

MARCO DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS

POTENCIAR EL IMPACTO DE LA ACCIÓN HUMANITARIA
MEDIANTE LA MEJORA DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS
RIESGOS

Elaborado por la Plataforma de Distribución de Riesgos



País: Kenia

Fotografías: Josias Karanja Mburu

Año: 2022

PRÓLOGO

La Plataforma de Distribución de Riesgos se creó en 2021 y está codirigida por el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, el CICR e InterAction. A través de esta Plataforma, las ONG nacionales e internacionales, las entidades del movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, las agencias de las Naciones Unidas y los Gobiernos donantes que han firmado el Gran Pacto (Grand Bargain) tratan de mejorar la manera en que las organizaciones comparten el riesgo para, en último término, apoyar mejor a las personas afectadas.

La idea de elaborar un Marco de distribución de riesgos surgió por primera vez durante una reunión de personal experto a nivel global sobre reparto del riesgo, celebrada a principios de 2021. Los debates continuaron hasta que, a finales de 2022, los miembros de la Plataforma de Distribución de Riesgos se comprometieron a redactar un documento. El grueso del trabajo fue desarrollado por los miembros de la Plataforma entre enero y marzo de 2023. Los co-responsables redactaron el texto inicial que constituiría el marco, y que se sometió a debate durante las reuniones mensuales de la Plataforma y los caucus de las organizaciones que forman parte de la misma; además, hubo cinco rondas de comentarios hasta concluir la elaboración de este documento.

El resultado es un Marco de distribución de riesgos que sienta las bases para que aquellos actores humanitarios interesados en profundizar en el reparto de riesgos puedan utilizar este mecanismo para ser más eficaces en la prestación de asistencia a las poblaciones afectadas. No se trata de un instrumento normativo, sino un enfoque basado en principios que los actores humanitarios pueden adaptar y utilizar como consideren conveniente.

Los co-responsables de la elaboración del presente Marco agradecen la participación de los siguientes Gobiernos donantes, agencias de las Naciones Unidas y entidades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, así como de las ONG nacionales e internacionales que forman parte de la Plataforma, en el proceso de elaboración del Marco de distribución de riesgos, en concreto a: ECHO, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania, Global Affairs Canada, Norad, Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, Sida, el Ministerio de Relaciones Exteriores, del Commonwealth y de Desarrollo del Reino Unido (FCDO), USAID, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), ACNUR, UNICEF, Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (PMA), Organización Mundial de la Salud de las Naciones Unidas (OMS), FICR, Cruz Roja de Alemania, Catholic Relief Services, Concern Worldwide, GISF, HIAS, Mercy Corps, NEAR, NRC, Oxfam, ZOA, Dutch Relief Alliance, GREDO, y Humanitarian Aid International, así como a otras organizaciones que no son miembros de la plataforma, como Action Against Disasters Somalia (AADSOM), Afar Pastoralist Development Association, Arche NOVA, Cáritas, CBM, CHA Berlin, Diakonie Katastrophenhilfe, DRK, FRDP Pakistan, GIZ, IDEA, IRC Deutschland, Johanniter-Unfall-Hilfe e.V., Kindernothilfe, Lifeline Organization (SOLO), MEDEOR, Mukti Foundation Bangladesh, Panorama Alam Lestari Foundation, Puntland Minority and Women Development Organization (PMWDO) Somalia, RCDSPK, Transcultural Psychosocial Organization, VENRO, Welthungerhilfe y World Vision Alemania.

El Marco de distribución de riesgos ha sido elaborado por los miembros de la Plataforma, con la facilitación de las entidades corresponsables - CICR, Interaction y el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. El documento del Marco ha sido redactado por los consultores Ed Hughes y Anna Stein, con el apoyo económico del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos y del CICR. El contenido del Marco de distribución de riesgos no constituye necesariamente el posicionamiento oficial de las organizaciones que han liderado o participado en su elaboración.



ICRC



Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands

ÍNDICE

Introducción	4
Gráfico 1 - En busca de mejores resultados en materia de distribución de riesgos: aplicación práctica del Marco de distribución de riesgos	7
¿Cuál es el problema, cuál es la solución?	8
Resolución de problemas mediante la distribución de riesgos	8
Barreras para un reparto efectivo de los riesgos	8
Propósito, meta y objetivos del Marco de distribución de riesgos	9
Principios básicos del Marco de distribución de riesgos	9
Uso del Marco de distribución de riesgos	14
¿Quién debería utilizar el Marco de distribución de riesgos?	14
Cómo utilizar el Marco	16
Distintos escenarios de aplicación del Marco	16
Representación de los actores en los distintos contextos de aplicación	16
Preguntas orientativas para la aplicación del Marco de distribución de riesgos	17
Fase 1: Partes interesadas de la cadena de suministro, representación y equidad en el diálogo	17
Fase 2: Identificación holística de los riesgos	19
Fase 3: Evaluación de las estrategias de gestión de riesgos	20
Fase 4: Identificación de oportunidades de distribución de riesgos	22
Fase 5: Planificación de medidas de distribución de riesgos	23
Fase 6: Implementación de los planes de acción	24
Fase 7: Aprendizaje y adaptación	25
Glosario de términos y terminología	26
Términos generales utilizados en este Marco	26
Términos técnicos relacionados con el riesgo utilizados en el Marco	27
Ejemplos combinados de soluciones de reparto de riesgos	28
Distribución de riesgos de seguridad	28
Distribución de riesgos de protección	28
Distribución de riesgos operativos	29
Distribución de riesgos fiduciarios	30
Distribución de riesgos jurídicos y de cumplimiento normativo	31
Distribución de riesgos reputacionales	31
Distribución de riesgos éticos	32
Distribución de riesgos relativos a la información y los datos	32

INTRODUCCIÓN

En 2016, los signatarios del “Gran Pacto” se comprometieron a mejorar la eficacia y la eficiencia de la acción humanitaria, reconociendo que todos los actores humanitarios comparten el objetivo común de apoyar a las personas afectadas. Asimismo, cada vez existe un mayor reconocimiento de los riesgos que suelen acompañar a la prestación de asistencia, y que complican e incluso frustran una provisión efectiva de la ayuda. Los “actores humanitarios”¹ tratan de gestionar estos riesgos a través de una buena gestión de los mismos, diseñada para facilitar que la prestación de la ayuda humanitaria, así como su desempeño y los resultados para las personas afectadas sean oportunas y de calidad.² No obstante, las iniciativas de mitigación de riesgos hasta la fecha se han limitado, en gran medida, a signatarios particulares que se han centrado en su propia exposición al riesgo.³

El hecho de que los actores humanitarios adopten un enfoque unilateral de la gestión de riesgos supone un reto para la consecución de los objetivos humanitarios compartidos. La acción humanitaria es compleja. Los actores humanitarios trabajan en “cadenas de suministro de ayuda (humanitaria)” interdependientes⁴ para alcanzar sus objetivos comunes. La adopción de un enfoque unilateral puede facilitar la gestión de los riesgos de un actor en concreto, pero a costa de transferir estos riesgos o generar otros nuevos para otros actores de su cadena de suministro. Si esos actores no pueden gestionar dichos riesgos, esto podría repercutir en su capacidad para cumplir el objetivo que comparten todos los actores de la cadena de suministro. Esto plantea la cuestión de si ese enfoque de gestión de riesgos tendrá el resultado deseado de facilitar la prestación de ayuda humanitaria.

Los actores humanitarios comparten un objetivo común, aspiran a la acción colectiva y celebran los éxitos conjuntos. Un enfoque más colectivo de la gestión de riesgos, con un mayor énfasis en la distribución de los mismos, puede potenciar el impacto de la acción humanitaria.

Tradicionalmente, los actores humanitarios han adoptado los enfoques de gestión de riesgos utilizados en el sector comercial. Como resultado, los actores humanitarios “tratan” los riesgos para minimizar su impacto, recurriendo habitualmente a distintas opciones de gestión de riesgos, como evitarlos, transferirlos, controlarlos o reducirlos, aceptarlos, o distribuirlos. Sin embargo, estos enfoques no reflejan la naturaleza colectiva de la acción humanitaria, de manera que es necesaria una definición más amplia de la distribución de riesgos, y que vaya más allá de un simple “reparto de los riesgos previamente acordado”.

El reparto de riesgos debe entenderse como una distribución razonable tanto de la carga de las medidas preventivas como de la responsabilidad de los riesgos que lleguen a materializarse.

1. El término “actor humanitario” se define en el glosario.
2. Responding Amid Uncertainty and Managing Risk in Humanitarian Settings, Interaction & CDA, junio de 2022 <https://www.interaction.org/wp-content/uploads/2022/06/Global-Report.pdf>
3. Como se indica en el resumen ejecutivo de The Grand Bargain in 2021: An independent review, junio de 2022 https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2021-%2006/Grand%20Bargain%20Annual%20Independent%20Re-port%20_2021%20-%20Executive%20Summary.pdf
4. El término “cadena de suministro de ayuda (humanitaria)” se define en el glosario.

Extender la aplicación de la distribución de riesgos requiere de un nuevo enfoque que trascienda la gestión unilateral del riesgo, en parte debido a que la percepción del riesgo de los distintos actores humanitarios difiere de forma notable dependiendo de la función que desempeñan. Los “donantes originales”⁵ suelen estar más preocupados por los riesgos fiduciarios y reputacionales, mientras que las “entidades ejecutoras” suelen centrarse en mayor medida en los riesgos operativos y de seguridad, mientras que los “donantes intermediarios” suelen verse divididos entre ambos. Para que el reparto de riesgos sea eficaz, es necesario que todos los actores acuerden una visión holística de los riesgos presentes en su cadena de suministro de ayuda, a fin de que puedan identificar de manera conjunta nuevas oportunidades de distribución de los riesgos que permitan hacerles frente, así como alguna manera de garantizar la aplicación de las medidas de reparto de riesgos acordadas. El presente Marco de distribución de riesgos trata de abordar este reto.

