suelen enfrentar brechas de capacidades importantes, lo que significa que, incluso aunque tengan acceso a financiación, no pueden organizar una respuesta eficaz. Se requieren inversiones sostenidas en sistemas de respuesta (que incluyen protección social y de salud pública, control del riesgo, preparación y coordinación), junto con pruebas en condiciones extremas, para crear sistemas eficaces de implementación de los instrumentos financieros a través de los cuales canalizar los recursos. Sin embargo, cabe destacar que la protección social, que tiene un enorme potencial de sacar a los más pobres de la extrema pobreza y de ofrecer protección frente a las crisis, es el sector social que menos fondos recibe, tanto por parte de los gobiernos y de los donantes (Marcus *et al.*, 2019).

### El enfoque al riesgo de crisis del sistema internacional es incoherente y fragmentado

Las crisis son complejas y están interrelacionadas. Sin embargo, las respuestas a estas son aisladas y fragmentadas. Aunque todos los principales acuerdos posteriores a 2015 —la Agenda 2030, el Acuerdo de París, la Nueva Agenda Urbana (NAU), la Agenda de Acción de Addis Ababa (AAAA) y la Agenda para la Humanidad— incluyen aspectos de la reducción del riesgo de desastres (DRR) y resiliencia (UNDRR, 2019), en la práctica ninguno aporta directrices coherentes, ya sea en forma individual o colectiva, sobre cómo el sistema internacional debería abordar la prevención, preparación y respuesta ante crisis. La agenda de políticas reciente sobre el nexo Acción humanitaria-Desarrollo-Paz reconoce la necesidad de adoptar enfoques coherentes y colaborativos para abordar el riesgo y la vulnerabilidad. Sin embargo, los llamamientos a trabajar en forma colaborativa aún no abordan las interrogantes fundamentales en torno del liderazgo, las responsabilidades y la división del trabajo entre los actores internacionales a nivel del país (Poole, 2019).

#### Cuadro 5: La agenda de la política del Nexo Acción humanitaria-Desarrollo-Paz

La agenda de las políticas de nexo se originó en el informe de 2015 del Secretario General de la ONU para la Cumbre Humanitaria Mundial, que instó a los actores humanitarios, de desarrollo, la paz, la seguridad y otros ámbitos a encontrar nuevas maneras de trabajar para superar la fragmentación sistémica y la ineficiencia de larga data. El informe estableció un nuevo conjunto de compromisos destinados a reducir la necesidad humanitaria, el riesgo y la vulnerabilidad, y contempló ir más allá de la ODA basada en proyectos para obtener resultados transformadores a gran escala (ONU, 2015c).

En virtud de la nueva agenda de políticas, formalizada en la Agenda para la Humanidad y el Compromiso para la Acción, se espera que los actores humanitarios y de

desarrollo se movilicen detrás de un análisis compartido, una declaración del problema y una serie de resultados colectivos “estratégicos, cuantificables y mensurables” (ONU, 2015c).

Sin embargo, el potencial de que el financiamiento respalde los enfoques de nexo solo se ha considerado recientemente (Poole, 2019). Cabe destacar que, en febrero de 2019, el DAC de la OCDE pronunció una Recomendación sobre el Nexo Acción Humanitaria-Desarrollo-Paz (OCDE, 2019b). Esta representa la primera iniciativa de políticas de alto nivel para considerar la función y el potencial del financiamiento para habilitar enfoques colectivos en todos los grupos participantes que trabajan en entornos afectados por crisis.

Existen tendencias poderosas para mantener los enfoques aislados; por ejemplo, en las negociaciones que condujeron a estos acuerdos importantes, los estados miembros argumentaron enfáticamente a favor de la separación del conflicto y el riesgo de desastre.<sup>32</sup> Las instituciones internacionales que respaldan la adopción de estos marcos

son territoriales, sectoriales y, a menudo, compiten entre sí por los recursos.<sup>33</sup> En consecuencia, las responsabilidades por identificar y desarrollar estrategias y respuestas prácticas a la gestión del riesgo y preparación para crisis se mantienen aisladas en los campos técnicos de la DRR, la adaptación y mitigación climática, la prevención de conflictos y

31 Otros factores que contribuyen a la aceptación limitada de los productos de ARC detallados en una evaluación formativa de 2017 incluyen los siguientes: un bajo nivel de comprensión de los seguros, una disparidad entre los incentivos de corto plazo de los responsables de la toma de decisiones políticas y la propuesta de valor de más largo plazo del seguro; y las inquietudes relacionadas con el riesgo de base y los errores en el modelo. El área de evaluación de “implementar los contratos de seguro y planes de contingencia” recibió una calificación general de ámbar/roja (e-Pact, 2017).

32 Cabe destacar que, durante las negociaciones, los estados miembros argumentaron a favor de la separación del conflicto y los desastres en los compromisos asumidos en los ODS, el Acuerdo de París, la Cumbre Humanitaria Mundial y el Marco de Sendai (Peters, 2017). La Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres (EIRD) posteriormente actualizó la definición de amenaza en 2017 para especificar lo siguiente: “Este término no abarca la existencia o el riesgo de conflictos armados y otras situaciones de inestabilidad o tensión social que están sujetas al derecho internacional humanitario y la legislación nacional” (UNISDR en Peters, 2017).

33 Se reconoce que la fragmentación a través del sistema de la ONU es problemática tanto en la Revisión de las operaciones de mantenimiento de la Paz de la ONU de 2018 y en la Revisión Cuadrienal Integral de Políticas (QCPR), que hace hincapié en la incoherencia y la competencia en las políticas, la competencia por el financiamiento y la proliferación y conducta territorial a nivel del país (Consejo Económico y Social de la ONU, 2017).

mantenimiento de la paz y la respuesta a la crisis *post-facto* de los actores humanitarios. A medida que llegan los fondos a estos campos desconectados, se refuerza la fragmentación y la falta de coherencia.

Los enfoques al riesgo fragmentados e incoherentes de todos los actores internacionales a nivel institucional o de las políticas se replican a nivel del país, donde son poco frecuentes los enfoques coherentes dirigidos a la comprensión, preparación y respuesta a los riesgos. Por lo general, en un mismo país existen varios marcos de planificación y priorización con respaldo internacional, que se superponen entre sí; cada uno de ellos tiene puntos ciegos en lo que respecta al riesgo y, colectivamente, ninguno suma una evaluación coherente de los riesgos, ni aporta una clara priorización y determinación de los costos de las necesidades de prevención y preparación.<sup>34,35</sup>

### Los actores de desarrollo enfrentan desafíos específicos a la hora de priorizar la preparación y la prevención

Cada vez más, los actores de desarrollo reconocen que, para alcanzar los ODS, deben trabajar en algunos de los entornos más vulnerables al riesgo y afectados por crisis, donde se encuentran las personas más marginalizadas. Esto implica trabajar no solo *en* lugares de riesgo. Se están desarrollando y adaptando cada vez más herramientas y enfoques dirigidos a trabajar *sobre* los factores que impulsan el riesgo y la vulnerabilidad (véase el Cuadro 6). Sin embargo, este eje centrado en los más marginalizados está incompleto. Se deben adaptar muchos aspectos de las políticas, la capacidad, la experiencia, los incentivos y las herramientas para brindar un apoyo eficaz a los países socios para prevenir las crisis y prepararse en consecuencia.

#### Cuadro 6: El eje de desarrollo hacia entornos frágiles y afectados por crisis

En respuesta a las políticas y los compromisos institucionales de alto nivel para aumentar la inversión en entornos frágiles y afectados por conflictos, los actores de financiamiento del desarrollo están aumentando la escala de su inversión, herramientas e instrumentos dirigidos a los entornos afectados por crisis, lo que incluye abordar directamente los riesgos de crisis e impactos relacionados. Los flujos de ODA a los estados frágiles han aumentado en la última década, desde USD 52 000 millones en 2007 a USD 68 000 millones en 2016. Asimismo, el aumento de la ODA se ha concentrado en 58 contextos frágiles, superando en gran medida el crecimiento a 67 contextos no frágiles (OCDE, 2018a).

Varios actores bilaterales y multilaterales de financiamiento del desarrollo han creado herramientas que son más tolerantes de los riesgos operativos y de la autorización corporativa para asumir riesgos operativos mayores (OCDE, 2018c). Cabe destacar que el Banco Mundial aumentó significativamente su compromiso en contextos frágiles, y duplicó sus recursos para estados frágiles en virtud de la AIF18.<sup>36</sup> Aumentó su financiación

para prepararse y responder a las crisis a través de CRW, creó una nueva herramienta de políticas para los países de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y un nuevo subservicio para atender las necesidades de financiamiento relacionadas con la acogida de refugiados (Banco Mundial, 2017).<sup>37</sup> Hace poco, el FMI también anunció su intención de expandir las operaciones en contextos frágiles.<sup>38</sup>

Los actores de financiamiento del desarrollo y sus socios han adoptado enfoques innovadores a las alianzas, que les permite acceder a fondos de programas en entornos con baja capacidad y alto riesgo operativo. Los contratos de reestructuración del estado de la UE, al igual que los programas de desarrollo a gran escala, como el programa de educación de las niñas en Sudán del Sur del DFID, les permiten a los socios canalizar los fondos en respaldo de los sistemas gubernamentales a nivel del país, incluso en entornos de alto riesgo y baja capacidad (OCDE, 2018c). Los actores de financiamiento del desarrollo que tradicionalmente solo trabajaban con estados también están ampliando su rango de socios para incluir a los organismos multilaterales y ONG.<sup>39</sup>

- 34 Los riesgos ambientales y climáticos no se clasifican como temas prioritarios en las evaluaciones de fragilidad y en las Metas de mantenimiento de la Paz y Reestructuración del estado de los países del G7+ (OCDE, 2018c). Las evaluaciones de vulnerabilidad climática rara vez abordan los factores causantes de la fragilidad y los riesgos transfronterizos (Rüttinger *et al.*, 2015). Asimismo, los marcos de planificación y priorización del desarrollo de los gobiernos nacionales y de la ONU periódicamente analizan y priorizan el riesgo en forma inadecuada (Poole, 2019b). Es posible que las evaluaciones conjuntas realizadas por el gobierno, la UE, la ONU y el Banco Mundial de mantenimiento de la paz y recuperación posteriores a un desastre aporten un análisis más integral del riesgo, que abarque a una amplia diversidad de partes interesadas, pero tienen un registro mixto en términos de su captación e influencia. También son de aplicación limitada, y solo se producen ante la invitación del gobierno, por lo general luego de que se produce la crisis.
- 35 Peters, Mayhew, *et al.*, (2019) también señalan la tendencia de no tener en cuenta la política de la DRR: “En los entornos de formulación de políticas, la gestión del riesgo de desastres se suele representar como una iniciativa apolítica; mientras que un discurso en torno de los desastres que normaliza los factores que generan las vulnerabilidades quita de la consideración y la acción aquellos factores políticos que fomentan el riesgo de desastre”.
- 36 La ronda de reabastecimiento IDA18 se concretó en diciembre de 2016 para la financiación de proyectos a lo largo del período de 3 años, entre el 1 de julio de 2017 y el 30 de junio de 2020.
- 37 El Régimen de Recuperación y el Régimen de Mitigación del Riesgo del Banco Mundial permiten el aumento progresivo rápido de los fondos en entornos “en proceso de mejora” y en donde los gobiernos demuestren un compromiso con la gestión del riesgo y con consolidar la resiliencia. Por ejemplo, el Banco Mundial aprobó un paquete de asistencia de USD 250 millones a lo largo de tres años a la RCA luego de las elecciones democráticas llevadas a cabo en marzo de 2016, que marcaron el fin de los acuerdos políticos transicionales (Poole, 2019b).
- 38 Véase: <https://www.devex.com/news/in-imf-debut-georgieva-brings-fragility-focus-to-fiscal-policy-95788>
- 39 Por ejemplo, el Banco Mundial recientemente ha programado fondos a través de la ONU y el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC). El gobierno francés, que suele trabajar principalmente con socios gubernamentales, ha comenzado a forjar alianzas con ONG para ofrecer programas de resiliencia a través de su Fondo Minka para la Paz y la Resiliencia (Poole, 2019b).

## Cuadro 6 (continuación)

No obstante, a pesar de estos cambios y adaptaciones, en general en situaciones de fragilidad estatal y conflicto, sigue siendo complejo programar el financiamiento del desarrollo, al igual que riesgoso desde la perspectiva de los donantes. En efecto, gran parte del aumento en los flujos de ODA hacia los estados frágiles ha sido en la forma de ayuda humanitaria, que aumentó un 144 % entre 2009 y 2016, período en el cual la ayuda programable por el país (los fondos disponibles para programas de desarrollo a

nivel del país) no aumentó, sin proyecciones de que lo fuera a hacer en 2019 (OCDE, 2018a). Mientras tanto, aunque el valor de la financiación para desarrollo multilateral en contextos frágiles se incrementó de USD 42 000 millones a USD 59 000 millones entre 2012 y 2016, gran parte de este crecimiento se dio en la forma de préstamos con términos no favorables, con frecuencia a países de ingresos medios (OCDE, 2018b).

En primera instancia, la función del desarrollo en la prevención y prevención de las crisis resulta ambiguo a nivel de las políticas. Tal como se menciona más arriba, no resulta claro cuál es la función y la responsabilidad del desarrollo en el financiamiento de la preparación y en alcanzar los costos de satisfacer las necesidades crónicas.<sup>40</sup> Con frecuencia, se suele subestimar el rol del desarrollo en la generación y exacerbación del riesgo —por ejemplo, al contribuir a la desigualdad y la discriminación contra grupos vulnerables o a la destrucción ambiental— en las decisiones relativas a la planificación, la fijación de prioridades y la inversión (Poole, 2019).<sup>41</sup>

En segundo lugar, se debe trabajar en alianza con los gobiernos para garantizar un desarrollo sostenible; sin embargo, también puede ser sumamente complejo en entornos de fragilidad, entre los que se incluyen aquellos en los que los gobiernos son parte de un conflicto activo; las regiones controladas por actores no gubernamentales; en los lugares donde los gobiernos no priorizan la protección, el bienestar o las necesidades de desarrollo de sus ciudadanos y donde los recursos y las capacidades de ven severamente limitados.<sup>42</sup> Los socios de desarrollo continúan adaptando sus herramientas de programación y financieras para trabajar en estos entornos políticos y de programas complejos (véase el Cuadro 6), pero persisten muchos desafíos, en particular en entornos en los que los modelos y enfoques dependen de una alianza convencional con instituciones gubernamentales. En especial, el campo técnico de DRR ha evitado históricamente las situaciones de conflicto y, a pesar del reconocimiento creciente de la

conexión entre el conflicto y el riesgo de desastres (UNDRR, 2019; Peters, 2019), existe escasa evidencia que muestre implementar la DRR en forma adecuada en situaciones de conflicto y fragilidad (Peters, 2019).