El Marco de distribución de riesgos brinda la oportunidad de prestar una mejor asistencia a las personas afectadas, a través de la mejora de la gestión de los riesgos presentes en las cadenas de suministro mediante la aplicación de un enfoque basado en principios con el objetivo de repartir tanto la carga de las medidas de prevención como la responsabilidad de los riesgos que se materialicen.

Las posibles combinaciones de actores humanitarios y funciones de una cadena de suministro de ayuda son numerosas y, por lo tanto, también lo son las posibles aplicaciones del Marco de distribución de riesgos. El Marco podría utilizarse en situaciones o escenarios complejos, por ejemplo, el de un donante original que, en colaboración con todas sus organizaciones socias, trabaje en la identificación de los riesgos y en la planificación de las medidas para mitigarlos,

dotándolas de recursos; o bien el de donantes originales, donantes intermediarios y entidades ejecutoras que trabajen de manera conjunta en un país o región. El Marco también puede aplicarse en contextos más simples, por ejemplo, con un único donante y una entidad ejecutora. El enfoque del Marco de distribución de riesgos requiere de la colaboración de las organizaciones, así como de su compromiso en aras de los beneficios tanto individuales como colectivos. Inevitablemente, algunas soluciones serán más fáciles de llevar a cabo que otras. Otras soluciones, que pueden requerir de esfuerzos normalmente colectivos y sostenidos durante un largo período de tiempo, ofrecen la posibilidad de un mayor impacto sistémico. En conjunto, los actores pueden lograr más.

Se insta a los actores humanitarios a aplicar el Marco de distribución de riesgos de forma pragmática al nivel más estratégico posible, a fin de buscar soluciones de reparto de riesgos que permitan lograr resultados inmediatos, y también medidas que contribuyan a abordar las barreras estratégicas más complicadas en materia de reparto de riesgos.

El enfoque del Marco se basa en una serie de principios que orientan el diálogo y los acuerdos sobre las medidas a adoptar. La adopción de un enfoque colaborativo de diálogo y negociación es una condición previa e imprescindible para el éxito; asimismo, es fundamental que los actores puedan hablar con confianza y de forma confidencial sobre los riesgos sin temor a las consecuencias de hacerlo. Todos los actores deben reconocer que tratan de alcanzar resultados positivos y aceptables para todas las partes. Este marco puede aplicarse en escenarios muy distintos, por lo que se añaden también una serie de principios adicionales que sirven de base para formular las preguntas orientativas que permitan guiar la aplicación del enfoque del Marco.

5. Los términos “donante original”, “donante intermediario” y “entidad ejecutora” se definen en el Glosario.

En conjunto, los principios del Marco de distribución de riesgos ponen de relieve la importancia de los procesos de diálogo confidenciales y no punitivos para la distribución de los riesgos y, al mismo tiempo, constituyen el punto de partida para que los actores colaboren en la adaptación de las preguntas orientativas del marco, de manera que se ajusten en la mayor medida posible al contexto de aplicación del enfoque del marco.

La acción colectiva en materia de reparto de riesgos debe partir de cada organización; no puede aislarse como una mera cuestión técnica de gestión de riesgos. El personal responsable sénior (por ejemplo, la alta dirección, el personal de programas, el de políticas, etc.) suele estar en la mejor posición para analizar de manera integral los riesgos para el conjunto de los objetivos humanitarios. Para abordar estos riesgos, es probable que se requiera la ayuda del personal funcional especializado (por ejemplo, de finanzas, riesgos, asuntos jurídicos y cumplimiento normativo, cadena de suministro, etc.) para identificar soluciones innovadoras y basadas en las mejores prácticas de reparto de riesgos. El compromiso de la alta dirección está estrechamente relacionado con el éxito de las iniciativas de reparto de riesgos, y su participación puede ser crucial para alcanzar posibles acuerdos en materia de reparto de riesgos entre los distintos actores.

Dado que una distribución más equitativa de los riesgos entre los distintos actores favorece a los intereses de todas las organizaciones humanitarias, las personas que forman parte de dichas organizaciones tienen la responsabilidad de contribuir a conseguirlo.



GRÁFICO 1

EN BUSCA DE MEJORES RESULTADOS EN MATERIA DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS: APLICACIÓN PRÁCTICA DEL MARCO DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS



¿CUÁL ES EL PROBLEMA, CUÁL ES LA SOLUCIÓN?

Mejorar la calidad y la eficacia de la acción humanitaria es una preocupación constante para todos los actores humanitarios. La importancia de esta labor quedó reconocida en el “Gran Pacto” de 2016, cuando los signatarios acordaron actuar de forma estratégica y sistemática para mejorar las condiciones en que se presta la ayuda y, de este modo, hacer llegar más y mejor ayuda a quienes la necesitan, principalmente a través de un enfoque centrado en la localización. Sin embargo, se ha identificado que los enfoques de los actores humanitarios respecto del riesgo y la gestión del riesgo en sus entornos operativos constituyen un posible obstáculo para la consecución de este objetivo. Puede parecer que los enfoques unilaterales de gestión del riesgo permiten controlar la exposición al riesgo de los actores humanitarios a nivel individual. Sin embargo, este tipo de enfoques también pueden dar lugar a la transferencia de riesgos a otros actores humanitarios de la cadena de suministro de ayuda, o incluso plantear nuevos riesgos para estos otros actores; si estos no pueden o no quieren aceptar dichos riesgos, es posible que la cadena de suministro se rompa, lo cual tendría un impacto inevitable en la prestación de ayuda. En este escenario, todos los actores de la cadena de suministro fracasan en su objetivo común de prestar un mejor apoyo a las personas afectadas.⁶

RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS MEDIANTE LA DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS

Si los actores desean alcanzar su objetivo común, es necesario identificar y abordar de manera integral los riesgos en la cadena de suministro. Una estrategia para lograrlo es mejorar el reparto de riesgos, definido como:

“Una distribución razonable tanto de la carga de las medidas de prevención como de la responsabilidad de hacerse cargo de aquellos riesgos que se materialicen.”

Los distintos actores humanitarios tienen diferentes niveles de tolerancia al riesgo; una distribución más eficiente de los riesgos ofrece a estos actores la oportunidad de colaborar en las cadenas de suministro y compartir dichos riesgos de tal modo que la cadena de suministro en su conjunto pueda gestionar más riesgos. Así, los actores humanitarios tienen más probabilidades de alcanzar sus objetivos compartidos y permite mejorar la gestión de riesgos en su conjunto.

BARRERAS PARA UN REPARTO EFECTIVO DE LOS RIESGOS

La distribución de riesgos exige necesariamente que los actores humanitarios aborden los resultados en materia de gestión de riesgos no tanto de forma unilateral como de manera más colectiva. Este proceso puede plantear cuestiones internas en torno a la confidencialidad y el intercambio de información, que algunos actores pueden considerar problemáticas. Si bien los actores humanitarios suelen compartir un objetivo general, sus metas específicas pueden diferir, al igual que su disposición a asumir riesgos y su sensibilidad ante los distintos tipos de riesgo. La distribución de los riesgos es también un concepto nuevo y poco conocido. En consecuencia, la capacidad para comprender y facilitar los procesos de distribución de los riesgos no se ha puesto a prueba de forma adecuada. Todas estas cuestiones plantean una serie de retos que deben abordarse cuando se intente mejorar la distribución de los riesgos.

6. Parafraseado de Risk Sharing in Practice, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos y CICR, junio de 2022.

PROPÓSITO, META Y OBJETIVOS DEL MARCO DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS

El propósito de este Marco de distribución de riesgos es proporcionar un enfoque basado en principios mediante el cual los actores humanitarios que trabajan en una cadena de suministro de asistencia puedan definir y determinar cuáles son los riesgos existentes y cuál es la mejor manera de darles respuesta.

La meta del Marco de distribución de riesgos es prestar un mejor servicio a las personas afectadas, mejorando la gestión de los riesgos dentro de las cadenas de suministro a través de la aplicación de un enfoque basado en principios a la hora de compartir tanto la carga de las medidas de prevención como la responsabilidad de los riesgos que lleguen a materializarse.

Dentro de esta meta general, los objetivos concretos del Marco son: i) facilitar una identificación y conocimiento integrales del riesgo y de su reparto dentro de la cadena de suministro de la ayuda; ii) identificar oportunidades de reparto de riesgos que puedan aprovecharse para maximizar el potencial alcance colectivo de las organizaciones asociadas; y iii) garantizar que los actores involucrados aprovechen estas oportunidades.

PRINCIPIOS BÁSICOS DEL MARCO DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS

El concepto de las cadenas de suministro de la ayuda humanitaria indica que es posible distribuir los riesgos en distintas situaciones y por parte de una amplia gama de actores humanitarios e, idealmente, debería ser así. Teniendo en cuenta esto, es necesario: i) articular ciertos principios que orienten la colaboración entre los actores que utilizan el Marco de Distribución de riesgos, e ii) incluir principios que establezcan la base conceptual del Marco, de manera que quienes lo usen puedan adaptar las preguntas orientadoras en caso de que su contexto así lo requiera.

Estos principios se detallan a continuación; cada uno de ellos va seguido de ejemplos de cómo podrían aplicarse en diferentes escenarios por parte de distintos actores.⁷

1. LOS ACTORES HUMANITARIOS APLICAN UN ENFOQUE DE COLABORACIÓN PARA INTENTAR ENCONTRAR SOLUCIONES DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS VIABLES PARA TODAS LAS PARTES Y QUE PERMITAN PROPORCIONAR LA MEJOR RESPUESTA HUMANITARIA POSIBLE.