Por último, a pesar de los compromisos a nivel de las políticas de aumentar la escala de las inversiones de desarrollo en entornos frágiles y afectados por crisis, existen incentivos importantes para los donantes para hacerlo de maneras conservadoras que no ofrecen el apoyo más eficaz a la prevención y preparación. Los gobiernos pueden ser socios de alto riesgo, que limitan el volumen de fondos que los socios de desarrollo están dispuestos y pueden asignar. Al trabajar con los gobiernos, existen riesgos significativos de que los socios de desarrollo pueden “causar daños” inadvertidamente y, así, aumentar notablemente el conflicto y los riesgos ambientales. Además, puede haber riesgos considerables para el capital donante si se distribuye a través de instituciones débiles propensas a la corrupción. Los riesgos de corrupción en la ayuda son una inquietud imperiosa para las instituciones de desarrollo y los gobiernos donantes. Mientras tanto, los donantes suelen manifestar una fuerte preferencia por programas que puedan alcanzar resultados atribuibles de manera confiable (OCDE, 2016). La prevención, la preparación y la inversión en posibilitar entornos y bienes públicos que no demuestran resultados rápidamente suelen ser propuestas difíciles. La inversión en las acciones de prevención y preparación en entornos frágiles o de baja capacidad puede ser incluso menos atractiva como inversión para los donantes, dada la mayor probabilidad de encontrar obstáculos y retrocesos (Peters, 2017).

40 Opitz-Stapleton *et al.* (2019) argumentan que los ODS por sí mismos “no respaldan suficientemente un desarrollo resiliente que considere los riesgos, y que su logro puede ser socavado por múltiples amenazas”.

41 La OCDE (2018a) señala que “los nuevos riesgos graves se manifiestan cuando un enorme crecimiento económico y sus expectativas asociadas no conllevan un avance de la misma magnitud en la distribución de ingresos, la creación de puestos de trabajo y una mayor representatividad y rendición de cuentas”. El impacto perjudicial de los proyectos de infraestructura de desarrollo a gran escala ha sido bien documentado, por ejemplo, en los estudios llevados a cabo por el IDMC sobre el impacto de desplazamiento que tiene la construcción de represas en las comunidades locales (IDMC, 2017).

42 Nótese que conflicto y fragilidad no son sinónimos: 19 de los 27 países que figuran consistentemente en las clasificaciones de la OCDE como estados frágiles desde 2008 no se han visto afectados por conflictos en la última década (OCDE, 2018a).

## 2.4 Herramientas y enfoques de financiamiento inmaduros

La arquitectura de financiamiento de crisis y las herramientas de financiamiento disponibles en la actualidad no son el resultado del diseño consciente. Son producto de las respuestas a innumerables agendas políticas, compromisos y experiencias, esparcidos por una diversidad de organizaciones bilaterales, multilaterales, internacionales, regionales y nacionales. Este sistema heredado *ad hoc* no está configurado para satisfacer la demanda de financiamiento de crisis actual o futura. No obstante, actualmente existe un considerable grado de impulso, inversión y compromiso para mejorar el sistema, 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 internacional de financiamiento de crisis.

### **El financiamiento de crisis no contrarresta de manera eficaz los desincentivos para la prevención y preparación ante crisis, ni los incentivos para responder a indicadores tardíos de necesidad**

Hay una escasez de fondos destinados a la prevención y preparación, y la mayor parte del financiamiento de la respuesta a las crisis se otorga en la forma de subsidios discrecionales con pocas condiciones asociadas.<sup>43</sup> Se podrían diseñar e implementar estrategias de fondos y financiamiento a fin de contrarrestar algunos de los desincentivos para prevenir las crisis y prepararse en consecuencia, y podría ayudar a manejar los incentivos estructurales para responder a los indicadores tardíos de necesidad. No obstante, entre las herramientas actuales, existe un uso limitado del financiamiento preacordado de los riesgos en los que podrían adoptarse acciones de prevención y preparación. Se trata de iniciativas en curso para cubrir las brechas del sistema, que necesitarán de mayor experimentación, aprendizaje y esfuerzos para aumentar su escala. Cabe destacar que los instrumentos de financiamiento anticipatorio desarrollados por los actores humanitarios aún se encuentran en etapa piloto, y no resulta claro cómo se financiarían a escala. También hay un uso limitado del seguro contra riesgos potenciales. El Mecanismo de Financiamiento de Riesgos Globales (GRiF), creado recientemente, reconoce estas brechas del sistema, y se ha diseñado y financiado para respaldar la creación o implementación a escala de los instrumentos de financiamiento del riesgo preacordados, que cuentan con incentivos destinados a prevenir y prepararse para casos de desastre como funciones centrales de su diseño.<sup>44</sup>

### **El sistema es complejo y fragmentado, y las herramientas y los instrumentos no se aplican de la manera más eficaz**

El financiamiento de crisis actualmente se encamina a través de muchos canales inconexos, con escasa comprensión o supervisión de lo que hay disponible, o de la suma de todas las partes. El financiamiento y los fondos internacionales fluyen desde donantes multilaterales y gubernamentales que, a menudo, no son coherentes internamente ni tienen una conciencia colectiva (Scott, 2015; Swithern, 2018). Los prestadores individuales de instrumentos de financiamiento de crisis por lo general tienen un incentivo para promocionar sus propios productos. Y la financiación se distribuye, a menudo a través de cadenas de transacción complicadas, a múltiples organismos de implementación independientes: organismos multilaterales, ONG internacionales, autoridades estatales y organizaciones locales.

La competencia por los fondos se combina con los monopolios aislados por parte de los organismos específicos del sector —al igual que un hincapié excesivo en los pesos y contrapesos operativos en lugar de en los estratégicos— para arraigar la fragmentación en el financiamiento de crisis (Konyndyk, 2018). A menudo, se despliegan las nuevas herramientas en forma desorganizada en lugar de adoptar un enfoque estratégico que tenga en cuenta el sistema, lo que aumenta aún más la complejidad. Asimismo, se produce una brecha en los conocimientos financieros básicos de los responsables de la planificación y la toma de decisiones, que limita su capacidad de evaluar en forma crítica las ventajas comparativas de las posibles opciones de financiamiento. Por lo general, los riesgos operativos (que son asumidos en parte por los actores multilaterales) se comprenden y gestionan en forma más proactiva que el riesgo de inversión derivado de la crisis o de la progresión de la crisis.

Como resultado, en cualquier país en riesgo o afectado por crisis, es sumamente difícil saber qué fondos y financiamiento hay disponibles, y cómo acceder a ellos. Desde la perspectiva de los donantes, es muy difícil saber dónde se deben desplegar qué herramientas para lograr el mejor efecto. El brote de ébola África Occidental de 2014–16 fue un claro ejemplo de lo que sucede en forma persistente en otras partes del mundo: una vez declarada la emergencia, el financiamiento se dirigió o redirigió a través de un conjunto desorganizado de canales (entre los que se encontraban los fondos de desarrollo específicos para la salud, la ayuda económica humanitaria específica de cada organismo y los aportes en especie y el apoyo directo) de modo tal que el gobierno y las autoridades internacionales a cargo de coordinar la respuesta no entendían qué recursos estaban disponibles, ni las brechas que persistían (véase *inter alia* Dubois *et al.*, 2015; Comité de Desarrollo Internacional, 2016).

43 La financiación humanitaria se basa principalmente en subsidios. Clarke y Dercon (2019) observan que: “El propósito del servicio de respuesta a la crisis de la AIF [Banco Mundial] y otros instrumentos de reasignación del presupuesto para crisis son brindar protección de último recurso para los riesgos no identificados. Actualmente no les dan ningún incentivo económico directo para procurar acciones de prevención o preparación, ni es fácil ver de qué manera podrían hacerlo sin modificarse fundamentalmente”.

44 El GRiF es una iniciativa del gobierno del Reino Unido y de Alemania, en conjunto con el Banco Mundial. Véase: <https://www.worldbank.org/en/topic/disaster-risk-management/brief/global-risk-financing-facility>

**En la actualidad, no existe ninguna forma de saber si la preparación financiera a nivel nacional y del sistema puede satisfacer en forma adecuada las necesidades futuras.**

Aunque los informes y conferencias sobre cambio climático y crisis humanitarias indican la escala de los desafíos futuros, se ha reflexionado poco sobre la idoneidad del sistema internacional de financiamiento de crisis en su conjunto para satisfacer todas las necesidades de financiación y financiamiento de crisis. No existe ningún sistema de evaluar o analizar la adecuación de las capacidades de financiamiento actuales de satisfacer la demanda actual o futura, ni se ha hecho ningún intento en este sentido. Las maneras en que se determinan los niveles de financiación para los fondos de contingencia principales del sistema internacional ilustran este enfoque *ad hoc* a la preparación a nivel del sistema. En 2015, la ONU declaró su intención de duplicar la magnitud del CERF —el fondo de contingencia ante crisis del organismo— a USD 1000 millones.<sup>45</sup> Este objetivo de

recaudación, no obstante, no se basa en una evaluación objetiva de la necesidad futura. Del mismo modo, los niveles de financiación de la CRW del Banco Mundial —una fuente de financiamiento clave a escala de la respuesta a la crisis liderada por los gobiernos— no parecen basarse en una evaluación objetiva de las necesidades (Spearing, 2019).

Aunque muchas iniciativas y herramientas ofrecen una supervisión y vigilancia de los riesgos de crisis (véase el Cuadro 7), ningún actor a nivel del sistema es responsable de compilar esta información, analizar el riesgo futuro y prepararse en consecuencia, o relacionar este análisis con la preparación financiera. A pesar de que el FMI asume la supervisión de rutina y la prueba en condiciones extremas de los sistemas financieros y económicos, y cuenta con diversos instrumentos de financiamiento para responder a las dificultades de la balanza de pagos y las crisis financieras internacionales, no existen equivalentes para otros tipos de riesgo de crisis.

### Cuadro 7: Vigilancia de riesgos a nivel del sistema

#### Monitoreo de riesgos emergentes

Las organizaciones humanitarias y del desarrollo cuentan con un conjunto de herramientas y sistemas que permiten supervisar continuamente los indicadores de crisis y riesgo de crisis. Por ejemplo:

- la Red de Sistemas de Alerta Temprana contra la Hambruna (FEWS Net) analiza datos de 28 países para desarrollar una descripción general de la inseguridad alimentaria actual y en el corto plazo;<sup>46</sup>
- el Banco Mundial supervisa en forma periódica el precio de los alimentos respecto de umbrales críticos, y está comenzando a implementar una Plataforma Global de Riesgo de Crisis (GCRP) que comprende la evaluación y supervisión multidimensional del riesgo de crisis (Banco Mundial, 2018);
- el Comité Permanente entre Organismos (IASC) cuenta con un grupo de trabajo sobre advertencia temprana y preparación ante el riesgo, que genera un informe bianual del panorama de general semestral de la progresión del riesgo y la necesidad de usar la información para la toma de decisiones respecto de las áreas en las que podría ser necesaria una mayor preparación entre organismos (IASC, 2018); y
- El Índice de gestión de riesgos (INFORM) es una herramienta que proporciona calificaciones de las necesidades de crisis actuales y riesgos futuros, sobre la base del análisis de una serie de indicadores de diferentes tipos de riesgos, vulnerabilidades y capacidades de afrontamiento.

#### Predicción de riesgos futuros

El análisis predictiva emplea el modelado estadístico para intentar pronosticar la probabilidad, intensidad, magnitud o duración de las crisis futuras, o la trayectoria de las crisis actuales. El análisis predictivo es un área en expansión; la disponibilidad de datos relevantes está evolucionando, al igual que las herramientas y las técnicas de análisis, y hay varios organismos que están probando sus aplicaciones. Por ejemplo:

- el Proyecto Jetson de ACNUR en Somalia identificó indicadores indirectos y causales en su intento por predecir el desplazamiento poblacional en Etiopía;<sup>47</sup>
- el Comité de Emergencia para Desastres (DEC) está trabajando en colaboración con la unidad de Fragilidad, Conflicto y Violencia del Banco Mundial a fin de desarrollar un modelo predictivo cuantitativo que permita identificar a los países en riesgo de conflicto y violencia; y
- en 2019, el Centro de Datos Humanitarios de UN OCHA integró el análisis predictivo en su área central de trabajo, convocando a expertos y profesionales para compartir aprendizajes y comenzar un proceso de colaboración continua. Al mismo tiempo que consolida nuevos modelos predictivos para aportar información para los procesos humanitarios de las Naciones Unidas,<sup>48</sup> también se centra en el desarrollo de un modelo de aseguramiento de la calidad estándar para el sector para las herramientas predictivas, que tenga en cuenta los riesgos técnicos y éticos significativos asociados a modelos potencialmente defectuosos y al uso inadecuado de algoritmos (Centro de Datos Humanitarios, 2019).<sup>49</sup>

## 2.5 Estímulo limitado para aprender y adaptarse

El modo en que el sistema internacional de financiamiento de crisis aprende y se adapta resulta problemático. Esto está arraigado en un déficit de responsabilidades fundamentales del sistema, y hace que sea mucho más difícil influir en el *status quo*. Sin embargo, existen oportunidades de fomentar el cambio en el sistema a través de una mayor participación y rendición de cuentas a favor de las personas afectadas por una crisis o en riesgo de crisis, y a través de la identificación y el apoyo a factores influyentes y aceleradores del cambio dentro del sistema.