Aplicación práctica del principio:

- Los actores reconocen que el reparto de riesgos es un proceso colectivo que requiere de una forma de trabajar basada en la colaboración. La forma de trabajar es el medio para alcanzar un fin, no el resultado final en sí mismo.
- Los actores dialogan entre sí y comparten de forma activa sus conclusiones con sus organizaciones socias, a fin de evitar el uso de enfoques de gestión de riesgos de carácter unilateral y asimétrico e intentando activamente aplicar enfoques colectivos que favorezcan que el riesgo residual se distribuya si no por igual, sí de forma más equitativa a lo largo de toda la cadena de suministro, de manera proporcional a las capacidades de gestión de riesgos de los distintos actores.
- Los actores están atentos a nuevas oportunidades de colaboración en el desarrollo de soluciones de distribución de riesgos que faciliten la prestación de asistencia. Los actores son conscientes de que, para poder aprovechar las distintas oportunidades en este sentido, puede ser necesaria la colaboración entre los diversos grupos y agrupaciones.
- Los actores reconocen que cada uno de los actores de la cadena de suministro tiene distintos niveles de tolerancia al riesgo. Algunos actores tienen mayor disposición que otros a asumir determinados tipos de riesgo. Los actores entienden que la colaboración no implica el compromiso de compartir los riesgos por igual, sino más bien la aspiración de distribuirlos de forma equitativa, evitando que algunos actores queden indebidamente expuestos a dichos riesgos.

2. LOS ACTORES HUMANITARIOS SE ESFUERZAN POR LLEGAR A UN PROCESO DE DIÁLOGO DE CARÁCTER CONFIDENCIAL Y NO PUNITIVO QUE FACILITE LA COLABORACIÓN.

Aplicación práctica del principio:

- Las partes reconocen que, si bien el intercambio de las descripciones de los riesgos relevantes es necesario para el diálogo en materia de distribución de riesgos, dicho intercambio es delicado y, por lo tanto, la información puede ser sometida a un proceso de "sanitización" o de "anonimización" y facilitada a discreción de los actores implicados.
- Los actores reconocen que los debates en torno a los riesgos pueden ser delicados. Los actores deben acordar un nivel de confidencialidad satisfactorio para todos ellos en el marco del debate sobre los riesgos en su contexto concreto.
- Los actores entienden que no se les debe solicitar ni obligar a compartir información sobre incidentes concretos en el marco de estos diálogos sobre el reparto de los riesgos. Ninguno de los actores debe compartir, en ningún caso, datos personales dentro del proceso del Marco.
- Los actores coinciden en que, si bien es necesario documentar los procesos en aras de la rendición de cuentas mutua, el aprendizaje y la adaptación, la información recopilada puede ser de carácter sensible.

7. Cabe destacar que, dados los distintos grupos de actores que existen y las diversas funciones que desempeñan en los diferentes escenarios de las cadenas de suministro, estos ejemplos no serán relevantes para todos los lectores y lectoras. Son más bien de carácter ilustrativo, y su objetivo es servir de ayuda a la hora de interpretar los principios en los que se basa el presente Marco.

La información no debe atribuirse a personas u organizaciones concretas ni permitir su identificación; basta con la atribución funcional (es decir, donante original/intermediario/entidad ejecutora). Los actores deben confirmar de antemano los parámetros para compartir dicha información con un público más amplio.

- Los actores reconocen que su participación en el diálogo sobre el reparto de los riesgos, así como la información compartida en dichos diálogos, no modifica los términos de los contratos que hayan podido celebrar anteriormente. Todos los actores implicados siguen estando sujetos a sus obligaciones contractuales, incluida la de prevenir y denunciar prácticas prohibidas, y siguen siendo responsables de cualquier incumplimiento de dichas obligaciones.
- Los actores se comprometen a recibir información sobre los riesgos en un entorno no punitivo. Compartir información sobre riesgos potenciales o reales conlleva la posibilidad de consecuencias adversas, ya que otros actores de la cadena de suministro de ayuda humanitaria pueden actuar de forma preventiva para protegerse de aquellos riesgos recién identificados que consideren inaceptables para ellos (por ejemplo, un actor señala el riesgo de desvío de la ayuda, lo que lleva a otro a retirar la oferta de financiación). Para reducir la probabilidad de que estas consecuencias lleguen a materializarse, debería existir un compromiso de intercambio de información no punitivo. Esto aplica especialmente a aquellas organizaciones que desempeñan la función de donantes, debido al desequilibrio de poder que existe entre ellas y el resto de los actores.

3. LOS ACTORES HUMANITARIOS IDENTIFICAN LOS “RIESGOS CLAVE”⁸ SE CENTRAN EN ELLOS Y TRATAN DE MITIGARLOS. SE ENTIENDEN COMO RIESGOS CLAVE AQUELLOS QUE LIMITAN SU CAPACIDAD Y LA DE OTROS ACTORES QUE FORMAN PARTE DE LA CADENA DE SUMINISTRO DE AYUDA PARA ALCANZAR SU OBJETIVO COMÚN DE PRESTAR ASISTENCIA A LAS PERSONAS AFECTADAS.

Aplicación práctica del principio:

- Los actores que participan en el diálogo sobre la distribución de riesgos se centran en la identificación y el análisis de los riesgos sistémicos o graves, definidos como “riesgos clave”, que acarrear consecuencias significativas para la cadena de suministro en su conjunto.
- Los actores dan prioridad a las iniciativas de distribución de los riesgos en aquellos riesgos clave que las organizaciones no pueden gestionar de manera eficaz a nivel individual.

4. LOS ACTORES HUMANITARIOS VALORAN DE FORMA COLECTIVA LA TOTALIDAD DE LOS RIESGOS CLAVE EN EL MARCO DE LA CADENA DE SUMINISTRO EN SU CONJUNTO, Y NO SOLO LOS RIESGOS PARA SU PROPIA ORGANIZACIÓN.⁹

Aplicación práctica del principio:

- Los actores se comprometen a colaborar a través de los mecanismos de análisis colectivo y de debate adecuados, aprovechando los análisis o estructuras de coordinación ya existentes cuando sea pertinente, a fin de recopilar y acordar una visión integral de los riesgos clave presentes en sus cadenas de suministro de ayuda.
- Los actores deben garantizar que se tengan en cuenta y se reflejen adecuadamente los riesgos clave identificados por quienes se encuentran en situaciones de mayor desigualdad, lo cual implica que se escuchará a los actores locales implicados en la respuesta y, en caso necesario, se fortalecerán sus capacidades para que puedan participar directamente.

8. El término “riesgo clave” se define en el Glosario.

9. Recomendación de Risk Sharing in Practice, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos y el CICR, junio de 2022.

5. LOS ACTORES HUMANITARIOS EVALÚAN Y DEFINEN CUÁL ES SU NIVEL DE TOLERANCIA AL RIESGO, EVALUANDO TAMBIÉN EN QUÉ MEDIDA SUS MARCOS DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO Y CONTROLES, QUE DEBERÍAN RESPALDAR SU TOLERANCIA AL RIESGO, AFECTAN A SU CAPACIDAD PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS HUMANITARIOS,¹⁰ INCLUYENDO UNA VALORACIÓN SOBRE SI GENERAN BARRERAS PARA ALCANZAR DICHOS OBJETIVOS.¹¹

Aplicación práctica del principio:

- Los actores reconocen que, si bien las declaraciones internas de sus organizaciones sobre su tolerancia al riesgo pueden seguir siendo confidenciales, para participar en debates sobre el reparto de riesgos deben ser capaces de manifestar sus respectivas posiciones al respecto, incluyendo su nivel de tolerancia a los distintos riesgos.
- Los actores que trabajan en distintas funciones (por ejemplo, los gobiernos como donantes originales, las agencias de las Naciones Unidas y las ONG internacionales como donantes intermediarios, etc.) deben tener muy en cuenta, al evaluar sus propias estrategias de respuesta al riesgo, si sus normas, requisitos y enfoques de colaboración transfieren los riesgos o generan riesgos nuevos, ya sea de forma directa o indirecta (por ejemplo, como condiciones de transferencia), para las organizaciones socias que se encuentran por debajo de ellos en la cadena de suministro.
- Los actores promueven y facilitan un diálogo abierto con otros actores de sus cadenas de suministro en relación con el impacto que tienen las normas, reglas y directrices de colaboración de cada uno de ellos en su capacidad para prestar asistencia de manera eficaz.

6. LOS ACTORES HUMANITARIOS EVALÚAN CONTINUAMENTE LOS RIESGOS QUE GENERA LA INACCIÓN.

Aplicación práctica del principio:

- Los actores son conscientes de que la inacción suele acarrear consecuencias. Por ejemplo, una organización que decida, ya sea de forma activa o pasiva (por omisión), no participar en una actividad, un proyecto o un contexto debido a su preocupación por uno o varios riesgos específicos asociados a dicha intervención, puede evitar esos riesgos concretos, pero esto puede hacer que se vea expuesta a un riesgo potencialmente mayor: el de no alcanzar su objetivo general de proporcionar asistencia a las personas afectadas. Es necesario que los actores tengan en cuenta también las consecuencias de la inacción, de manera que puedan evaluar si el equilibrio entre los riesgos es el adecuado y valorar si es necesario aplicar otro enfoque de respuesta.
- Los actores reconocen que debe evitarse la falta de acción por inercia. Por ejemplo, si a nivel nacional las organizaciones no colaboran para abordar de manera conjunta los riesgos que amenazan su capacidad para apoyar a las personas afectadas, esto constituye un fracaso colectivo a la hora de actuar, pero también un fracaso individual por parte de las organizaciones, en la medida en que no defienden y/o lideran acciones que redundan en su propio interés. Este ejemplo pone de relieve la importancia de la colaboración colectiva tanto en la identificación de los riesgos como en la respuesta a los mismos.
- Los actores reconocen que no actuar ante un riesgo suele implicar también una elección. Se admite que todos los actores se enfrentan a limitaciones externas que, a corto plazo, pueden limitar su capacidad para compartir riesgos de determinadas maneras (por ejemplo, un donante sujeto a una legislación sobre riesgo fiduciario que impide el paso a pérdidas y ganancias por fraude, etc.). Sin embargo, pueden optar por seguir asumiendo el riesgo dentro de estas limitaciones, valorando otros mecanismos de reparto del

10. Recomendación parafraseada de Risk Sharing in Practice, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos y el CICR, junio de 2022.