### La ausencia de responsabilidades frente a las personas afectadas por crisis o en riesgo de crisis limita el estímulo para cambiar y mejorar

El sistema internacional de respuesta a las crisis carece fundamentalmente del estímulo del escrutinio, ya sea por parte de sus principales clientes (las personas o los gobiernos afectados por una crisis o el riesgo de crisis) o por una entidad con autoridad de supervisión sobre todo el sistema (Obrecht y Warner, 2016; Konyndyk, 2018).<sup>50</sup> No hay consecuencias para los actores internacionales si los fondos o la ayuda llegan tardíamente o no satisfacen las necesidades propuestas. Quienes pierden son las personas afectadas por crisis o en riesgo de crisis, quienes carecen de derechos formales con respecto a los prestadores de ayuda internacional y cuentan con pocas oportunidades de cuestionar o responsabilizar al sistema. En general, las responsabilidades son solo implícitas y se esparcen entre un

conjunto fragmentado de instituciones e instrumentos. Por ende, el cambio es voluntario y discrecional, sin responsabilidad o consecuencias por no cumplir los objetivos o mejorar (Knox-Clarke, 2017). Asimismo, la fragmentación inhibe el aprendizaje; las iniciativas aisladas generan lecciones aisladas, e interrumpen el aprendizaje para el sistema en su conjunto.

Históricamente, el cambio ha sido fomentado no solo por los programas de cambio sino por una combinación de casualidad e intención, lo que incluye crisis o fracasos significativos, cambios en la demanda y los entornos externos, variaciones en las consideraciones relativas al riesgo, cambios en la política nacional, reformas intencionales, evidencia y surgimiento de buenas prácticas (Knox-Clarke, 2017; OCDE, 2018c).<sup>51 52</sup>

### El cambio suele ser incompleto y de poca duración

Cuando efectivamente se produce el cambio, a menudo no hay un seguimiento sostenido, por lo que las lecciones solo se aprenden en forma parcial, o se olvidan rápidamente. Las reformas que fomentó el fracaso evidente en la respuesta y prevención de la hambruna de 2010/11 en el Cuerno de África ejemplifica el problema estructural de la brecha en la rendición de cuentas y el escrutinio, al igual que la consecuente iteración incompleta en la reforma del financiamiento (véase el Cuadro 8). El efecto neto es una diversidad de ajustes incrementales que son incoherentes en general, y que corren el riesgo de omitir por completo los temas críticos.

- 
- ← 45 Desde la declaración de la ambición de duplicar el CERF en 2015, las contribuciones han aumentado constantemente (USD 426 millones en 2016; USD 515 millones en 2017; USD 555 millones en 2018), pero en la actualidad se encuentran bastante por debajo del valor previsto de USD 1000 millones.
  - ← 46 El modelo de Clasificación en Fases Integradas (IPC) es un modelo de uso generalizado para clasificar las fases de seguridad alimentaria en una escala que va desde el 1 (mínima) a 5 (catástrofe/hambruna).
  - ← 47 En función de las entrevistas con las personas afectadas en Somalia y el análisis de datos, se observó que las variaciones en el precio de mercado de las cabras era un buen indicador de movimiento poblacional. Véase <http://jetson.unhcr.org/story.html>
  - ← 48 Estos incluyen incluir las pruebas piloto de acciones anticipatorias del CERF, al igual que respaldar a las oficinas de UN OCHA para que desarrollen planes de respuesta humanitaria que contemplen en mayor medida el futuro.
  - ← 49 Estas incluyen las inquietudes éticas relativas a la ciencia de los datos, incluidos los temas relacionados con la equidad, validez, el anonimato, la privacidad, la propiedad de los datos y opiniones, y la asimetría de la información. El tema de la “fossilización” o la tendencia de los métodos algorítmicos de aprender y codificar el estado actual del mundo y, de esa manera, dificultar el cambio, también representa un riesgo importante. El análisis de los daños de los falsos negativos y falsos positivos en el análisis predictivo también es crítico en entornos de crisis.

---

50 Obrecht y Warner (2016) observan, por ejemplo, que el sistema humanitario: “Es una industria orientada a la oferta en la que aquellos que se beneficiarán de sus productos y servicios no son los mismos actores que deciden lo que se entrega o cómo”.

51 Por ejemplo, a pesar de que hace tiempo se reconoce la necesidad de adaptar el financiamiento del desarrollo a los entornos frágiles y afectados por crisis, los procesos de reforma formal recientes, incluido el New Deal para la participación en los estados frágiles, condujeron, a lo sumo, a un cambio incremental. No obstante, en los últimos años, el ritmo del cambio en el financiamiento de crisis se ha acelerado en respuesta a una *combinación* de estímulos, que incluyen: normas sobre políticas globales cambiantes de los diversos marcos de políticas posteriores a 2015; revisiones institucionales y ejercicios de aprendizaje programados; presiones y crisis exógenas, en especial la crisis regional de refugiados en el Medio Oriente, y el brote del virus del Ébola en África Occidental en 2015/16; al igual que influencias políticas nacionales, incluido el cambio de gobierno en los países donantes bilaterales y las inquietudes económicas y políticas nacionales cambiantes (OCDE, 2018c).

52 La reforma humanitaria ha sido impulsada en gran medida por las correcciones obligadas en la respuesta pública y a gran escala. Las reformas humanitarias de 2005 del IASC, por ejemplo, fueron motivadas por las reflexiones sobre los errores en la respuesta internacional al terremoto y tsunami del Océano Índico de 2004, y la Agenda Transformativa de 2011 siguió al terremoto de 2010 de Haití y las inundaciones en Pakistán. Véase: <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>

### Cuadro 8: Reforma de financiamiento incompleto: cuando “nunca más” vuelve a ocurrir en Somalia

En 2010, la comunidad internacional no pudo responder a las señales tempranas de la sequía en el Cuerno de África. Para 2011, la situación había avanzado hasta convertirse en una hambruna que causó la muerte de más de 260 000 personas en Somalia, con efectos devastadores en Etiopía y Kenia.

El reconocimiento de este “fracaso de todo el sistema” (Darcy, 2012) dio lugar a muchas iniciativas y compromisos (véase, *inter alia*, Hillier y Dempsey, 2012; Comisión Independiente para el Impacto de la Ayuda (ICAI), 2012). En Somalia, se incorporaron mecanismos y fondos destinados a mejorar la advertencia temprana y la resiliencia y, en Kenia y Etiopía, se reforzaron las redes de seguridad y las medidas de financiamiento del riesgo. A nivel regional, la Unión Africana (UA), la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD) y el Banco Africano de Desarrollo lanzaron nuevas iniciativas para combatir la sequía.

En 2017, cuando se detectaron los primeros signos de sequía, la comunidad internacional reaccionó de manera más rápida y decisiva.<sup>53</sup> Sin embargo, en 2019, cuando

volvieron a sonar las advertencias tempranas de sequía, no se produjo una movilización similar, incluso aunque los factores facilitadores —evidencia, acceso, capacidad y espacio político— habían mejorado.

El HRP de 2019 de USD 1.100 millones para Somalia (que incluye un plan de respuesta ante la sequía de USD 710 millones) solo se había financiado en un 22 % para mediados de año, lo que motivó la intervención del CERF con una de las asignaciones más elevadas de su historia.<sup>54</sup> A pesar de que se estima que la acción temprana protegió a un millón de personas del hambre aguda (UN OCHA, 2019), para septiembre de 2019, la financiación del plan solo alcanzaba el 50 %. Sin embargo, esta dependencia continua y financiación basada en llamamientos es precisamente el problema: un síntoma del aprendizaje parcial de 2011. Aunque fue una lección identificada claramente (véase Seal y Bailey, 2013), los mecanismos orientados por la evidencia sistemática de advertencia temprana no han sido equiparados con mecanismos sistemáticos orientados por la evidencia para la acción temprana preventiva, respaldada por finanzas preacordadas.

A menudo, las respuestas de financiamiento de crisis se basan en los problemas e instrumentos puntuales, para abordar un segmento específico de las necesidades de financiamiento de la respuesta, y hay escasa evaluación crítica y escrutinio de la experimentación.<sup>55</sup> Las reformas de financiamiento implementadas después del brote de ébola en

África Occidental fueron incompletas y resaltaron la limitada capacidad de atención de los actores internacionales para abordar los desafíos de financiamiento más ambiciosos y de más largo plazo relacionados con la prevención, la preparación y la recuperación de los brotes de enfermedades y pandemias (véase el Cuadro 9).

53 Con la clara evidencia del agravamiento de la situación de seguridad alimentaria, el Coordinador de acción humanitaria en Somalia duplicó la magnitud del llamamiento humanitario a USD 1500 millones, y los donantes —liderados por la UE, los Estados Unidos y el Reino Unido— respondieron rápidamente con nuevas asignaciones de mayor monto. El Banco Africano de Desarrollo aumentó su respaldo a los programas de infraestructura de largo plazo para aumentar la resiliencia.

54 En junio de 2019, el CERF anunció que liberaría USD 45 millones para enfrentar la sequía en Somalia, Etiopía y Kenia, de los cuales dos tercios se destinarían a Somalia.

55 Knox-Clarke (2017) señala los riesgos asociados a centrar la atención en el cambio en la forma de nuevos productos, que puede desviar la atención y permitir evitar cambios más fundamentales.

### Cuadro 9: Enfoque centrado en los instrumentos y no en los problemas: aprender las lecciones equivocadas del Ébola

En 2014 y 2015, el virus del Ébola infectó a más de 28 700 personas, y causó la muerte de 11 300 en Sierra Leona, Liberia y Guinea. Enfrentó al mundo a una crisis transnacional sin precedentes, que no encuadraba en los modelos de prevención y respuesta existentes, y que puso de relieve las debilidades políticas, institucionales y financieras endémicas. Surgieron tres lecciones relacionadas con el financiamiento de crisis, que aún no generaron un cambio sistémico.

- **Inversión de largo plazo en preparación y prevención.**

Muchas revisiones posteriores a la crisis del Ébola coinciden que, el financiamiento de largo plazo para fortalecer el sistema de salud de los países es esencial en la prevención de epidemias y en la respuesta relacionada (Gates, 2015; Panel Independiente, 2015; OMS, 2015). En virtud de los acuerdos globales, todos los países deberían contar con planes nacionales para hacer frente a las pandemias y epidemias. En el caso de los países más pobres, esto requiere financiación continua por parte de donantes, pero actualmente no existen obligaciones ni un plan de financiamiento integral que lo contemple (Panel Internacional, 2015; OMS, 2015; Comisión sobre el Marco Global de Riesgos de Salud para el Futuro (GHRF), 2016; Glassman *et al.*, 2018).

- **Financiación rápida preacordada en la etapa inicial del brote.**

El llamado a desarrollar nuevos mecanismos de financiamiento que permitieran una respuesta global más rápida ante las emergencias sanitarias fue mejor atendido, pero los resultados fueron parciales y fragmentados y no han demostrado su eficacia. El más destacable fue la creación del Mecanismo de

Financiamiento de Emergencia para Casos de Pandemia, que comprende un servicio de fondos en efectivo y seguros que generó considerables críticas desde fuera del Banco Mundial, y cuya evaluación independiente aún no se ha difundido públicamente. El fracaso en responder al brote de ébola en la República Democrática del Congo (RDC) puso de manifiesto las inquietudes respecto de su diseño no estaba influenciado excesivamente por la pandemia anterior y no por la subsiguiente, ha fomentado las inversiones en prevención y preparación y brinda la protección adecuada contra los riesgos correctos al precio indicado.<sup>56</sup>

- **Apoyo sostenido para lograr la recuperación y resiliencia**

Sierra Leona, Liberia y Guinea también enfrentaron un duro golpe en sus economías, con un aumento de la pobreza (Banco Mundial, 2016). No obstante, la ayuda internacional para abordar estos impactos y generar resiliencia ante futuras crisis fue poco clara e impredecible. En abril de 2015, los países afectados instaron a desarrollar un plan ambicioso de apoyo internacional que incluiría un financiamiento de USD 8000 millones, al igual que la condonación de la deuda, que fue correspondido a medias con un compromiso de financiamiento estimado de USD 4.500 millones. Sin embargo, para junio de 2019, solo se había proporcionado menos de un tercio del monto total prometido. Esto refleja los problemas comunes de seguimiento y capacidad de absorción de los llamamientos, pero además los desafíos para desplegar y programar las inversiones de desarrollo luego de una crisis.<sup>57</sup>

56 Una de las críticas es que el servicio de seguro solo se desencadena en caso de pandemias y no epidemias (Summers, citado en Igoe, 2019). Aunque la crisis de la RDC recibió rápidamente un subsidio de USD 20 millones del servicio de efectivo en 2019, el pago del seguro no se activa hasta tanto al menos dos países alcancen un umbral de severidad. Otros han mencionado su inquietud respecto de desviar los fondos de los donantes de la prevención y de cobrar un precio excesivo a los donantes por la cobertura del riesgo (Stein y Sridar, 2017).

57 El funcionario de la ONU a cargo del seguimiento de los fondos, el Dr. Paul Farmer, señaló: “El déficit refleja un problema perpetuo que se produce después de las crisis humanitarias: la gente sigue adelante y la financiación de desarrollo destinada a prevenir la próxima catástrofe llega lentamente. [...] Tenemos un abordaje a los desastres y el caos semejante al de un trastorno de déficit de la atención” (Farmer citado en Mackay, 2018).

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





# 3

## ● PRÓXIMOS PASOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE CRISIS

El financiamiento tiene el potencial único de ayudar a reestructurar las maneras en que los actores nacionales e internacionales previenen, se preparan y responden ante las crisis, y ya se está gestando el impulso de cambio. En lugar de esperar una panacea o una nueva política, hay medidas que se pueden adoptar ahora para encaminar el sistema internacional de financiamiento de crisis en una trayectoria que aborde algunos de sus desafíos más imperiosos.