11. Una de las ocho "trampas" de la gestión de los riesgos identificadas en InterAction's Risk III: From Evidence to Action.

riesgo que puedan ser posibles a corto plazo y, al mismo tiempo, colaborando de manera estratégica para reconfigurar dichas barreras a medio y largo plazo (por ejemplo, hacer que todos los actores implicados acuerden impulsar cambios en la legislación). Aunque dichos cambios puedan parecer imposibles de lograr, es importante que se consideren todas las opciones para lograr una mejora sustancial en el reparto de riesgos, y que se sopesen los costes y riesgos de tomar medidas para abordar estas barreras en comparación con los costes y riesgos de la inacción.

7. LOS ACTORES HUMANITARIOS APLICAN LAS MEJORES PRÁCTICAS Y/O MEDIDAS DE PREVENCIÓN INNOVADORAS QUE REDUCEN LA PROBABILIDAD DE QUE LOS RIESGOS SE MATERIALICEN. ASIMISMO, ADOPTAN MEDIDAS REACTIVAS PARA ABORDAR EL IMPACTO DE LOS RIESGOS RESIDUALES QUE AÚN PUEDAN MATERIALIZARSE¹²

Aplicación práctica del principio:

- Los actores garantizan que se da suficiente importancia a la puesta en marcha de medidas para gestionar el impacto de los riesgos que puedan materializarse, así como a la aplicación de medidas de mitigación para prevenir o reducir la probabilidad de que esos riesgos lleguen a materializarse.
- Los actores se aseguran de que, en lo que respecta a las medidas destinadas a gestionar el impacto de los riesgos que puedan materializarse, los acuerdos y las medidas para compartir (o no compartir) dichos riesgos se acuerden, en la medida posible, de manera formal y con antelación.
- Los actores son conscientes y tienen en cuenta que la mitigación y la gestión del riesgo requieren no solo de inversión financiera, sino también de otras medidas.¹³

8. EN LA MEDIDA DE LO POSIBLE, LOS ACTORES HUMANITARIOS DEBEN ACLARAR, CODIFICAR Y DOTAR DE RECURSOS A LAS MEDIDAS DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS EN EL MARCO DE SUS CONTRATOS Y PRESUPUESTOS, ASÍ COMO EN LAS POLÍTICAS EXTERNAS DE REPARTO DE RIESGOS Y EN LAS DIRECTRICES INTERNAS.¹⁴

Aplicación práctica del principio:

- Los actores reconocen que el reparto de riesgos tiene más probabilidades de éxito cuando se basa en una distribución contractual previa de los riesgos, con políticas claras y directrices internas que ayuden al personal implicado a tomar las decisiones correctas.¹⁵ Cuando una solución positiva de reparto de riesgos se convierte en una práctica informal consolidada entre dos o más actores, estos tratarán, en la medida de lo posible, de formalizarla en sus políticas, a fin de que la práctica pueda ampliarse para lograr un mayor impacto.
- Los actores admiten que habrá casos en los que pueda ser necesario recurrir a la ambigüedad constructiva y a la toma de decisiones discrecional para lograr el reparto de riesgos, pero reconocen que la tasa de éxito, la equidad y la escalabilidad de dichos enfoques hacen que este sea su último recurso, y no su primera opción para el reparto de riesgos.

12. Recomendación parafraseada de Risk Sharing in Practice, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos y el CICR, junio de 2022.

13. Por ejemplo, en respuesta a los riesgos de seguridad, los acuerdos sobre gestión de los riesgos de seguridad entre las entidades ejecutoras y los donantes intermediarios sobre el terreno pueden contemplar cuestiones que, como los procedimientos de evacuación conjunta o los acuerdos de apoyo mutuo, no son temas que tienen que ver con el apoyo económico, sino que se trata de acuerdos operativos sobre políticas.

14. Recomendación de Risk Sharing in Practice, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos y el CICR, junio de 2022.

15. Conclusión de Risk Sharing in Practice, Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos y el CICR, junio de 2022.

USO DEL MARCO DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS

El Marco de distribución de riesgos tiene por objeto: i) facilitar una identificación holística de los riesgos en la cadena de suministro; ii) identificar las oportunidades de distribución de los riesgos que puedan aprovecharse para maximizar el potencial alcance colectivo de las organizaciones asociadas, y iii) garantizar que los actores aprovechan de forma efectiva estas oportunidades. En esta sección se detalla qué actores es probable que estén involucrados en la aplicación del Marco, cómo lo utilizarán y en qué escenarios o situaciones.

¿QUIÉN DEBERÍA UTILIZAR EL MARCO DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS?

El Marco contribuye a la consecución del objetivo del programa, que es mejorar la asistencia a las personas afectadas. La consecución de los objetivos generales requiere de un esfuerzo transversal entre las organizaciones, y la distribución de riesgos requiere de un enfoque similar. Los actores implicados en el uso del Marco variarán en función de la organización implicada y de cómo se utilice. Si bien no tiene carácter prescriptivo debido a las distintas estructuras organizativas de los actores, la tabla a continuación da una idea de quién suele estar involucrado:

IMPLICACIÓN DEL PERSONAL EN EL MARCO

FASE DEL MARCO DE RIESGO COMPARTIDO		PERSONAL OPERATIVO IMPLICADO
FASE 01	Partes interesadas de la cadena de suministro, representación y equidad en el diálogo.	Personal sénior de programas (entiende el objetivo de la organización y los obstáculos en materia de riesgos en el contexto pertinente. Conoce al resto de las partes interesadas de la cadena de suministro)
FASE 02	Identificación holística de los riesgos	Personal sénior de programas (entiende el objetivo de la organización y los obstáculos en materia de riesgos en el contexto pertinente. Conoce al resto de las partes interesadas de la cadena de suministro)
FASE 03	Evaluación de las estrategias de gestión de los riesgos	Personal de programas y personal funcional (entiende las distintas estrategias para dar respuesta a los riesgos clave identificados, por ejemplo, en materia de seguridad, cadena de suministro, finanzas, riesgo y cumplimiento normativo, etc.)
FASE 04	Identificación de oportunidades de riesgo compartido	Personal de programas y personal funcional (entiende las distintas estrategias para dar respuesta a los riesgos clave identificados, por ejemplo, en materia de seguridad, cadena de suministro, finanzas, riesgo y cumplimiento normativo, etc.)
FASE 05	Planificación de medidas de reparto de riesgos	Personal sénior de programas, otros miembros del personal funcional, personal directivo (cuando sea necesario priorizar estrategias de respuesta, la aceptación y disposición del personal directivo podría ser imprescindible para llegar a un acuerdo)
FASE 06	Ejecución de las medidas de reparto de riesgos	Por procesos institucionales
FASE 07	Aprendizaje y adaptación	Por decisión institucional

CÓMO UTILIZAR EL MARCO

Se recomienda que los actores implicados sigan conjuntamente las siete fases del Marco, reflexionando especialmente sobre los Principios 1 y 2 para orientar su enfoque del proceso. Las preguntas de evaluación de cada fase son de carácter general de forma deliberada; los actores deben utilizar los Principios de 2 a 8 del Marco para adaptar las preguntas orientativas de cada fase a su contexto concreto, según sea necesario.

DISTINTOS ESCENARIOS DE APLICACIÓN DEL MARCO

En consonancia con la idea de que el “Gran Pacto” persigue un cambio estratégico, y teniendo en cuenta el compromiso con soluciones que faciliten la localización, la colaboración en materia de reparto de riesgos debe llevarse a cabo al nivel de gestión en el que se pueda conseguir el impacto más amplio posible. Esto podría apuntar a escenarios en los que los donantes originales trabajen a nivel mundial con algunos o todos sus socios con el objetivo de identificar e intentar dar respuesta a los riesgos clave, pero también podría ser algo tan sencillo como que un único donante colabore con una única organización socia en riesgos concretos identificados en el marco de su relación bilateral. El resultado es que existe una amplia variedad de contextos en los que podría aplicarse el Marco.

REPRESENTACIÓN DE LOS ACTORES EN LOS DISTINTOS CONTEXTOS DE APLICACIÓN

En muchos contextos de aplicación, puede resultar poco realista intentar reflejar las perspectivas individuales de todos y cada uno de los actores de la cadena de suministro de ayuda. No obstante, dependiendo del escenario, es posible que esto no sea imprescindible. Siempre habrá riesgos específicos que deberán considerarse caso por caso pero, si la cadena de suministro incluye a un mayor número de actores, es más probable que la atención se centre en los riesgos sistémicos, y no tanto en los riesgos que afectan a cada una de las organizaciones a nivel individual. Por defecto, esto significaría que habría que identificar los riesgos más habituales comunes a los distintos tipos de organizaciones (es decir, los que afectan a los donantes originales, los donantes intermediarios o las entidades ejecutoras). En estos casos, las organizaciones representativas de cada una de estas tres funciones pueden orientar sobre los riesgos clave comunes a los actores que trabajan en dichas funciones.¹⁶ Esto requeriría una atenta selección de estas organizaciones representativas. Existen precedentes que pueden orientarnos sobre cómo conseguirlo,¹⁷ si bien persisten dudas sobre la manera de preservar la equidad dentro de un grupo tan diverso. La equidad en el diálogo es una de las cuestiones que deben tenerse en cuenta en el proceso de implementación del proceso del Marco, de acuerdo con el Principio 4.

16. Cabe señalar que existe una clara estructura piramidal evidente, en la que hay pocos donantes originales, más organizaciones que fundamentalmente ejercen como intermediarias, y un mayor porcentaje de organizaciones que trabajan directamente en la ejecución. Esto implicará, necesariamente, una menor participación directa de las organizaciones de esta última categoría

17. Por ejemplo, los Equipos Humanitarios en los Países han establecido acuerdos para garantizar la representación de las ONG internacionales y Nacionales, la Dutch Relief Alliance cuenta con un puesto rotatorio de interlocución con el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos en representación de sus miembros, etc.

PREGUNTAS ORIENTATIVAS

PARA LA APLICACIÓN DEL MARCO DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS

FASE 01

PARTES INTERESADAS DE LA CADENA DE SUMINISTRO, REPRESENTACIÓN Y EQUITAD EN EL DIÁLOGO

El propósito de esta fase del proceso es garantizar que la toma de decisiones sea equilibrada y esté basada en un análisis riguroso, gracias a las aportaciones de un grupo de partes interesadas adecuado, representativo y capacitado (aplicación de los Principios 1 y 4).