El sistema internacional de financiamiento de crisis presenta algunos puntos de contacto y aceleradores del cambio estratégicos que podrían utilizarse para catalizar el cambio. Se está implementando una experimentación con nuevos instrumentos y enfoques que ha comenzado a modificar el discurso sobre las políticas sobre lo que podría ser posible. Por ejemplo, los actores humanitarios han implementado de manera rápida y silenciosa pruebas piloto para evaluar el financiamiento anticipatorio, y han desempeñado un papel esencial en generar la evidencia y en la confianza de estas nuevas herramientas y enfoques. Con un programa sostenido de experimentación deliberada y aprendizaje abierto, es posible determinar y aprender de manera más rápida qué funciona y qué podría mejorarse.

En esta sección, detallamos:

- un nuevo concepto y definición del financiamiento de crisis, que aporte coherencia al discurso, al igual que una visión y una lógica que permitan un sistema internacional de financiamiento de crisis más eficaz;
- los pasos para la implementación de la visión a nivel de cada país; y
- un conjunto de acciones para generar preparación financiera a nivel del sistema frente al riesgo futuro.

### 3.1 Acordar una nueva visión para el financiamiento de crisis

Aunque en este informe se hace referencia con fluidez al “financiamiento de crisis”, el concepto aún no forma parte de la jerga, y no hay ningún sistema internacional de

financiamiento de crisis reconocido formalmente. Es fundamental llegar a un acuerdo sobre los principios básicos del financiamiento de crisis, y de cómo debe ser un sistema eficaz de financiamiento de crisis.<sup>58</sup> 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, que se proponen 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 pueden 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 términos prácticos, el financiamiento de crisis se refiere a 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).

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.<sup>59</sup> En la actualidad, no existe un sistema único “cohesivo” en términos de gobierno, coordinación o funcionamiento.

<sup>58</sup> Knox-Clarke (2017) explica, por ejemplo: “Dado que el cambio depende, en última instancia, en la conducta de las personas, es importante que estas comprendan las razones del cambio, los beneficios que traerá, y el alcance y la naturaleza del proceso de cambio”.

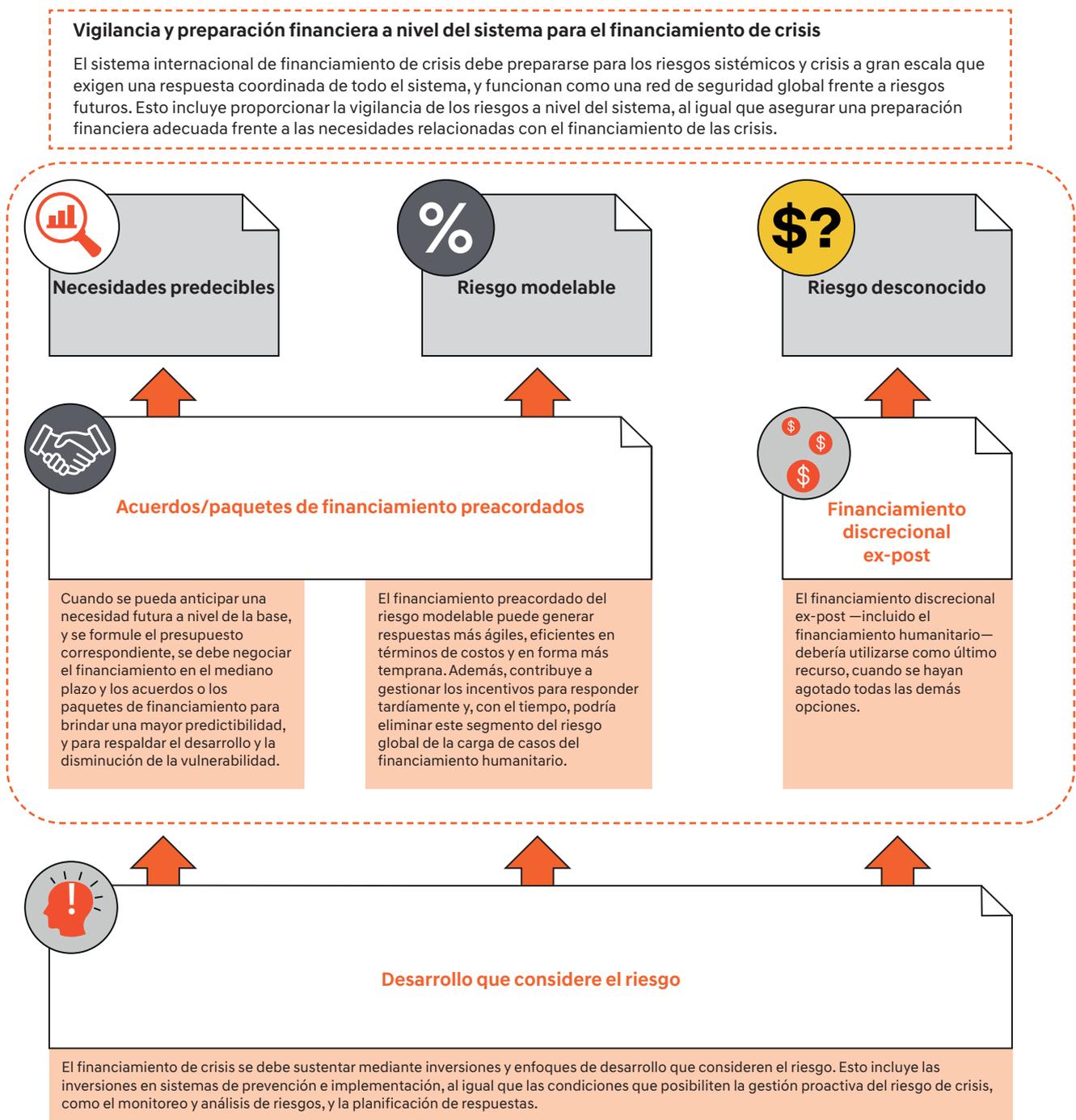
Un sistema internacional de financiamiento de crisis eficaz debe estar equipado para asegurarse de que las personas más afectadas por la crisis reciban la ayuda que necesitan, en el momento adecuado, para evitar el sufrimiento extremo y salvar vidas. Tal sistema funcionaría como red de seguridad mundial 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 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.

El sistema funcionaría según la lógica que se detalla en la Figura 6.

**Gráfico 6: Lógica de un nuevo sistema de financiamiento de crisis**



### Cuadro 10: Elementos clave de los instrumentos eficaces de financiamiento de crisis

Como sus contrapartes comerciales, los instrumentos de financiamiento de crisis permiten que las personas, las organizaciones y los gobiernos paguen dinero y reciban

desembolsos cuyos volúmenes y plazos muchas veces dependen de la gravedad, son determinados en virtud de disparadores o umbrales preacordados.

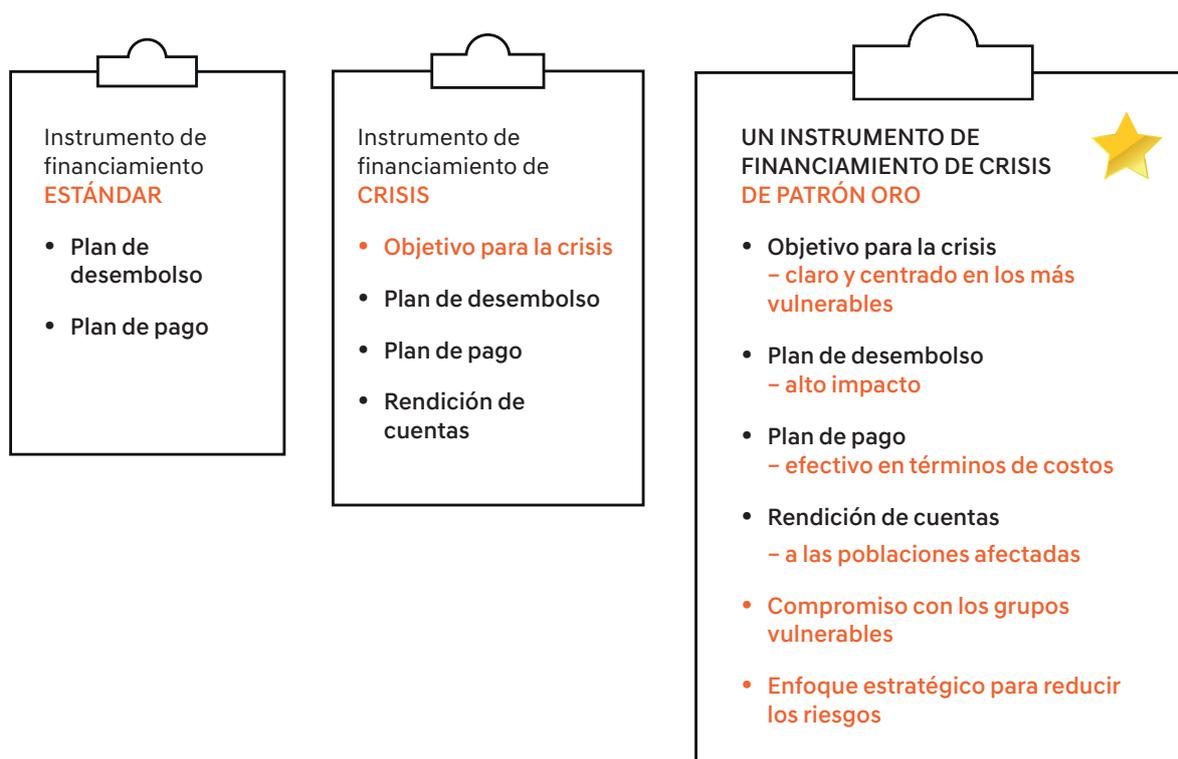
Tipo de instrumento	Cómo se desembolsa el dinero	Cómo se paga la financiación
Un préstamo	Se desembolsa un monto llamado capital del préstamo al inicio del préstamo.	Una serie de cancelaciones futuras.
Un producto de seguro	Solo se desembolsa el pago de un siniestro cuando se produce un evento asegurado.	Se paga por anticipado una prima.
Un préstamo contingente	Se desembolsa un monto llamado capital del préstamo después de un evento elegible.	Una tasa administrativa más una serie de cancelaciones futuras que se realizan después del pago del préstamo.
Un producto de seguro financiado por un préstamo	Solo se desembolsa el pago de un siniestro después de que se produce un evento asegurado.	Una serie de cancelaciones futuras.

Como mínimo, los instrumentos de financiamiento de crisis deberían incluir los elementos centrales de un objetivo de crisis, un plan de desembolso y pago acordado, y un nivel básico de rendición de cuentas. No obstante, el financiamiento de crisis podría lograr mucho más a través del diseño y la gestión cuidadosos, de manera de aumentar su contribución a la prevención, mitigación, preparación y respuesta a las crisis eficaz y responsable. Los componentes clave de un instrumento de financiamiento de crisis de “patrón oro” incluyen:

- Un objetivo claro para la crisis que se centre en llegar a los más vulnerables;

- planes de desembolso y pago que presenten una buena relación precio-calidad;
- un proceso de diseño que involucre a las comunidades vulnerables para asegurarse de que el instrumento sea adecuado para el contexto y sea comprendido por los usuarios finales;
- Un proceso de monitoreo y evaluación que asegure el escrutinio y la rendición de cuentas con relación a si el instrumento alcanza el objetivo previsto; y
- una estrategia adecuada en función de los demás instrumentos y enfoques para integrar una estrategia más amplia destinada a abordar y reducir los riesgos clave.

Gráfico 7: Instrumentos de financiamiento de crisis estándar, de crisis y de patrón oro



### 3.2 Consolidar paquetes de financiamiento de crisis coherentes a nivel del país

A fin de ir más allá de los enfoques *ad hoc* al financiamiento de crisis a nivel del país, las respuestas deben construirse en torno a una evaluación realista de los riesgos e impactos asociados a la crisis. Deben equipararse con una estrategia de financiamiento y un paquete de compromisos e instrumentos de financiamiento dirigidos a abordar los requisitos de prevención, preparación y respuesta ante las crisis. Se deberían diseñar y gestionar activamente 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.

#### Adaptar los paquetes de financiamiento de crisis a nivel del país según una evaluación de los riesgos y las necesidades de fondos y financiamiento

La base del enfoque de financiamiento de crisis coherente a nivel de cada país debería ser un análisis objetivo común de las necesidades y los riesgos asociados a la crisis. Los paquetes de financiamiento se pueden adaptar a tipos o segmentos de riesgo específicos, a fin de introducir una mayor predictibilidad, fomentar la gestión del riesgo y la preparación ante el riesgo, y aportar una división del trabajo más clara entre los actores y los instrumentos de financiamiento internacional. Los principales segmentos de necesidades y riesgo desde una perspectiva del financiamiento de crisis incluyen los siguientes (consulte el Gráfico 6).

- Necesidades predecibles: necesidades que probablemente ocurran en el futuro con un alto grado de certeza y que, por lo tanto, se pueden planificar y presupuestar de manera confiable previamente; por ejemplo, a través de una línea de presupuesto o un préstamo para varios años. Se pueden negociar acuerdos o paquetes de financiación o financiamiento en el mediano plazo a fin de lograr una mayor predictibilidad y respaldar el desarrollo y la reducción de la vulnerabilidad.
- Necesidades surgidas de acontecimientos inciertos para los cuales es posible modelar el riesgo; algunas necesidades se pueden cuantificar y se puede planificar previamente la financiación de manera razonable. Dado que los acontecimientos son inciertos, es poco probable que sea efectivo en términos de costos o viable políticamente segregar los presupuestos. Estas necesidades probablemente requieran un agrupamiento de los riesgos a nivel regional, global o con el sector privado; por ejemplo, a través del seguro (Banco Mundial, 2014).
- Necesidades derivadas de riesgos desconocidos y situaciones humanitarias; estas necesidades no se pueden planificar con antelación y, por lo tanto, requieren de cierto grado de financiación ex-post discrecional; por ejemplo, a través de llamamientos y planes de respuesta coordinados, o a través de fondos de respuesta a las crisis específicos, como CRW del Banco Mundial o el CERF administrado por la ONU.