Los actores involucrados diferirán en función del contexto o escenario en el que se aplique el Marco. Dependiendo del número de actores identificados, es posible que no sea realista involucrar directamente a todas las partes interesadas. En esta situación, es fundamental garantizar la representatividad de los actores participantes, así como la equidad en el diálogo. Independientemente del contexto, se recomienda que, en aras de la transparencia, esta fase se lleve a cabo de forma colectiva con el mayor número posible de actores de la cadena de suministro.

- 1 ¿Qué organizaciones formarán parte de la cadena de suministro a la que se propone aplicar este Marco y qué funciones desempeñarán (donante original/donante intermediario/ entidad ejecutora)?**

Propósito: Conocer la combinación de partes interesadas que participarán en la aplicación propuesta del Marco, así como su dimensión.

- 2 Teniendo en cuenta el escenario en el que se aplica el marco, ¿alguna entidad está en mejores condiciones de organizar y facilitar el diálogo del marco?**

Propósito: Aprovechar las estructuras y representaciones existentes para facilitar el diálogo (por ejemplo, un donante original, presidencia de la Alianza, un líder de consorcio, representante del Equipo Humanitario de País, etc.).

- 3 Si no hay ninguna estructura que pueda nombrar a una entidad que convoque y organice el debate, ¿qué organizaciones están en mejores condiciones de hacerlo?**

Propósito: Cuando no se pueda aprovechar ninguna estructura existente, acordar o designar una organización que desempeñe esa función.

- 4 ¿Es viable que todos los actores que forman parte de la cadena de suministro participen de forma individual en el diálogo sobre el Marco de distribución de riesgos?**

Instrucciones: Si la respuesta es afirmativa, pase a la siguiente fase. Si la respuesta es negativa, pase a la pregunta 5.

5

Si no es viable que todos los actores participen en el diálogo de forma individual, ¿cómo se podría lograr una representación adecuada de las tres funciones (donante principal, donante intermediario y entidad ejecutora)?

Propósito: Confirmar un método de selección de organizaciones cuya experiencia funcional sea lo bastante representativa de los riesgos más importantes para la consecución de los objetivos compartidos que sea más probable que aparezcan en la cadena de suministro.

6

En caso de que no todos los actores de la cadena de suministro de ayuda participen directamente, ¿de qué manera las decisiones en materia de representación garantizan a) la equidad entre funciones y b) la igualdad entre los distintos tipos de organizaciones, especialmente la de los actores locales?

Propósito: Garantizar que los riesgos concretos que afectan a una determinada función (por ejemplo, donante original, donante intermediario y entidad ejecutora) o propios de la naturaleza concreta de una organización (por ejemplo, de un donante occidental, frente a los de las agencias de las Naciones Unidas, las ONG nacionales y las ONG internacionales) dispongan del espacio necesario en el debate y se los tenga en cuenta en las conclusiones conjuntas a las que se llegue.



Documentación de esta fase: describir por escrito el contexto de la cadena de suministro (por ejemplo, la relación entre donantes y beneficiarios, la relación estratégica entre donantes y organizaciones socias, etc.); qué actores forman parte de la cadena de suministro; si se está aprovechando una estructura ya existente para coordinar la iniciativa y quién se encarga de esta coordinación; si todos los actores participan directamente (y, en caso contrario, quiénes y en qué condiciones).

**FASE
02**
IDENTIFICACIÓN HOLÍSTICA DE LOS RIESGOS

El objetivo general de esta fase es establecer una base de referencia consensuada y documentada de los riesgos clave que pueden afectar al objetivo general conjunto de prestar asistencia a las personas afectadas, de modo que en las fases posteriores se puedan desarrollar medidas de mitigación de riesgos adecuadas (en aplicación de los principios 1, 2, 3, 4, 5 y 6).

Esto exigirá que todos los actores de la cadena de suministro tengan en cuenta todos los riesgos relevantes, y no solo aquellos que afectan directamente a su propia organización. Para hacerlo de manera eficiente, los actores pueden optar por llevar a cabo una preparación individual antes de dialogar con el resto, a fin de obtener una visión global de los riesgos. También es posible aprovechar las fuentes de información existentes, como análisis de riesgos anteriores, o aprovechar los análisis de riesgos que ya esté previsto llevar a cabo en el marco de los procesos existentes en los equipos de coordinación humanitaria (HCT), los foros de ONG o los fondos comunes a nivel país, para recopilar esta información y evitar la duplicación de esfuerzos.

1

¿Qué riesgos clave tendrán un impacto negativo significativo en la capacidad de uno o varios actores para prestar asistencia a las personas afectadas?

Propósito: El objetivo de esta pregunta es confirmar cuáles de los riesgos clave se traducen en cambios en la conducta o en las decisiones de los actores, de tal modo que la cantidad, calidad, puntualidad o pertinencia de la ayuda que intentan prestar se vean materialmente afectadas, o bien que se traduzcan en que no pueda proporcionarse esa ayuda. No todos los riesgos afectarán a la prestación de la ayuda. Algunos de los riesgos se controlarán de forma eficaz, o serán asumidos por el actor en cuestión.

2

Tenga en cuenta los distintos elementos¹⁸ que se unen para dar lugar a cada uno de los riesgos clave. ¿Cuál de esos elementos constituye una amenaza más grave para la prestación de la ayuda?

Propósito: Analizar los distintos elementos incluidos en cada una de las descripciones de los riesgos, y garantizar que se identifica y aísla el elemento más crítico, a fin de evaluarlo y abordarlo convenientemente. Dejando a un lado la jerga técnica sobre riesgos, debe quedar claro que no siempre se centra la atención en el componente del riesgo que más dificulta la prestación de asistencia a las personas afectadas.

3

¿Ha compartido, recopilado y debatido esta identificación de riesgos con el resto de los actores relevantes de su cadena de suministro?

Propósito: Garantizar que los actores relevantes han compilado y debatido sobre los riesgos identificados, a fin de garantizar que se conoce adecuadamente su naturaleza y que se llega a un acuerdo sobre su importancia. Si cada uno de los actores de la cadena de suministro ha llevado a cabo los pasos 1 y 2 de forma independiente, el siguiente paso es combinarlos de manera colaborativa. Este es un requisito imprescindible para poder seguir debatiendo sobre la validez y la pertinencia de las estrategias de respuesta a los riesgos y sobre las posibilidades de reparto de riesgos en las secciones siguientes.



Documentación de esta fase: enumerar y agrupar las descripciones de los riesgos clave identificados según la categoría del elemento más crítico del riesgo en cuestión (por ejemplo, riesgo operativo, de seguridad, de protección, legal/de cumplimiento, reputacional, ético, fiduciario o de información).

18. En la terminología técnica sobre riesgos, la palabra "elementos" podría describirse como las amenazas y vulnerabilidades que componen los riesgos. No obstante, este documento trata de favorecer, en la medida de lo posible, el uso de lenguaje no técnico (en un contexto grupal, todo el mundo puede aportar información, mientras que son necesarias menos personas para redactar el análisis final utilizando lenguaje técnico, en caso necesario).

**FASE
03****EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DE RIESGOS**

El objetivo general de esta fase es generar una visión común sobre las estrategias de respuesta que ya se hayan puesto en marcha para abordar los riesgos clave identificados en la fase 2, y evaluar si estas estrategias mitigan satisfactoriamente estos riesgos en la cadena de suministro, o bien si generan nuevas deficiencias o problemas que deban abordarse mediante un mayor reparto de riesgos (aplicando los principios 1, 2, 3, 5 y 6). Para ello, los actores deberán analizar conjuntamente cada uno de los riesgos clave identificados en la fase 2, planteándose las siguientes preguntas:

- 1 ¿Qué estrategias de respuesta al riesgo (entre ellas, la decisión activa o pasiva de no actuar) utilizan actualmente los distintos actores de la cadena de suministro para abordar los elementos críticos del riesgo clave identificado en la fase 2?**

Propósito: Identificar cómo cada uno de los riesgos es abordado por el actor que los ha identificado (por ejemplo, evitándolos, transfiriéndolos, controlándolos o reduciéndolos, aceptándolos o distribuyéndolos). Esto incluye registrar cualquier riesgo que haya sido transferido o evitado por un actor en detrimento de otro, a causa de la decisión del primero de no actuar. Es importante tener en cuenta el impacto de la inacción pasiva, así como las decisiones proactivas que dan lugar a la inacción.

- 2 ¿Qué estrategias de respuesta al riesgo, destinadas a abordar el elemento clave del riesgo, podrían describirse como soluciones positivas para la distribución de riesgos entre los actores de la cadena de suministro?**

Propósito: Identificar qué soluciones de reparto de riesgos ya se han puesto en marcha, con el objetivo de determinar si es posible mejorarlas, ampliarlas o replicarlas dentro de la cadena de suministro, o si pueden contribuir a establecer buenas prácticas aplicables a otros contextos.

- 3 ¿Alguna de las estrategias de respuesta al riesgo utilizadas por un actor de la cadena de suministro ha dado lugar a que otro u otros de los actores modifiquen sus comportamientos, políticas o prácticas de tal manera que ello afecte de forma significativa a la cantidad, la calidad, la puntualidad o la idoneidad de la ayuda que intentan prestar? En caso afirmativo, ¿cuáles?**

Propósito: Determinar si todas las estrategias de todas las organizaciones socias son útiles (o al menos no perjudiciales) para gestionar el riesgo en la cadena de suministro, o si hay estrategias concretas de respuesta al riesgo (por ejemplo, evitar/transferir/reducir/aceptar/repartir) que terminan por generar nuevos riesgos o transferir los ya existentes a otra parte de la cadena de suministro sin pretenderlo o de manera desigual (de tal modo que, por este motivo, otro de los actores de la cadena de suministro no tenga capacidad para gestionar los riesgos). Dicha estrategia puede ser objeto de mejoras en materia de reparto de riesgos.