Se deben incorporar a los procesos de planificación a nivel de cada país las estrategias dirigidas a satisfacer las necesidades de financiamiento de crisis, con el objetivo de asegurar la coherencia. Las estrategias de financiamiento a nivel del país que respaldan la implementación de planes de desarrollo son una buena práctica aceptada comúnmente para asegurarse de asignar y calibrar en forma eficaz los fondos y el financiamiento y alcanzar los resultados.<sup>60</sup> Tales estrategias se están adaptando y evaluando en entornos frágiles, de bajos ingresos, con un riesgo de crisis significativo y casos crónicos afectados por crisis a través de la OCDE y en las evaluaciones recientes del Banco Mundial-la UE-la ONU de recuperación y mantenimiento de la paz (RPBA).<sup>61</sup> Estas pueden incluir un enfoque explícito en la identificación y el abordaje de las causas de raíz del riesgo y la vulnerabilidad, y pueden funcionar como una herramienta útil que reúne a los actores de diferentes disciplinas.<sup>62, 63</sup> A medida que estas herramientas se aplican de manera más generalizada y se adaptan, surgen oportunidades de integrar las estrategias de financiamiento de crisis a los marcos y procesos de planificación y financiamiento a nivel del país.

### **Integrar los incentivos para asumir la responsabilidad por la prevención y la preparación en los paquetes de financiamiento**

El financiamiento de crisis debe romper los patrones arraigados de subinversión en preparación y prevención. Debe contrarrestar la gran cantidad de desincentivos mediante requisitos e incentivos claros para asumir la responsabilidad por la prevención y la preparación. Esto se debe incorporar intencionalmente en los instrumentos y paquetes de financiamiento, dado que no es para nada automático.<sup>64</sup> Hay diversas maneras de hacerlo.

- **A través de la incorporación de condiciones.** Se pueden estipular los requisitos claros de invertir en planes de prevención y/o preparación en los términos y condiciones de los instrumentos. Por ejemplo, el ARC exige planes de contingencia revisados por pares que especifiquen cómo se gastarán los pagos como requisito previo para la contratación de una póliza de seguros. Algunas iniciativas

de acción humanitaria anticipatoria requieren condiciones de preparación similares.

- **A través de la calibración de los términos de pago para fomentar la prevención y la preparación.** De manera similar, cuando se acuerda realizar pagos contingentes asociados a las pérdidas relacionadas con un acontecimiento, se incentiva al financiador a adoptar medidas para reducir las posibles pérdidas, dado que esto reduce el costo esperado de los pagos contingentes. Aunque hay pocos ejemplos en entornos de crisis, hay abundante experiencia de los instrumentos de seguros. Después de vender una póliza de seguro de vida o de salud, una compañía de seguros tiene un interés en mantener con vida a los titulares de la póliza.
- **A través de la adopción de acciones tempranas.** Se pueden calibrar los pagos en función de las primeras señales del aumento del riesgo de crisis para incluir financiamiento para la preparación justo a tiempo, como en el caso de los modelos anticipatorios y basados en pronósticos. Por ejemplo, en noviembre de 2019, ARC hizo dos pagos por acciones tempranas sobre la base de los indicadores tempranos de sequía en Senegal —uno por USD 12 millones al gobierno, y otro por USD 10 millones a la Start Network de ONG (Start Network, 2019).
- **A través de la combinación del financiamiento contingente para la respuesta con medidas complementarias de prevención y preparación.** Por ejemplo, a nivel micro, el Fondo Mundial de Alimentos (FMA)/la Iniciativa Resiliencia Rural Oxfam R4 combinan estrategias de gestión del riesgo que integran la gestión mejorada de recursos (reducción del riesgo); el seguro (transferencia del riesgo); inversiones en medios de subsistencia (toma de riesgos prudente); y ahorros (reservas de riesgos) (WFP/Oxfam, 2019).

### **Asegurar la participación significativa y la rendición de cuentas**

En medio de una crisis, es difícil lograr la consulta y la participación, y los actores humanitarios y del desarrollo

60 Los marcos integrados de financiamiento nacionales se instrumentan bajo la AAAA de 2015, y cuentan con el respaldo de las evaluaciones de finanzas de desarrollo de UNDP en un número de países. Estos incorporan los siguientes elementos constitutivos: una estrategia nacional de desarrollo priorizada, incluida en el presupuesto; procesos integrados de planificación y elaboración de presupuestos; sistemas de gestión financiera que unifiquen las finanzas públicas internacionales y nacionales; acuerdos institucionales para lograr la coherencia y la coordinación, y un entorno facilitador que promueva el debate entre las diversas partes interesadas en torno de la eficacia, respaldando la transparencia y la rendición de cuentas (UNDP/Mecanismo de Eficacia del Desarrollo en Asia Pacífico (APDEF), n.d.).

61 Por ejemplo, la OCDE ha liderado en forma conjunta el desarrollo de estrategias de financiamiento en Sudán y en la RCA. Véase: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/conflict-fragility/>

62 Las pautas revisadas para las RPBA identifican que, además del análisis económico, de seguridad y de políticas temáticas centrales, otras áreas podrían incluir: "el extremismo violento; los flujos financieros de origen ilícito y la relación entre el conflicto y los factores de estrés ambientales o relacionados con los recursos naturales. Los temas transversales que requieren atención son los temas de género, juventud, derechos humanos, el medio ambiente y abordar las causas subyacentes de las necesidades humanitarias" (UE, Banco Mundial y ONU, 2017). Los lineamientos de la OCDE para las estrategias de financiamiento dirigidas a alcanzar la estabilidad incluyen: recomendaciones para llevar a cabo el mapeo y análisis del impacto del riesgo; la identificación de fuentes del financiamiento contingente o de respuesta a las crisis; identificación de las acciones de mitigación pertinentes y el desarrollo de opciones dirigidas a aumentar la provisión de financiamiento contingente (Poole y Scott, 2018).

63 Las herramientas actuales, capacidades y formas acordadas de trabajar a nivel del país presentan muchas brechas, lo que limita la viabilidad de desarrollar paquetes de financiamiento de crisis acordados colectivamente, tal como lo han demostrado los esfuerzos recientes por acordar acciones colectivas (Poole, 2019). Sin embargo, también hay oportunidades considerables en virtud de los procesos de reforma en curso (incluida la agenda de políticas nexa y las reformas del Sistema de Desarrollo de la ONU del Secretario General de la ONU) de abordar algunos de estos desafíos y desincentivos operativos.

64 Considerando el ejemplo de los instrumentos basados en seguros, en los que los pagos se desencadenan por una amenaza como un nivel sumamente bajo o alto de precipitaciones, existe escaso incentivo para la prevención o preparación; el pago se hará de todas maneras, y pagar el seguro puede crear una falsa sensación de seguridad y, al mismo tiempo, desviar fondos de la prevención y preparación para las crisis (Hillier, 2018).

incumplen reiteradamente con los compromisos asumidos respecto de la participación significativa y la retroalimentación de sus principales clientes. Desarrollar sistemas de financiamiento y respuesta a las crisis antes de que esta se produzca, y negociar enfoques de más largo plazo para lograr respuestas de financiamiento más confiables representa la oportunidad ideal para generar participación a través de las fases de diseño, fijación de objetivos e implementación. Este compromiso debe generarse en todos los niveles de la sociedad, desde el gobierno nacional (cuando hay un gobierno operativo en ejercicio) hasta las comunidades vulnerables.

La participación de las personas afectadas por crisis en la definición del alcance y el diseño de los instrumentos conlleva beneficios muy pragmáticos. Es fundamental consultar al principal grupo cliente para asegurarse de apuntar a los problemas y las personas indicados, y que el diseño de instrumentos no esté motivado por la novedad u otras prioridades de los proveedores. La participación también mejora el diseño de maneras sumamente prácticas. Puede ayudar a aumentar la precisión en la determinación de los disparadores de financiamiento de crisis al incorporar el conocimiento local y las variables imprevistas. La comunicación periódica con las personas afectadas por crisis también puede ayudar a generar comprensión mutua y expectativas realistas. La participación en el diseño de mecanismos de financiamiento y respuesta también puede contribuir a aclarar las funciones y responsabilidades, generar comprensión del riesgo y conciencia de las opciones en materia de prevención y preparación. En lugar de esperar a que llegue una crisis y tratar de negociar con otras partes sobre quién se hará cargo del costo de la crisis y de qué manera, la mayor claridad sobre lo que cubrirá el financiamiento de crisis facilitará para los hogares vulnerables la comprensión de las medidas de prevención y preparación. La retroalimentación periódica de las personas afectadas por crisis durante y después de las respuestas también puede aportar información valiosa sobre la utilidad y la eficacia de las acciones de respuesta, y permitir que los actores de respuesta puedan recalibrar sus presupuestos y acciones, y adaptarse a las situaciones cambiantes y a la retroalimentación.

### **Sustentar los paquetes de financiamiento de crisis con inversiones en desarrollo que considere el riesgo**

Como mínimo, las inversiones en desarrollo deben asegurarse de no causar un daño significativo, lo que incluye el daño ambiental importante y la exacerbación de los factores que generan conflictos, como la desigualdad, la marginalización y las políticas públicas discriminatorias. No obstante, el desarrollo que considera el riesgo implica tanto evitar el riesgo creciente como, siempre que sea posible, trabajar activamente para reducir o gestionar el riesgo. Este enfoque coincide con las aspiraciones de alcanzar el desarrollo sostenible.<sup>65</sup>

El desarrollo de paquetes de financiamiento de crisis a nivel del país podría facilitar la identificación de las brechas clave técnicas y de inversión que se derivarían de un análisis de riesgos, necesidades y capacidades. Los actores de financiamiento del desarrollo luego pueden movilizarse detrás de estas brechas identificadas y calibrar su inversión para estabilizar y respaldar los compromisos nacionales y, así, mejorar la prevención y preparación en relación con las crisis. Estas inversiones podrían fortalecer la preparación, reducir los costos y generar una respuesta futura más confiable y eficaz.

En la práctica, los actores de financiamiento del desarrollo aún tienen mucho por hacer para movilizar volúmenes de financiamiento más importantes a fin de respaldar las necesidades crónicas en entornos afectados por crisis. Sin embargo, en algunos casos, los instrumentos y servicios de financiamiento especializados han movilizado volúmenes significativos de fondos en el mediano plazo. En el contexto de una estrategia acordada, como un pacto sobre refugiados que identifique las prioridades en materia de diseño de programas y políticas, tales inversiones podrían conducir al cambio transformador (Post *et al.*, 2019). En el caso del Subservicio Regional para los Refugiados y Comunidades de Acogida, la asignación de importes significativos ha llevado a una mejora en los programas, además de mejorar sustancialmente la protección y el entorno de políticas socioeconómicas para los refugiados (véase el Cuadro 11).

65 El desarrollo sostenible se define como "desarrollo que satisface las necesidades de la presente generación sin afectar el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para satisfacer sus propias necesidades" (ONU, 1987, p. 43). El desarrollo resiliente permite que las personas, los sistemas socioeconómicos y ambientales "afrenten un suceso, tendencia o perturbación peligrosos respondiendo o reorganizándose de modo que mantengan su función esencial, su identidad y su estructura, y conservando al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación". (IPCC, 2014, en Opitz-Stapleton *et al.*, 2019). Opitz-Stapleton *et al.* (2019) argumentan que el desarrollo no puede ser sostenible si no es resiliente.

### Cuadro 11: Financiamiento de desarrollo transformador para necesidades crónicas

El Banco Mundial creó un nuevo servicio de financiamiento de USD 2000 millones para ayudar a los países de ingresos bajos que acogen refugiados en virtud de su décimo octavo reposición de recursos (AIF18, 2017–2020). El Subservicio Regional para Refugiados y las Comunidades que los Acogen ha inyectado un financiamiento significativo a un área de programas que históricamente siempre debió esforzarse por captar recursos, y brinda incentivos a los gobiernos para que incluyan a los refugiados en sus planes de desarrollo nacional, junto a la población receptora.

En los primeros años de su implementación, se han observado efectos positivos, en especial, ha fomentado

entornos de políticas más inclusivas para los refugiados, que les ofrecen muchas más oportunidades de procurar oportunidades socioeconómicas y protección legal. Por ejemplo, la Proclamación de Refugiados de Etiopía otorga libertad de movimiento fuera de los campamentos, acceso a los mercados laborales y asistencia a la escuela primaria para los niños. Pakistán ahora permite que los refugiados abran cuentas bancarias, mientras que la nueva política de refugiados de Chad establece derechos para los refugiados en consonancia con la Convención de Refugiados de 1951 (Post *et al.*, 2019). En Camerún, el gobierno trabajó en colaboración con el Banco Mundial y ACNUR para establecer un nuevo marco de protección para los refugiados (Poole, 2019).

### 3.3 Consolidar capacidades de vigilancia y financiamiento de crisis a nivel del sistema

Generar una preparación ante el riesgo futuro (incluido el riesgo sistémico) requeriría 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 frente al riesgo futuro. Solo entonces el sistema puede avanzar hacia consolidar la preparación financiera adecuada a nivel global y comenzar a concebir las instituciones globales y los instrumentos adecuados para satisfacer las posibles necesidades de financiamiento.

#### Consolidar capacidades de vigilancia y prueba en condiciones extremas a nivel del sistema

El hecho de que el riesgo de crisis es, en su mayor parte, un pasivo contingente implícito y no explícito de la comunidad internacional solo incrementa la necesidad de análisis, dado que hay un mayor riesgo de brechas, incoherencia y mala relación precio-calidad. Las experiencias de otros pasivos contingentes implícitos en todo el mundo, como las posibles operaciones de rescate de los gobiernos nacionales a su sector bancario nacional, refuerzan especialmente la importancia de la vigilancia y la preparación para los pasivos contingentes a nivel nacional, y lo mismo se aplica en el ámbito internacional.

Contar con una comprensión compartida de los riesgos globales requiere procesos mejorados y compartidos de monitoreo, modelado, generación de escenarios posibles y capacidades de prueba en situaciones de crisis. La vigilancia del riesgo de crisis está distribuido entre los gobiernos, las instituciones internacionales (por ejemplo, la OMS para el riesgo de epidemias y pandemias y el FMI para el riesgo económico y financiero), las iniciativas y el sector financiero

(incluidos los organismos reguladores de dicho sector). No existe ningún análisis general de cómo interactúan las crisis, ni un modelado multidimensional riguroso que goce de reconocimiento generalizado para los riesgos sistémicos, ni escenarios correspondientes respecto de los cuales se podría evaluar la preparación financiera. Forjar la capacidad de vigilancia y la construcción de escenarios es un bien público global esencial que facilita la preparación ante el riesgo y que debe hacerse de manera que goce de la confianza de aquellos con el arsenal financiero para responder a las crisis.

Una buena práctica aceptada en la gestión de las finanzas públicas es implementar pruebas en condiciones extremas periódicas para evaluar los planes y las medidas de preparación. Una prueba en condiciones extremas (*stress test*) es una especie de análisis de escenarios, en el que se usa un escenario negativo extremo. Por ejemplo, el FMI tiene la responsabilidad de revisar y evaluar los sistemas financieros y las instituciones mediante pruebas en condiciones extremas para determinar el posible riesgo de amenazas sistémicas de envergadura, shocks y crisis.<sup>66</sup>

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. Identificaría las brechas en el repertorio 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.

66 El FMI realiza evaluaciones periódicas de la estabilidad del sistema y los mercados financieros globales frente a las vulnerabilidades emergentes y futuras. También ha estado usando pruebas en condiciones extremas en forma generalizada en la última década, con el objetivo de evaluar la capacidad de los sistemas bancarios de afrontar sucesos adversos de gran escala. El objetivo es identificar las debilidades del sistema bancario en una etapa temprana, y orientar las acciones preventivas por parte de los bancos y aquellos encargados de su supervisión. La crisis económica global de 2008 fue un catalizador para repensar seriamente los métodos y el alcance de estas pruebas en condiciones extremas, y resaltó la importancia de ampliar el alcance de las pruebas más allá de los riesgos individuales para los bancos, para abarcar los riesgos sistémicos. Continúan los esfuerzos por desarrollar nuevas técnicas de modelado de riesgos y metodologías de pruebas en condiciones extremas para identificar en forma más adecuada los riesgos que generan inestabilidad económica y financiera generalizada.

## Actualizar la caja de herramientas de financiamiento de crisis

Solo será posible desarrollar un sistema internacional de financiamiento de crisis adecuado a su propósito si los países o las organizaciones están dispuestos a asumir de manera formal y explícita la responsabilidad por riesgos que no son propios; es decir, de asumir pasivos contingentes explícitos y acordar previamente las condiciones financieras para

cumplir con dichas obligaciones. El Cuadro 12 detalla algunas opciones sobre cómo los países o las organizaciones podrían asumir la responsabilidad financiera de los riesgos. Algunas opciones podrían ser más efectivas en términos de costos que otras, según el riesgo y la circunstancia. El análisis de eficacia en términos de costos puede ser útil para seleccionar entre las diferentes opciones.

### Cuadro 12: ¿Dónde podrían encuadrarse los pasivos contingentes relacionados con la crisis dentro del sistema internacional de financiamiento de crisis?

Una forma de explicar las diferentes maneras en que el sistema internacional de financiamiento de crisis podría asumir la responsabilidad de los riesgos de crisis es formular la siguiente pregunta: en caso de un riesgo de que ocurra o se agrave una crisis que lleve a un aumento de USD 1000 millones en los requerimientos, ¿de qué manera se financiaría?

**1. Los donantes internacionales podrían acordar pagar más y “hacerse cargo” de algunos riesgos específicos.** La opción más económica (en términos del menor costo de capital) probablemente sería que los fondos adicionales provinieran de una mayor ODA a partir de varios gobiernos, ya que los países de ingresos altos en particular tienen acceso rápido a ingresos y facilidades de préstamo más asequibles. Este esfuerzo podría distribuirse de manera relativamente homogénea entre los países, en función de proporciones acordadas previamente.<sup>67</sup>

No obstante, enfrenta dos desafíos principales. En primera instancia, los países donantes pueden no estar predispuestos a asumir el riesgo de crisis de otro país por consideraciones políticas nacionales. En segundo lugar, incluso si los países están dispuestos a asumir el riesgo, es posible que no cuenten con los conocimientos internos para implementar controles apropiados para el análisis y la gestión proactiva.

**2. Fondos de contingencia.** Ya existen muchos fondos de contingencia para crisis, pero solo unos pocos, como el Fondo Start Fund de Start Network, están en condiciones de comprometerse por anticipado a asumir responsabilidades explícitas en el sentido que se describe más arriba. Otros fondos, como el CERF administrado por la ONU, el CRW del Banco Mundial y el Fondo de Emergencia para la Respuesta a Desastres (DREF) de la IFRC, están comenzando a implementar algunas formas de asumir la responsabilidad por la acción temprana. Este enfoque conlleva dos desafíos principales. En primer lugar, los fondos de contingencia pueden bloquear los escasos fondos de los donantes que quizás nunca se desembolsen. Y dado el elevado costo de oportunidad de esta

financiación, por lo general solo es rentable para los riesgos con alta probabilidad de ocurrencia (Paterson, 2019). En segundo lugar, se deberían implementar controles firmes para analizar y gestionar proactivamente cada riesgo de crisis.

**3. Los donantes o las instituciones de desarrollo podrían reasignar fondos destinados a gastos de desarrollo programados.** Otra opción sería que los donantes o las instituciones de desarrollo acordaran financiar los costos de respuesta a una crisis imprevista reduciendo o demorando los gastos de desarrollo programados. Muchos donantes ya adoptan este enfoque cuando se produce un desastre, pero lo deciden ex post. Acordar pagos por anticipado, sobre la base de umbrales y disparadores, aportaría claridad y predictibilidad al financiamiento de crisis. El costo de oportunidad de esta opción sería bajo para las reasignaciones de presupuesto pequeñas, que podrían realizarse sin demasiadas interrupciones, pero probablemente sería muy elevado en el caso de las reasignaciones de mayor envergadura. Al igual que con las opciones anteriores, se deberían implementar controles firmes para analizar y gestionar proactivamente cada riesgo de crisis.

**4. Las instituciones financieras internacionales (IFI) obtienen una línea de crédito mayor para cubrir las necesidades adicionales de financiamiento de crisis, con el respaldo de garantías de la comunidad internacional.** Los países en crisis podrían ser responsables de cancelar estos préstamos cuando salgan de la crisis, con condonaciones para los que no puedan hacerlo en su totalidad, y el pago quizás podría programarse para que coincida con los ciclos de reposición de las IFI.

El principal desafío que plantea este enfoque sería la necesidad de que las IFI pongan en riesgo su calificación crediticia, algo que probablemente no deseen hacer. Asimismo, al igual que con las opciones anteriores, deberían implementarse controles sólidos para analizar y gestionar proactivamente los riesgos de crisis individuales, lo cual sería poco familiar para las IFI.

<sup>67</sup> Estos países podrían optar por reducir sus aportes “regulares” de ODA para tener en cuenta este posible aumento futuro en la contribución a la respuesta a la crisis, de modo de que su “ODA promedio anual” no sufra modificaciones. Por ejemplo, un país que asumió un riesgo estimado del 10 % de tener que pagar un monto adicional de USD 200 millones por año podría reducir su gasto de ODA anual en USD 20 millones, lo que no modificaría su “ODA promedio anual”. Esta opción puede ser más atractiva para los países que no están sujetos a restricciones para fijar su ODA promedio anual que para los que tienen obligaciones reales respecto de la ODA real.

### Cuadro 12 (continuación)

**5. Transferir el riesgo a los mercados internacionales de capitales y reaseguro.** Los mercados financieros podrían ser una fuente eficaz de financiamiento del riesgo, en particular cuando la frecuencia y la severidad de la crisis es modelable o para los riesgos significativos, cuando ninguna otra opción resulta práctica o viable desde el punto de vista político (Bill, 2019). Los países y la comunidad internacional deben acceder a las soluciones de financiamiento del riesgo comercial a través de

instituciones como las aseguradoras de desarrollo (o los bancos de desarrollo); véase el Cuadro 13. Una ventaja de este enfoque es que aportaría conocimientos técnicos de gestión de riesgos del sector financiero para comprender los riesgos, y respaldar y cuestionar los controles del riesgo. La principal desventaja serían los costos adicionales derivados de la administración, el capital y los beneficios sobre gastos de gestión.

Esta sección ha suscitado interrogantes sobre si las instituciones existentes pueden concretar la visión de un sistema internacional de financiamiento de crisis adecuado para su propósito. Se requiere trabajo adicional para evaluar la adecuación de las instituciones existentes para satisfacer

las necesidades futuras de financiamiento de crisis. No obstante, es posible que exista una brecha específica para permitir proporcionar el seguro de desarrollo (es decir, el seguro vinculado a los objetivos de desarrollo) de manera eficiente en términos de costos, lo cual podría requerir un nuevo tipo de institución financiera.

### Cuadro 13: Vincular el seguro al impacto en el desarrollo: el caso de las aseguradoras de desarrollo

El término “aseguradora de desarrollo” fue acuñado por Clarke y Dercon (2019) para describir a una institución financiera que ofrece seguros y asistencia técnica complementaria, vinculada a objetivos de desarrollo explícitos. Las aseguradoras de desarrollo difieren de los grupos de seguros comerciales y riesgo soberano tradicionales porque serían responsables por el impacto en el desarrollo de sus productos y servicios, incluido el impacto del pago de cualquier reclamo. Además, difieren de los bancos de desarrollo en el sentido en que se constituirían y regularían como una compañía de seguros y no como un banco. Por ejemplo, el ARC cuenta con planes de contingencia preacordados con controles de auditorías

e informes, es evaluado por un equipo independiente que informa públicamente lo que funciona o no desde el punto de vista del desarrollo, y cuenta con la estructura financiera de una aseguradora.

Las aseguradoras de desarrollo pueden ayudar a los países a adoptar un enfoque holístico para gestionar en forma proactiva los riesgos específicos a la disminución de la pobreza y el crecimiento económico. Esto se debe a que las aseguradoras de desarrollo podrían asumir la responsabilidad financiera por los riesgos de desastres, lo que las convertiría en socias de los países en la gestión de tales riesgos.

## Compromiso de monitoreo, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje

El sistema internacional de financiamiento de crisis 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. El aprendizaje a partir de estos experimentos tempranos también puede ayudar a protegerse contra la pérdida de confianza en los instrumentos en sus fases experimentales, y de la pérdida de apoyo financiero relacionada. El Movimiento de la Cruz Roja Internacional y la Media Luna Roja, por ejemplo, ha invertido en aprendizaje continuo y en la adaptación de sus instrumentos de FbF, a través de la retroalimentación continua en tiempo real por

parte de las asociaciones nacionales y de evaluaciones rigurosas posteriores al desastre. Esta inversión en aprendizaje y el compromiso de adaptación ha aportado información valiosa que ayudará a perfeccionar el diseño de los instrumentos (véase el Cuadro 14).<sup>68</sup>

El escrutinio, el aprendizaje y las lecciones compartidas en forma periódica pueden aportar evidencia práctica que se usará para expandir la escala y realizar cambios en todo el sistema. Ya existen comunidades de plataformas de práctica y diálogo regional que comparten lecciones aprendidas y experiencias sobre FbF que proporcionan un modelo para el aprendizaje a nivel del sistema a través de inversiones en la evidencia y una cultura de transparencia y diálogo.<sup>69</sup>

### Cuadro 14: Incorporar el escrutinio, el aprendizaje y la adaptación en el diseño y la implementación del FbF

La Cruz Roja Internacional y el Movimiento de la Media Luna Roja se comprometieron desde el inicio a invertir en evidencia, aprendizaje y adaptación para el desarrollo de sus instrumentos y enfoques de FbF. Esta medida ha estimulado revisiones periódicas de los supuestos y del diseño (lo cual es esencial para la aspiración del Movimiento de llevar el FbF más allá de la etapa piloto para lograr instrumentos que puedan operar a gran escala.

Los datos de la encuesta de evaluación de una prueba piloto llevada a cabo en Bangladés confirmaron que los hogares que recibieron transferencias de efectivo de FbF pudieron alimentarse con mayor regularidad e ingerir alimentos de mejor calidad, y tenían menos probabilidades de obtener préstamos a elevadas tasas de interés. También hubo cierta evidencia que sugiere que se redujo el estrés psicosocial asociado a la inundación en comparación con otros hogares. Es posible que la intervención también haya evitado la venta forzada de activos luego del primer pico de inundación, pero no se observó evidencia de que este

efecto persistiera más allá del segundo pico de inundación. Tampoco se halló evidencia que confirmara que el efectivo del FbF redujera la incidencia de enfermedades entre los hogares beneficiarios, ni que afectara la capacidad de los adultos de reincorporarse al trabajo.

Esta evidencia condujo a cambios significativos en la metodología de activación del FbF y la escala del programa en Bangladés, donde el gobierno incorporó el FbF al sistema de DRR del país. La evidencia del estudio de Bangladés también tuvo influencia en que otros proyectos de FbF trabajaran para alcanzar la escala nacional y usaran los pronósticos basados en impactos que integran pronósticos climáticos, impactos y análisis, con los datos sobre riesgos para definir los puntos disparadores. El estudio de Bangladés también aportó datos para la decisión de crear un servicio de FbA dentro del fondo de contingencia interno del IFRC, el DREF.

Fuentes: Entrevistas de investigación; Gros *et al.*, 2019.