- 4 ¿Qué estrategias de respuesta son preventivas, es decir, están diseñadas para abordar el riesgo previniendo o reduciendo la probabilidad de que se materialice, y cuáles son reactivas, es decir, están diseñadas para abordar el riesgo tratando de limitar o reducir las consecuencias de ese riesgo clave en caso de que se materialice?**

Propósito: Identificar las posibles deficiencias de las estrategias de respuesta, ya sea en las medidas preventivas o en las reactivas, que puedan ser objeto de mejoras en materia de reparto de riesgos.

5

¿Qué riesgos clave de la cadena de suministro no se están tratando adecuadamente en la actualidad como consecuencia de ello?

Propósito: Destacar en qué riesgos habría que centrarse a fin de identificar nuevas soluciones de reparto de los riesgos.



Documentación de esta fase: agrupar los ejemplos positivos de soluciones de reparto de riesgos por categoría de riesgo; agrupar las estrategias de respuesta al riesgo que resulten problemáticas por categoría de riesgo; señalar en qué categorías de riesgo se observan deficiencias en las estrategias de respuesta al riesgo de carácter preventivo; señalar en qué categorías de riesgo se observan deficiencias en las estrategias de respuesta que abordan las consecuencias del riesgo residual.

FASE
04
IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS

El objetivo general de esta fase es identificar oportunidades para ampliar el reparto de riesgos de forma aceptable para todas las partes, en base a la evaluación de las deficiencias y los retos de las estrategias de respuesta a los riesgos realizada en la fase 3 (aplicación de los principios 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7).

Para llevar a cabo este proceso, es necesario conocer la tolerancia al riesgo de los distintos actores en relación con los retos o deficiencias identificados en materia de respuesta a los riesgos, determinando si las actuales cadenas de suministro ofrecen buenas prácticas que se puedan aprovechar o si es necesario buscar soluciones innovadoras, así como los retos a los que pueden enfrentarse los distintos actores a la hora de aplicar estas medidas. Es importante que, al completar este paso, los actores evalúen todas las posibles soluciones que se adapten a su nivel de tolerancia al riesgo, incluso aquellas que puedan resultar poco atractivas. Los actores también deben evaluar la adopción de estrategias de respuesta que, aunque no tengan un impacto inmediato sobre el riesgo concreto que se intente abordar, sí puedan formar parte de una respuesta estratégica que dé sus frutos con el tiempo.

- 1 ¿Existen buenas prácticas o estrategias innovadoras de gestión de riesgos que puedan sustituir a aquellas estrategias actuales que afecten negativamente a la capacidad de otros actores de la cadena de suministro para prestar asistencia?**

Propósito: Identificar posibles soluciones de distribución de riesgos que permitan dar respuesta a los retos comunes en materia de cumplimiento normativo, teniendo en cuenta al mismo tiempo el nivel de tolerancia al riesgo de cada uno de los actores.

- 2 ¿Qué buenas prácticas o estrategias de respuesta innovadoras de carácter “preventivo”¹⁹ podrían aplicarse a cada uno de los riesgos que no se haya abordado de forma adecuada, a fin de mejorar la distribución de los riesgos entre los distintos actores y, con ello, la prestación de la ayuda?**

Propósito: Identificar posibles soluciones de reparto de riesgos con fines preventivos, teniendo en cuenta la tolerancia al riesgo de cada actor.

- 3 ¿Qué buenas prácticas o estrategias de respuesta al riesgo innovadoras de carácter “reactivo”²⁰ podrían aplicarse a cada uno de los riesgos que no se haya abordado de forma adecuada, a fin de mejorar la distribución de los riesgos entre los distintos actores y, con ello, la prestación de la ayuda?**

Propósito: Identificar posibles soluciones de reparto de riesgos para hacer frente a los riesgos que se materialicen, reconociendo al mismo tiempo la tolerancia al riesgo de cada actor.



Documentación de esta fase: en los tres pasos establecidos se habrán identificado distintas soluciones posibles para el reparto de los riesgos, pensadas como estrategias de prevención para hacer frente a los riesgos clave, y como estrategias para reducir el impacto de aquellos riesgos clave que puedan materializarse. Estas soluciones deben agruparse según la categoría del elemento de riesgo clave al que se refieren, para su análisis en las secciones siguientes.

19. Documentación de esta fase: en los tres pasos establecidos se habrán identificado distintas soluciones posibles para el reparto de los riesgos, pensadas como estrategias de prevención para hacer frente a los riesgos clave, y como estrategias para reducir el impacto de aquellos riesgos clave que puedan materializarse. Estas soluciones deben agruparse según la categoría del elemento de riesgo clave al que se refieren, para su análisis en las secciones siguientes.

20. Es decir, medidas pensadas para reducir el impacto de aquellos riesgos que lleguen a materializarse.

**FASE
05****PLANIFICACIÓN DE MEDIDAS DE DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS**

El objetivo general de esta fase es consensuar de forma colaborativa cuáles de las posibles soluciones de reparto de riesgos identificadas en la fase 4 deberían aplicar los actores de la cadena de suministro en el marco del seguimiento individual para garantizar soluciones sostenibles al reto de prestar asistencia (aplicación de los Principios 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8).

Hay que reconocer que, si bien todas las posibles soluciones de reparto de riesgos identificadas en la fase 4 pueden adaptarse a la tolerancia al riesgo de los distintos actores, esto no implica automáticamente que todas ellas sean viables para todos los actores. No obstante, la distribución de los riesgos es, por naturaleza, un proceso de diálogo, colaboración y compromiso, que implica tener en cuenta todos los riesgos de la cadena de suministro y, por ende, todas las posibles estrategias de gestión de riesgos, incluidas las soluciones de reparto de los riesgos. Por lo tanto, esta fase prevé concesiones mutuas por parte de todos los actores implicados, reflejando la voluntad de compartir el conjunto de los riesgos de tal manera que se reconozca la capacidad de los diferentes actores para asumir riesgos, así como su nivel de tolerancia al riesgo.

- 1 Reflexionando sobre las diversas estrategias de respuesta al riesgo esbozadas para cada uno de los riesgos clave, ¿con cuál de ellas sería realista que cada actor se comprometiera? (¿y que promoviera los cambios internos necesarios para su integración en su propio enfoque de gestión de riesgos?)**

Propósito: Debatir para consensuar en qué soluciones de distribución de riesgos se trabajará para su posterior adopción por parte de los actores de la cadena de suministro pertinentes.

- 2 ¿La estrategia de gestión de los riesgos consensuada por estos actores está compuesta por medidas de respuesta al riesgo que faciliten la acción humanitaria en lugar de obstaculizarla?**

Propósito: Comprobar que las estrategias seleccionadas no constituyen una respuesta exagerada a incidentes que han tenido lugar en el pasado, dando lugar a formas de trabajar basadas en la aversión al riesgo y centradas en el cumplimiento normativo, lo cual puede limitar los lugares donde las organizaciones trabajan y reducir la calidad e idoneidad de sus programas. Esto no tiene por qué implicar automáticamente un cambio de estrategia, pero sí debe sentar las bases de una reflexión interna de los actores sobre su posicionamiento.

- 3 ¿El enfoque de gestión de riesgos propuesto para esta cadena de suministro gestiona el riesgo o gestiona a los actores?**

Propósito: Garantizar que la estructura de gestión de riesgos facilita el reparto de riesgos, en lugar de obstaculizarlo. Las instituciones deben contar con políticas y directrices claras y concisas que permitan al personal tomar decisiones al nivel adecuado, sin caer en una dependencia excesiva de la toma de decisiones discrecional.

- 4 Teniendo en cuenta los principios del Marco de distribución de riesgos y las respuestas a las preguntas anteriores, ¿están los actores de la cadena de suministro dispuestos a seguir adelante según lo previsto? ¿Se trata de un "buen acuerdo" en términos de reparto de los riesgos?**

Propósito: Evaluar si los objetivos negociados constituyen un punto de partida razonable para lograr el reparto de riesgos deseado.



Documentación de esta fase: se destacan expresamente las soluciones de reparto de riesgos previstas, asignándose las acciones clave para el seguimiento individual de cada uno de los actores.

FASE
06**IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN**

El objetivo general de esta fase es poner de relieve la necesidad de que los actores adopten de forma independiente (o, en algunos casos, quizá de forma colaborativa) las medidas consensuadas en la fase 5.

Debe reconocerse que es posible que no todas estas medidas puedan adoptarse de inmediato. Algunas de ellas pueden ser “logros rápidos” que pueden alcanzarse con mayor rapidez, mientras que otras pueden tener un carácter más estratégico y ser más difíciles de aplicar, y requerir de una acción sostenida o de pasos graduales para lograr resultados más significativos. Ambos tipos de medidas son válidos y, si se acuerdan, pueden llevarse a cabo simultáneamente, aunque con plazos diferentes.

No hay preguntas en la fase 6. Se incluye para indicar que existe un período de ejecución necesario antes de llevar a cabo acciones de seguimiento.



Documentación de esta fase: añadir plazos y acuerdos que deban incorporarse al plan de acción de la fase 5.

**FASE
07****APRENDIZAJE Y ADAPTACIÓN**

El objetivo general de esta fase es reflexionar sobre si el resultado final del proceso ha contribuido a la consecución del objetivo del Marco (es decir, si ha contribuido a mejorar el apoyo a las personas afectadas).

Estudios previos sobre gestión y distribución de riesgos han detectado varios posibles errores que pueden cometer las organizaciones, y que podrían impedirles cumplir con los objetivos previstos en materia de gestión de los riesgos. A continuación, se replantean como una guía que los actores que utilicen el Marco pueden emplear para reflexionar sobre si su proceso está funcionando tal y como se esperaba:

1 ¿Cómo ha sido la coordinación y la colaboración entre las organizaciones socias que forman parte de su cadena de suministro de ayuda?

Propósito: Comprobar el nivel de colaboración en el proceso en el que ha participado. Reflexione sobre las respuestas de la fase 1 en materia de equidad, representación y diálogo. La competición entre las organizaciones humanitarias debilita los incentivos para compartir la información relacionada con los riesgos, lo cual incrementa la exposición al riesgo de todos los actores.

2 ¿El plan de acción para la distribución de los riesgos que se ha aplicado contaba con un respaldo o aceptación amplios entre los actores de la cadena de suministro implicados?