68 En otras regiones, a través de la retroalimentación de rutina, el Movimiento halló que, si desea expandir la escala y tener la posibilidad de responder a las necesidades prioritarias en lugar de quedar atado a una localidad en particular, debe seleccionar respuestas preacordadas diferentes, menos específicas para una ubicación en particular. Además, aprendió a través de la implementación que debía desarrollar un mecanismo de detención para las situaciones en las que no se necesitaba una respuesta a pesar de alcanzarse los umbrales establecidos.

69 En Berlín, se lleva a cabo una Plataforma de Diálogo Internacional anual, facilitada por la Cruz Roja. Además, hay tres plataformas de diálogo regionales que se llevan a cabo en África, Asia y América Latina. Las plataformas proporcionan un foro de intercambio de experiencias entre las partes interesadas, los profesionales, científicos y responsables de toma de decisiones de los países piloto para que puedan adaptar sus metodologías y diseños. Véase: <https://www.forecast-based-financing.org/dialogue/>





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

# 4

## • CONCLUSIÓN

La manera en que el sistema internacional financia los esfuerzos de prevención, preparación y respuesta ante crisis debe cambiar para poder disminuir el impacto del sufrimiento y la pérdida de vidas, ahora y en el futuro. El presente informe propone un diagnóstico de algunos de los desafíos y las disfunciones clave que enfrenta el sistema internacional de financiamiento de crisis, y esboza una nueva visión y una agenda de cambio. Fomentar el cambio a través de 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.

Como parte de este informe, el Centro propone una llamada a la acción que 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.



## • GLOSARIO

### **Pasivos contingentes**

Obligaciones de pagar los costos asociados a un acontecimiento futuro posible, pero incierto. Dado que no existe una obligación de pago, salvo que se produzca el acontecimiento, los pasivos contingentes podrían no incluirse formalmente como pasivos en el balance de una organización. Los pasivos contingentes pueden ser explícitos o implícitos:

- los pasivos contingentes explícitos son compromisos contractuales de realizar determinados pagos si se produce un acontecimiento en particular; tales compromisos pueden basarse en contratos, leyes o declaraciones de políticas claras;
- los pasivos contingentes implícitos son obligaciones políticas o morales respecto de hacer pagos; por ejemplo, en caso de una crisis o un desastre; los gobiernos no reconocen estos pasivos hasta que se produzca un acontecimiento en particular; los pasivos contingentes implícitos son difíciles de evaluar, y mucho menos de gestionar de manera consistente, precisamente debido a su naturaleza implícita (el Centro).

### **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 Centro). *El presente informe se centra en los riesgos y 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) (el Centro).

### **Instrumentos de financiamiento de crisis**

La combinación de un objetivo para la crisis, un plan de pago, un plan de desembolso y un mecanismo de rendición de cuentas que, en su conjunto, contribuyen a la prevención, preparación y respuesta a la crisis (el Centro).

### **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 (el Centro).

### **Financiamiento de riesgo de crisis**

Fondos y financiamiento destinados a abordar un riesgo de crisis en particular, que apunta específicamente 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 (el Centro).

### **Desastre**

Un suceso repentino y calamitoso que produce una alteración grave del funcionamiento normal de una comunidad o una sociedad, y que da lugar a efectos humanos, materiales, económicos o ambientales adversos generalizados que superan la capacidad de la comunidad o la sociedad de afrontarlo con sus propios recursos. Aunque en general se deben a fenómenos naturales, los desastres pueden tener origen en la acción humana (IFRC, n.d.).

**Fragilidad**

La combinación de exposición y riesgo y capacidad de afrontamiento insuficiente del estado, sistema y/o las comunidades para gestionar, absorber o mitigar esos riesgos. La fragilidad puede tener efectos adversos, incluida la violencia, el colapso de las instituciones, el desplazamiento, las crisis humanitarias u otras emergencias (OCDE, 2016a).

**Peligro:**

Un proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, disrupciones sociales y económicas o daños ambientales (UNISDR, 2016).

**Sistema internacional de financiamiento de crisis**

La red de entidades que brindan o reciben ayuda internacional 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 (ALNAP, 2018)). Este informe 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.

**Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA)**

Según la definición del Comité de Ayuda para el Desarrollo (DAC) de la OCDE, “ayuda gubernamental que fomenta específicamente el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo” (OCDE, 2019b).

**Preparación**

Conocimientos y capacidades que desarrollan los gobiernos, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder y recuperarse de forma efectiva de los impactos de desastres probables, inminentes o presentes (el Centro, basado en UNISDR, 2016). *El informe generalmente hace una distinción entre la preparación financiera (por ejemplo, la creación de mecanismos presupuestarios o financieros para responder a un tipo de crisis en particular) y la preparación de los sistemas de implementación (por ejemplo, inversiones en habilitar los sistemas de protección social para poder expandir su escala rápidamente luego de un desastre).*

**Prevención**

Actividades y medidas encaminadas a evitar los riesgos de desastres existentes y nuevos (el Centro, basado en UNISDR, 2016). *El informe actual utiliza el término para incluir también las actividades de mitigación que aminoran o minimizan los efectos adversos de un acontecimiento peligroso sin evitar el impacto totalmente.*

**Resiliencia**

Capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos (UNISDR, 2016).

**Desarrollo sostenible**

Desarrollo que satisface las necesidades de la presente generación sin afectar el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para satisfacer sus propias necesidades (ONU, 1987).

**Vulnerabilidad**

Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos, y ambientales, que aumentan la susceptibilidad de una comunidad al impacto de amenazas (UNISDR, 2016).

## ● REFERENCIAS

### Introducción

- ALNAP (2018) "The state of the humanitarian system 2018", Londres.
- Climate Action Tracker (2019) "Warming projections global update", s.l.
- Del Valle, A., de Janvry, A., y Sadoulet, E. (próximamente) "Rules for recovery: impact of indexed disaster funds on shock coping in Mexico", *American Economic Journal: Applied Economics*.
- Development Initiatives (2019) "Global Humanitarian Assistance Report 2019", Bristol.
- Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (IFAD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo Mundial de Alimentos (FMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2019) "The state of food security and nutrition in the world 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns", Roma.
- Government Office for Science (2011) "Foresight: Migration and global environmental change", Londres.
- Hallegatte, S., Vogt-Schilb, A., Bangalore, M., y Rozenberg, J. (2017) *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Hill, R.V. (2019) "Managing risks and conflict", in *Accelerating Poverty Reduction in Africa*, Beegle y Christiaensen (eds), Banco Mundial, Washington D.C.
- Hill, R., Skoufias, E., y Maher, B. (2019) "The chronology of a disaster: A review and assessment of the value of acting early on household welfare", Banco Mundial, Washington D.C.
- Observatorio de Desarrollo Internacional (IDMC) (2018) "Global report on internal displacement [GRID 2018]", Ginebra.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFRC) (2019) "The cost of doing nothing: the humanitarian price of climate change and how it can be avoided", Ginebra.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) (2018), "Global warming of 1.5°C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty", s.l.
- Karlan, D., Osei, R., Osei-Akoto, I., y Udry, C. (2014) "Agricultural decisions after relaxing credit and risk constraints", *The Quarterly Journal of Economics* Volumen 129, número 2, mayo de 2014, pp. 597–652.
- Kharas, H., y Rogerson, A. (2017) "Global development trends and challenges. Horizon 2025 revisited", Overseas Development Institute (ODI), Londres.
- Korowicz, D. y Calantzopoulos, M. (2018) "Beyond resilience: global systemic risk, systemic failure, & societal responsiveness", Iniciativa de Ginebra, s.l.
- Levine, S., Sida, L., Gray, B., y Cabot Venton, C. (2019) "Multi-year humanitarian funding. A thematic evaluation", Humanitarian Policy Group, ODI, Londres.
- Opitz-Stapleton, S., et al. (2019) 'Risk-informed development: from crisis to resilience', ODI/UNDP, Nueva York.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2016), 'States of fragility 2016: understanding violence', París.
- OCDE (2018) 'States of fragility 2018', París.
- OCDE (2019) 'What is ODA?', París.
- Rigaud, K., et al. (2018) 'Groundswell: preparing for internal climate migration', Washington D.C.
- Ruttinger, L., et al. (2015) 'A new climate for peace: taking action on climate and fragility risks', Adelphi, International Alert, Woodrow Wilson Centre for Scholars, y European Institute for Security Studies, s.l.
- Schweizer, P. (2018) 'Governance of systemic risks for disaster prevention and mitigation', Trabajo complementario al GAR 2019, s.l.
- Swithern, S. (2018) 'Underfunded appeals: understanding the consequences, improving the system', EBA report 2018:09, Expert Group for Aid Studies, Suecia.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) (2019) 'World population prospects 2019: highlights', Nueva York.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2019) 'Global trends. Forced displacement in 2018', Ginebra.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) (2019) 'Global assessment report on disaster risk reduction', Ginebra.
- Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UN OCHA) (2018) 'Global humanitarian overview 2019', Ginebra.
- UN OCHA (2019) 'Financial Tracking Service', sitio web [consultado el 13 de septiembre de 2019].
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2018) 'COP24 special report: health and climate change', Ginebra.

### ¿Qué tiene de malo el modo en que el mundo financia las crisis?

- Asian Development Bank (2019) 'Contingent disaster financing under policy-based lending in response to natural hazards', documento de políticas, s.l.
- Bailey, R. (2012) 'Famine early warning and early action: the cost of delay', Londres.
- Binder, A., Koddenbrock, K., y Horváth, A. (2013) 'Reflections on the inequities of humanitarian assistance. Possible courses of action for Germany', trabajo de discusión, GPPi, Berlín.
- CAFOD, FAO, y World Vision (2015) 'Future humanitarian financing: looking beyond the crisis', s.l.
- Centre for Global Development (CGD) y Comité Internacional de Rescate (IRC) (2017) 'Refugee compacts. Addressing the crisis of protracted displacement', Washington D.C.

- Centre for Humanitarian Data (2019) 'A peer review framework for predictive analytics in humanitarian response', Versión preliminar para consulta a septiembre de 2019, La Haya.
- Clarke, D.J., y Dercon, S. (2016) *Dull Disasters? How Planning Ahead Will Make a Difference*, Oxford University Press, Oxford.
- Clarke, D., y Dercon, S. (2019) 'Beyond banking: crisis risk finance and development insurance in IDA19', discussion paper, Centre for Disaster Protection, Londres.
- Comisión sobre el Marco Global de Riesgos de Salud para el Futuro (GHRF) (2016) 'The neglected dimension of global security. A framework to counter infectious disease crises', s.l.
- Culbert, V., y Poole, L. (2019) 'Chad country study. Humanitarian Financing Task Team output IV', s.l.
- The Dag Hammarskjöld Foundation y Oficina de la ONU para el Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples (2019) 'Financing the UN development system. Time for hard choices', Uppsala.
- Dalrymple, S., y Smith, K. (2015) 'Coordinating decision-making: meeting needs. Mapping donor preferences in humanitarian response', inception report, Development Initiatives, Bristol.
- Darcy, J. (2012) 'Real time evaluation – East Africa crisis appeal', Valid International, Oxford.
- Darcy, J., Staubagh, H., Walker, P., y Maxwell, D. (2013) 'The use of evidence in humanitarian decision making', ACAPS operational learning paper, Somerville, MA.
- De Geoffroy, V., Léon, V., y Beuret, A. (2015) 'Evidence-based decision-making for funding allocations', s.l.
- Del Valle, A., de Janvry, A., y Sadoulet, E. (forthcoming) 'Rules for recovery: impact of indexed disaster funds on shock coping in Mexico', *American Economic Journal: Applied Economics*.
- Development Initiatives (2019) "Global Humanitarian Assistance Report 2019", Bristol.
- Devereux, S. (2006) 'Cash transfers and social protection', *Regional workshop on cash transfer activities in Southern Africa, co-hosted by the Southern African Regional Poverty Network (SARPN), Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP), y Oxfam GB*.
- Devictor, X., y Quy-Toan, D. (2016) 'How many years have refugees been in exile?', Washington D.C.
- Drummond, J., Metcalfe-Hough, V., Willits-King, B., y Bryant, J. (2017) 'Beyond donorship: UK foreign policy and humanitarian action', ODI, Londres.
- e-Pact (2017) 'Independent evaluation of the African Risk Capacity (ARC)', Informe formativo de fase 1, Oxford Policy Management e Itad, Oxford.
- Dubois, M., Wake, C., Sturridge, S., y Bennett, C. (2015) 'The Ebola response in West Africa: exposing the politics and culture in international aid', Londres.
- Good Humanitarian Donorship (GHD) (2003) 'Principles and good practice of humanitarian donorship', Estocolmo.
- Healy, A., y Malhotra, N. (2009) 'Myopic voters and natural disaster policy', *American Political Science Review* 103: 387.
- Hill, R., Skoufias, E., y Maher, B. (2019) 'The chronology of a disaster: a review and assessment of the value of acting early on household welfare', Banco Mundial, Washington D.C.
- Hillier, D. (2017) 'Accelerating progress to deliver a faster, better, cheaper response to forecast crises through earlier action', Oxford.
- Hillier, D., y Dempsey, B. (2012) 'Dangerous delay: the cost of late response to early warning in the 2011 drought in the Horn of Africa', Oxford.
- Gates, B. (2015) 'The next epidemic – lessons from Ebola', *New England Journal of Medicine*, [www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1502918](http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1502918) [consultado el 25 de noviembre de 2019].
- Glassman, A., Datema, B., y McClelland, A. (2018) 'Financing outbreak preparedness: where are we and what next?', Center for Global Development, 9 de noviembre de 2018.
- IDMC (2017) 'Dams and internal displacement. An introduction', case study series: dam displacement, Ginebra.
- Igoe, M. (2019) 'World Bank pandemic facility 'an embarrassing mistake', says former chief economist', Devex, 12 de abril de 2019.
- Comisión Independiente para el Impacto de la Ayuda (ICAI) (2012) 'DFID's humanitarian emergency response in the Horn of Africa', Londres.
- Independent Panel on the Global Response to Ebola (Independent Panel) (2015) 'Will Ebola change the game? Ten essential reforms before the next pandemic. The report of the Harvard-LSHTM Independent Panel on the Global Response to Ebola', *The Lancet*, noviembre de 2015, [www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(15\)00946-0/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(15)00946-0/fulltext) [consultado el 25 de noviembre de 2019].
- Comité Permanente entre Organismos (IASC) (2018) 'Reference group on risk, early warning and preparedness', progress report, s.l.
- International Development Committee (2016) 'Ebola: responses to a public health emergency', segundo informe de la sesión 2015–2016, House of Commons, Londres.
- Knox Clarke, P. (2017) 'Transforming change', Estudio ALNAP, Londres.
- Konyndyk, J. (2018) 'Rethinking the humanitarian business model', Informe abreviado de CGD, mayo de 2018, s.l.
- Long, C., y Welham, R. (2016) 'Organising a strategic phase in the budget process. A public financial management introductory guide', ODI, Londres.
- Mackay, B. (2018) 'Ebola funds pledged for recovery are slow to come', *Wall Street Journal*, 20 de marzo de 2018, [www.wsj.com/articles/ebola-funds-pledged-for-recovery-are-slow-to-come-1521547201](http://www.wsj.com/articles/ebola-funds-pledged-for-recovery-are-slow-to-come-1521547201) [consultado el 25 de noviembre de 2019].
- Marcus, M., Manea, S., Sammam, E y Evans, M. (2019) 'Financing the end of extreme poverty. 2019 update', briefing note, ODI, Londres.
- Martinez-Diaz, L., Sidner, L., y McClamrock, J. (2019) 'The future of disaster risk pooling for developing countries: where do we go from here?', working paper, World Resources Institute, Washington D.C.

- Mowjee, A., Baker, J., y Poole, L. (2018) 'Independent review of the value added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in the countries affected by El Niño', s.l.
- OCDE (2016) 'Good development support in fragile, at-risk and crisis affected contexts', OECD Development Policy Papers, No. 4, París.
- OECD (2017) 'Financing preparedness', *The commitments into action series*, París.
- OCDE (2018a) 'States of fragility 2018', París.
- OCDE (2018b) 'Multilateral development finance: towards a new pact on multilateralism to achieve the 2030 agenda together', París.
- OCDE (2018c) 'Financing for stability in the post-2015 era', OECD Development Policy Papers, No. 10, París.
- OCDE (2019a) 'Development aid drops in 2018, especially to neediest countries', OCDE, 10 de abril de 2019.
- OCDE (2019b) 'DAC Recommendation on the humanitarian-development-peace nexus', OECD/LEGAL/5019, París.
- Obrecht, A., y Warner, A. T. (2016) 'More than just luck: innovation in humanitarian action', HIF/ALNAP study, Londres.
- Opitz-Stapleton, S., et al. (2019) 'Risk-informed development: from crisis to resilience', ODI/UNDP, Nueva York.
- Paterson, C. (2019) 'Financing contingent liabilities through IDA', discussion paper, Centre for Disaster Protection, Londres.
- Peters, K. (2017) 'The next frontier for disaster risk reduction. Tackling disasters in fragile and conflict-affected settings', ODI, Londres.
- Peters, K. (2019) 'Disaster risk reduction in conflict contexts. A briefing for policy-makers', ODI summary, Londres.
- Peters, K., Dewulf, A., Barbelet, V., Benoudji, C., y Le Masson, V. (2019) 'Pursuing disaster risk reduction on fractured foundations: the case of Chad', ODI, Londres.
- Peters, K., Mayhew, L., Slim, H., van Aalst, M., y Arrighi, J. (2019) 'Double vulnerability: the humanitarian implications of intersecting climate and conflict risk', ODI working paper 550, Londres.
- Polackova, H. (1999) 'Contingent government liabilities. A hidden fiscal risk', *Finance and Development, A quarterly magazine of the IMF*, March 1999, Volumen 36, Número 1, Washington D.C.
- Poole, L. (2019a) 'Cameroon country study', Humanitarian Financing Task Team output IV, Norwegian Refugee Council, s.l.
- Poole, L. (2019b) 'Financing the nexus. Gaps and opportunities from the field perspective', s.l.
- Ruttinger, L., et al. (2015) 'A new climate for peace: taking action on climate and fragility risks', Adelphi, International Alert, Woodrow Wilson Centre for Scholars, European Institute for Security Studies, s.l.
- Scott, R. (2015) 'Financing in crisis? Making humanitarian finance fit for the future', OCDE Development Co-operation Directorate, París.
- Seal, A., y Bailey, R. (2013) 'The 2011 famine in Somalia: lessons learnt from a failed response?', *Conflict and Health* vol 7:22.
- Spearing, M. (2019) 'IDA's crisis response window: learning lessons to drive change', discussion paper, Centre for Disaster Protection, Londres.
- Stein, F., y Sridar, D. (2017) 'Health as a "global public good": creating a market for pandemic risk', *BMJ* 2017; 358.
- Swithern, S. (2018) 'Underfunded appeals: understanding the consequences, improving the system', EBA report 2018:09, Expert Group for Aid Studies, Suecia.
- Naciones Unidas (ONU) (1945) 'Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia', s.l.
- ONU (2015a) 'Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015–2030', Ginebra.
- ONU (2015b) 'Acuerdo de París', s.l.
- ONU (2015c) 'One humanity: shared responsibility', Informe del Secretario General de las Naciones Unidas para la Cumbre Humanitaria Mundial, A/70/709, s.l.
- Consejo Económico y Social de la ONU (2017) 'Repositioning the UN development system to deliver on the 2030 agenda – Ensuring a better future for all', Informe del Secretario General, versión anticipada sin revisiones, 30 de junio de 2017, s.l.
- ACNUR (2011) 'Convención de Refugiados de 1951 y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967', Ginebra.
- UN OCHA (2012) 'What are humanitarian principles?', *OCHA En mensaje*, s.l.
- UN OCHA (2017) 'Global humanitarian overview 2018', Ginebra.
- Weingärtner, L., y Wilkinson, E. (2019) 'Anticipatory crisis financing and action: concepts, initiatives, and evidence', Centre for Disaster Protection, Londres.
- OMS (2015) 'Report of the Ebola Interim Assessment Panel', s.l.
- Banco Mundial (1998) 'Contingent liabilities—a threat to fiscal stability', *PREMnotes*, Número 9, noviembre de 1998.
- Banco Mundial (2016) '2014–2015 West Africa Ebola crisis: impact update', s.l.
- Banco Mundial (2017) 'Report from the executive directors of the International Development Association to the board of governors: additions to IDA resources - eighteenth replenishment', Washington D.C.
- Banco Mundial (2018a) 'IDA18 mid-term review: implementation and results progress report', Washington D.C.
- Banco Mundial (2018b) 'Global crisis risk platform', Washington D.C.

### Próximos pasos para el financiamiento de crisis

- ALNAP (2018) "The state of the humanitarian system 2018", Londres.
- Bull, C. (2019) 'Crisis financing: considerations in finding the right financing approach', background paper for the Centre for Disaster Protection's report 'The future of crisis financing: a call to action.' Camacho, A. et al (2018) 'Cholera epidemic in Yemen, 2016–18: an analysis of surveillance data', *The Lancet Global Health*, Vol 6, pp680–690, 3 de mayo de 2018.
- Clarke, D., y Dercon, S. (2019) 'Beyond banking: crisis risk finance and development insurance in IDA19', discussion paper, Centre for Disaster Protection, Londres.

- e-Pact (2017) 'Independent evaluation of the African Risk Capacity (ARC)', Informe formativo de fase 1, Oxfam Policy Management and Itad, Oxford.
- UE, Banco Mundial y ONU (2017) 'Joint recovery and peacebuilding assessments (RPBAs). A practical note to assessment and planning', s.l.
- Gros, C. *et al.* (2019) 'Household-level effects of providing forecast-based cash in anticipation of extreme weather events: quasi-experimental evidence from humanitarian interventions in the 2017 floods in Bangladesh', *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Volumen 41, diciembre de 2019.
- Hillier, D. (2018) 'Facing risk. Options and challenges in ensuring that climate/disaster risk finance and insurance deliver for poor people', Oxford.
- IMF (2016) 'Analyzing and managing fiscal risks—best practices', Documento de políticas del FMI, Washington D.C.
- IPCC (2014) 'Climate change 2014. Synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change', [Core Writing Team, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.)], Ginebra.
- Knox Clarke, P. (2017) 'Transforming change', Estudio ALNAP, Londres.
- Martinez-Diaz, L., Sidner, L., y McClamrock, J. (2019) 'The future of disaster risk pooling for developing countries: where do we go from here?', working paper, World Resources Institute, Washington D.C.
- Opitz-Stapleton, S., *et al.* (2019) 'Risk-informed development: from crisis to resilience', ODI/UNDP, Nueva York.
- Paterson, C. (2019) 'Financing contingent liabilities through IDA', discussion paper, Centre for Disaster Protection, Londres.
- Poole, L., y Scott, R. (2018) 'Financing for stability: guidance for practitioners', OECD Development Policy Papers, No. 11, París.
- Poole, L. (2019) 'Financing the nexus. Gaps and opportunities from the field perspective', s.l.
- Post, L., Huang, C., y Charles, S. (2019) 'World Bank financing to support refugees and their hosts: Recommendations for IDA19', CGD-IRC Note, Junio de 2019, s.l.
- Start Network (2019) 'Largest ever humanitarian action payout received by the Start Network', sitio web de Start Network, 4 de noviembre de 2019.
- ONU (1987) "Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future", s.l.
- UNDP/Asia Pacific Development Effectiveness Facility (APDEF) (n.d.) 'Development finance assessment and integrated financing solutions. Achieving the Sustainable Development Goals in the era of the Addis Ababa Action Agenda', Bangkok.
- WFP y Oxfam (2019) 'R4 Rural Resilience Initiative. Building resilience to climate change for long-term food security and livelihood improvement', s.l.
- Banco Mundial (2014) 'Financial protection against natural disasters: an operational framework for disaster risk financing and insurance', Washington, D.C.
- Banco Mundial (2019) Malawi-disaster risk management development policy financing with Cat DDO', Washington D.C.

### Glosario

- ALNAP (2018) "The state of the humanitarian system 2018", Londres.
- IFRC (n.d.) "What is a disaster?", Sitio web de IFRC, <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/> [consultado el 1 de diciembre de 2019].
- OECD (2016a) "States of fragility 2016: understanding violence", p. 22, París.
- (OECD) (2016b) "Official development assistance (ODA)", Sitio de la OECD, [www.oecd.org/dac/stats/What-is-ODA.pdf](http://www.oecd.org/dac/stats/What-is-ODA.pdf) [consultado el 23 de noviembre de 2019].
- ONU (1987) "Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future", s.l.
- Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres (EIRD) (2016) "Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction", informe de la segunda sesión (formal e informal), Ginebra.

## • ABREVIATURAS

AAAA	Agenda de Acción de Addis Abeba	ICRC	Comité Internacional de la Cruz Roja
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	IDMC	Observatorio de Desplazamiento Interno
AIF	Asociación Internacional de Fomento (Banco Mundial)	IDP	Personas desplazadas internas
APDEF	(UNDP) Plataforma de Asia-Pacífico para la Eficacia del Desarrollo	IFAD	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
ARC	African Risk Capacity	IFI	Institución financiera internacional
AU (UA)	Unión Africana	IFRC	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
Cat DDO	Opción de Desembolso Diferido ante el Riesgo de Catástrofes del Banco Mundial	IGAD	Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo
CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (administrado por la ONU)	INFORM	Índice de gestión de riesgos
CGD	Centro para el Desarrollo Global	IPC	Clasificación Integrada en Fases
CRRF	Marco de Respuesta Integral para los Refugiados	IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
CRW	Ventana de Respuesta a la Crisis (Banco Mundial)	IRC	Comité Internacional de Rescate
DAC	(OCDE) Comité de Ayuda al Desarrollo	NAU	Nueva Agenda Urbana
DEC	Comité de Emergencia para Desastres	OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
DFID	(Reino Unido) Departamento de Desarrollo Internacional	ODA	Ayuda Oficial al Desarrollo
DREF	(IFRC) Fondo de Emergencia para la Respuesta a Desastres	ODS	Objetivos de desarrollo sostenible
DRR	Reducción del riesgo de desastres (en inglés)	OMS	Organización Mundial de la Salud
EWEA	Alerta y Acción Temprana <sup>70</sup>	ONG	Organización no gubernamental
EWS	Sistema de advertencia temprana	ONU	Naciones Unidas
FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación	QCPR	Revisión Cuadrienal Integral de Políticas
FbA	Acción basada en pronósticos <sup>71</sup>	RCA	República Centroafricana
FbF	Financiamiento basado en pronósticos <sup>72</sup>	RDC	República Democrática del Congo
FMA	Fondo Mundial de Alimentos	RPBA	Evaluaciones de recuperación y mantenimiento de la paz
FMI	Fondo Monetario Internacional	RRP	Plan de respuesta para refugiados
GAR	Informe de Evaluación Global sobre Reducción del riesgo de desastres (ONU)	UE	Unión Europea
GCRP	Plataforma Global de Riesgo de Crisis	UN OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
GHD	Buena donación humanitaria	UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
GHRF	Comisión sobre el Marco Global de Riesgos de Salud para el Futuro	UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
GRiF	Mecanismo de Financiamiento de Riesgos Globales	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
HRP	Plan de respuesta humanitaria	UNISDR	Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres
IASC	Comité Permanente entre Organismos	WASH	Agua, saneamiento e higiene
ICAI	Comisión Independiente para el Impacto de la Ayuda		

70 En mayúscula cuando se hace referencia al mecanismo específico de una organización; en minúscula como término genérico.

71 En mayúscula cuando se hace referencia al mecanismo específico de una organización; en minúscula como término genérico.

72 En mayúscula cuando se hace referencia al mecanismo específico de una organización; en minúscula como término genérico.

### Información de contacto

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

[info@disasterprotection.org](mailto:info@disasterprotection.org)  
 [CentreForDP](#)  
[disasterprotection.org](http://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