Propósito: Confirmar si el proceso ha llevado a un resultado que los actores hayan considerado equitativo y proporcionado de acuerdo con la capacidad y la tolerancia al riesgo de las partes implicadas.

3 ¿Los actores implicados han aplicado con éxito las estrategias de respuesta basadas en el reparto de los riesgos previstas en el plan de acción?

Propósito: Determinar si los compromisos asumidos en los planes de acción han redundado en resultados positivos en materia de reparto de riesgos, y por qué.

4 ¿Cómo aprende su organización de su experiencia operativa y cómo la comparte con otros actores?

Propósito: Garantizar que los actores de una cadena de suministro que utilicen este Marco disponen de un mecanismo que les permite entender sus logros y sus fracasos, ampliar las medidas que funcionan y recopilar ejemplos de soluciones innovadoras en materia de reparto de riesgos para compartirlas con otros actores de dentro y de fuera de sus cadenas de suministro, en beneficio del conjunto del sector (por ejemplo, políticas entre donantes originales, donantes intermediarios, etc.).



Documentación de esta fase: consolidar el seguimiento y los avances de las medidas acordadas en las fases 5 y 6; documentar cuáles se lograron y cuáles no. Destacar, en particular, las innovaciones exitosas en materia de riesgo compartido. Si procede, compartir esta información con otras partes interesadas.

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y TERMINOLOGÍA

Las distintas organizaciones utilizan una terminología diferente en su discurso sobre el riesgo. Los matices son importantes, por lo que es necesario alcanzar un entendimiento común. El objetivo de las dos siguientes secciones no es imponer una terminología en este ámbito, sino lograr un entendimiento compartido de los significados comunes. En aras de la coherencia y con el fin de alcanzar un consenso, estos términos se han extraído de investigaciones anteriores, entre las que se incluyen las iniciativas sobre riesgo de InterAction, el documento anterior de la Plataforma de Riesgo titulado "Risk Sharing in Practice" ("Aplicación práctica del reparto de riesgos") y el vocabulario sobre riesgo de la ISO.

TÉRMINOS GENERALES UTILIZADOS EN ESTE MARCO²¹

- **Actores humanitarios** - distintas organizaciones, entre las que se incluyen, entre otras, los Gobiernos donantes, las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que desempeñan diferentes funciones dentro del sector humanitario y las respuestas humanitarias.
- **Cadena de suministro de ayuda (humanitaria)** - conjunto de funciones interdependientes que llevan a cabo de forma colaborativa diferentes actores humanitarios con el objetivo de prestar un tipo de asistencia concreto en el marco de una respuesta humanitaria.
- **Categorías de riesgo** - para estructurar los riesgos clave de forma coherente y sistemática, este informe utiliza la clasificación de riesgos desarrollada en el marco del trabajo de InterAction en materia de riesgo, a saber: riesgos de seguridad, operativos, éticos, de reputación, legales/de cumplimiento, fiduciarios y de información/datos.
- **Distribución de riesgos** - Un reparto razonable de la carga de las medidas preventivas y un reparto razonable de la responsabilidad por la materialización de los riesgos.
- **Escenarios de aplicación** - Los diversos contextos en los que puede aplicarse el Marco de reparto de riesgos, por ejemplo, entre otros, aquellos en los que intervienen diferentes tipos de organizaciones, organizaciones que desempeñan funciones distintas y en diferentes áreas geográficas o temáticas.
- **Función de donante intermedio** - Función mediante la cual una organización que puede recibir fondos de un donante original los transfiere, total o parcialmente, a otra u otras organizaciones, que pueden o bien prestar la asistencia propuesta por sí mismas, total o parcialmente, o actuar a su vez como donantes intermediarios para otras organizaciones socias (nos referimos, por ejemplo, a organismos de las Naciones Unidas, fondos mancomunados, las Sociedades de la Cruz Roja a otras Sociedades de la Cruz Roja, consorcios de ONG, etc.). Es posible que, en virtud de sus mandatos, las organizaciones desempeñen varias funciones al mismo tiempo.
- **Función de donante original** - la función de proporcionar la financiación inicial para la asistencia humanitaria (a efectos de esta investigación, la realizada por organismos gubernamentales donantes).
- **Función de ejecución directa** - Cuando las organizaciones asumen la responsabilidad de llevar a cabo una intervención humanitaria concreta directamente utilizando su propio personal y su capacidad operativa, en lugar de hacerlo en alianza con otras. Es posible que, en virtud de sus mandatos, las organizaciones desempeñen varias funciones al mismo tiempo.

21. Salvo que se indique lo contrario, estos términos se han creado en investigaciones previas sobre distribución de riesgos, o bien se han definido expresamente para este Marco.

- **Marco de distribución de riesgos** - Se trata de un enfoque basado en principios que facilita un diálogo colaborativo y no punitivo entre los actores humanitarios que trabajan en las cadenas de suministro de la ayuda, lo cual facilita una identificación y comprensión integral de los riesgos y del reparto de riesgos en la cadena de suministro; asimismo, permite identificar oportunidades de reparto de riesgos que pueden aprovecharse para maximizar el potencial alcance colectivo de dichos actores asociados, e insta a los actores a aprovechar dichas oportunidades.
- **Riesgos clave** - Fuentes de riesgo y/o sucesos concretos que, si no se abordan adecuadamente, pueden provocar que los actores modifiquen su comportamiento o sus decisiones de tal manera que la cantidad, la calidad, la puntualidad o la idoneidad de la asistencia que pretenden prestar se vean afectadas de forma significativa, o que dicha asistencia no pueda prestarse en absoluto.
- **Solución de reparto de riesgos** - Estrategia de respuesta al riesgo mediante la cual se opta por el reparto de los riesgos para abordar aquellos riesgos que, de otro modo, supondrían un obstáculo para alcanzar los objetivos comunes.

TÉRMINOS TÉCNICOS RELACIONADOS CON EL RIESGO UTILIZADOS EN EL MARCO²²

- **Controles de riesgos** - Medidas que mantienen o modifican los riesgos, incluyendo, entre otros, cualquier proceso, política, dispositivo, práctica u otras condiciones o acciones que mantengan o modifiquen dichos riesgos.
- **Estrategias de respuesta al riesgo** - Decisiones sobre el tratamiento de los riesgos y los controles asociados que se establecen para abordar uno o más riesgos identificados.²³
- **Exposición al riesgo** - El grado en que una organización está expuesta a uno o más eventos de riesgo.
- **Gestión de los riesgos** - Actividades coordinadas para dirigir y controlar a una organización en términos de riesgos.
- **Riesgo** - El efecto de la incertidumbre sobre los objetivos. Un efecto es una desviación positiva o negativa respecto a lo esperado, que puede dar lugar a oportunidades o amenazas, abordarlas o generarlas.
- **Riesgo residual** - El riesgo que permanece tras la aplicación de las medidas de tratamiento del riesgo.
- **Tolerancia al riesgo** - Cantidad y tipo de riesgo que una organización está dispuesta a asumir o mantener.
- **Tratamiento de los riesgos** - Proceso destinado a modificar el riesgo, que puede incluir diversas opciones de tratamiento, entre ellas, evitar el riesgo decidiendo no iniciar o no continuar con la actividad que lo genera; transferir el riesgo a otras partes con el fin de minimizar la exposición al riesgo de una organización concreta;²⁴ reducir el riesgo eliminando la fuente del mismo, modificando la probabilidad de que se produzca un evento o alterando las consecuencias de un evento; compartir el riesgo con otra u otras partes; y aceptar el riesgo con el fin de aprovechar una oportunidad y/o simplemente como parte de una decisión informada.

22. Salvo que se indique lo contrario, estos términos se han creado en investigaciones previas sobre distribución de riesgos, o bien se han definido expresamente para este marco.

23. La definición combinada no sale específicamente de ISO.

24. La transferencia de (los) riesgos es una opción de gestión de los mismos que no se describe bien en ISO 31073:2022, pero resulta pertinente distinguirlo del concepto de riesgo compartido en el marco de la gestión de los riesgos en contextos humanitarios.

EJEMPLOS COMBINADOS DE SOLUCIONES DE REPARTO DE RIESGOS

Una vez que los actores humanitarios comienzan a analizar su colaboración con el resto de actores de sus cadenas de suministro desde la perspectiva de la distribución de riesgos, queda claro que existen diversas soluciones de reparto de riesgos que ya forman parte de sus estrategias de respuesta ante los riesgos. A continuación, se presentan ejemplos de soluciones de reparto de riesgos desarrolladas entre diferentes actores. No todos los ejemplos serán relevantes para todos los actores ni para todas las cadenas de suministro, ya que tanto la tolerancia al riesgo como los contextos varían. No obstante, la idea es que estos ejemplos sirvan para reflexionar sobre las posibilidades que ofrecería un acuerdo más amplio sobre el reparto de riesgos.

DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS DE SEGURIDAD

1. Una ONG internacional que actuaba como donante intermediaria llevaba a cabo un programa conjunto con un grupo de jóvenes activistas. Esta colaboración planteaba riesgos específicos en materia de seguridad y ética, debido a la edad y las vulnerabilidades de los y las activistas, así como al tipo de activismo que llevaban a cabo. Al inicio del programa, la ONG internacional reunió a su equipo del programa y al equipo de activistas para mantener un diálogo abierto, en el que la ONG sensibilizó a los y las activistas sobre los conceptos de riesgo de seguridad y riesgo ético, y el deber de velar por su seguridad, mientras que los y las activistas explicaron los riesgos que habían identificado en el marco del trabajo que tenían previsto llevar a cabo. A continuación, se llevó a cabo una evaluación de riesgos entre el personal del programa, el personal de Alianzas, el personal de seguridad y los propios activistas, con el fin de garantizar una identificación integral y un tratamiento equitativo de los riesgos, sin generar, de forma involuntaria, nuevos riesgos para los y las activistas. Este enfoque facilitó la adopción de medidas de prevención de los riesgos de seguridad y el reparto de los costes de su aplicación, lo cual incluyó que la ONG internacional formase a los y las activistas en materia de seguridad de datos y procesos de gestión de riesgos. Además, y lo que es más importante, permitió a la ONG internacional definir medidas reactivas de reparto de riesgos para abordar aquellos incidentes que pudieran materializarse. La ONG internacional pudo preparar medidas de gestión de crisis en las que se explicaba de forma clara a los y las activistas qué tipo de ayuda podría proporcionar la ONG internacional en caso de incidente, en caso de que la solicitasen. Saber cómo respondería la ONG internacional proporcionó una base predecible sobre la que los y las activistas pudieron evaluar su nivel de tolerancia al riesgo. Este enfoque para mejorar el reparto de riesgos entre los actores se vio facilitado por las directrices de la ONG internacional para la autoevaluación y el cumplimiento de las normas de reparto de riesgos en respuestas de emergencia, que proporcionaron un marco normativo sobre cómo se deben repartir los riesgos cuando se trabaja en asociación.

DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS DE PROTECCIÓN

2. Una queja habitual entre las ONG nacionales que se dedican a la ejecución directa es que los donantes originales e intermediarios suelen aceptar las partidas destinadas a financiar las medidas de reparto de los riesgos cuando las presentan las organizaciones internacionales, pero no cuando son ONG nacionales quienes las incluyen en sus presupuestos. Algunos ejemplos concretos se refieren a los costes de la cobertura sanitaria y los seguros de accidentes, que son herramientas importantes que permiten a las entidades ejecutoras mitigar el impacto de los riesgos de seguridad en su personal, en

caso de que dichos riesgos se materialicen en forma de incidentes. Un destacado donante intermediario que financia a muchas ONG nacionales a nivel mundial identificó este problema y acordó modificar su política presupuestaria para garantizar que contemplase expresamente la inclusión de este tipo de costes en los presupuestos de sus organizaciones socias en caso pertinente, independientemente del tipo de organización. Aunque aún queda trabajo por hacer para sensibilizar a los mandos intermedios dentro de la organización donante intermediaria para garantizar que conocen la política y que transmiten dichos conocimientos a sus organizaciones socias nacionales, cabe destacar que se trata de una buena práctica que debería ser una norma mínima para todos los donantes. En algunos casos, los donantes originales están facilitando este cambio, al instar a los donantes intermediarios a los que financian a que apliquen esta política. Se trata de un ejemplo clave de cómo las mejoras en el ámbito de la distribución de riesgos están relacionadas con la agenda más amplia de la localización y la facilitan.

DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS OPERATIVOS

3. Los costes asociados al cumplimiento de estrictos requisitos normativos suponen un reto importante para las ONG nacionales que se dedican a la ejecución directa, así como para otras entidades de la cadena de suministro. La implantación y el mantenimiento de costosos sistemas de software de contabilidad, así como la contratación de personal especializado para desempeñar funciones como el seguimiento y la evaluación, las finanzas, las adquisiciones, la protección, etc., requieren de una importante inversión inicial y una recuperación continuada de los costes. Muchas ONG nacionales señalan que perciben un incumplimiento por parte de los donantes intermediarios a la hora de “transferir” un porcentaje adecuado de los fondos destinados a sufragar este tipo de inversiones y costes en el marco de los acuerdos de subcontratación. Para combatir esto, un donante intermediario explicó, en el contexto de un desastre natural de aparición repentina en un entorno frágil, cómo sus organizaciones socias a nivel nacional corrían el riesgo de verse desbordadas por la complejidad de los múltiples requisitos de cumplimiento y presentación de informes que les imponían tanto su propia organización como otros donantes, lo cual estaba desviando recursos (fondos, tiempo del personal, etc.) de la respuesta real. El donante intermediario explicó que había abordado este riesgo para la ejecución con sus organizaciones socias nacionales de varias maneras. Por un lado, el donante intermediario estableció directrices globales que estipulaban claramente que los costes indirectos aportados por sus propios donantes de origen para proyectos con ONG nacionales asociadas debían compartirse al menos al 50 % con estas organizaciones socias más cercanas a la respuesta, a fin de garantizar que dispusieran de los recursos económicos necesarios para hacer frente a las necesidades de inversión vinculadas a los costes de cumplimiento de la forma más flexible posible. Además de esta medida de política proactiva, también se puso en marcha una medida de política reactiva a nivel nacional, para que todas las organizaciones socias nacionales del donante intermediario pudieran presentar informes utilizando el mismo formato narrativo sencillo. El donante intermediario asumió entonces la responsabilidad de preparar el informe específico para los donantes de origen, compartiendo así el riesgo de que la información requerida estuviera disponible para los diferentes donantes de origen según fuera necesario. Este enfoque permitió una estrategia más orientada a los objetivos que, al mismo tiempo, abordaba adecuadamente los riesgos que se planteaban para el donante intermediario y organizaciones socias a nivel nacional.
4. Una organización que desempeña la función de donante original cuenta con una normativa financiera global estándar para sus socios, que establece que las transferencias de fondos deben realizarse a través de bancos comerciales. El objetivo de esta normativa es mitigar el riesgo de que el donante sufra pérdidas financieras durante el proceso de transferencia, así como el riesgo de incurrir en sanciones de diversa índole por incumplimiento normativo. En uno de los países en los que opera, una organización socia responsable de la ejecución directa inició, en las primeras fases del programa, un diálogo con el donante original sobre los riesgos existentes. La organización socia explicó que el cumplimiento de la normativa generaba riesgos que no podían aceptar, lo cual implicaba que no podrían cumplir el objetivo general del programa. Los bancos comerciales de la capital del país no podían o no querían dar su apoyo para realizar las transferencias previstas a las zonas de operaciones sobre el terreno y, además, estaban pasando información al Gobierno del país sobre la finalidad prevista y los destinatarios de los fondos,

lo cual generaba un riesgo de seguridad para el personal de la organización socia. Tanto el donante original como la organización socia coincidieron en calificar estos riesgos como graves, y desarrollaron conjuntamente un mecanismo para que el donante transfiriera los fondos a una cuenta bancaria comercial accesible para la organización socia en su zona de operaciones dentro del país, pero a través de un agente de transferencia de fondos externo en lugar de una transferencia del banco central. En cambio, el riesgo original de pérdidas financieras y de incumplimiento de las sanciones identificado por el donante original se mitigó llevando a cabo una evaluación de capacidades e investigando al agente de transferencia externo utilizado para el programa; además, este nuevo enfoque permitió eliminar el riesgo para la seguridad de la organización socia que había generado el requisito original de cumplimiento normativo que la organización socia no podía aceptar. Esto garantizó que el programa se ejecutara tal y como pretendían tanto el donante original como la organización socia responsable de la ejecución directa.

5. Otro ejemplo de distribución de los riesgos operativos también está relacionado con un acceso realista a los fondos. Un actor no estatal tomó el control de un país en el que se desarrollaban operaciones; en consecuencia, la economía de dicho país sufrió una crisis de confianza, agravada por las sanciones internacionales. Esto derivó en una demanda generalizada de dinero físico para el pago de bienes, servicios y empleo. Sin embargo, los bancos no pudieron hacer frente a las retiradas de efectivo con cargo a los saldos disponibles en las cuentas. Al no poder asumir el riesgo financiero que suponía transportar directamente “país” en físico a ese país y, en un principio, tener dificultades para encontrar otras vías que cumplieran con las sanciones para introducir efectivo, la acción humanitaria se paralizó. Para dar respuesta a este riesgo de no poder cumplir con los objetivos de sus programas, varias organizaciones donantes intermediarias se coordinaron para transportar dinero en efectivo en avión a la capital del país, en nombre propio y en el de sus organizaciones socias; una vez allí, depositaron el dinero en un banco, con la condición de que tanto ellas como sus organizaciones suministro podrían retirar inmediatamente el efectivo físico contra los saldos de sus cuentas, para respaldar sus operaciones. En este ejemplo de distribución de riesgos, el donante intermediario responsable de coordinar el movimiento de fondos hacia el país se encargó de garantizar que el efectivo llegase hasta el aeropuerto de la capital del país y, después, los donantes intermediarios asumieron el riesgo de trasladar el dinero hasta el banco. A continuación, las organizaciones socias locales asumieron el riesgo de trasladar el dinero desde el banco hasta sus respectivos lugares de pago y desembolso. Este ejemplo ilustra una solución de reparto de riesgos en la que los donantes intermediarios y las entidades responsables de la ejecución acordaron asumir y compartir un nuevo riesgo financiero, tomándolo como una oportunidad de hacer frente al riesgo operativo de incumplimiento que la falta de acceso a los fondos físicos suponía para todos ellos.

DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS FIDUCIARIOS

6. En el marco de una serie de consultas con sus organizaciones socias, un grupo de donantes filantrópicos detectó que tanto sus propios requisitos de cumplimiento como los impuestos por otros donantes repercutían negativamente en sus organizaciones socias a nivel financiero, afectando a su capacidad para cumplir sus objetivos. Para hacer frente a este riesgo de incumplimiento, los donantes crearon y financiaron un fondo común de riesgos de carácter independiente, al que todos sus cesionarios podrían optar. En caso de que se materialicen los riesgos clave, los cesionarios en condiciones de hacerlo podrían solicitar financiación de ese Fondo común a través de un sencillo formulario de dos páginas, lo cual les proporcionaría ayuda económica inmediata para reducir el impacto del incidente en su capacidad para cumplir sus objetivos. Este es un ejemplo de innovación en la forma de distribuir los impactos del riesgo residual entre diferentes actores que desempeñan funciones distintas, de una manera no muy diferente a la de los planes de seguros.
7. Una organización donante intermediaria se beneficia de una dotación histórica que cubre en gran medida los gastos de funcionamiento de su sede central, lo cual le permite destinar más fondos a otros fines. La organización donante intermediaria señaló un caso de reparto de riesgos en el que una de sus organizaciones socias no había presentado las facturas necesarias para justificar parte de un proyecto

financiado por un donante original. Tras investigar el caso, la organización donante intermediaria determinó que no se trataba de un caso de fraude o corrupción, sino de un error de buena fe. El donante original seguía exigiendo que se le devolviesen los fondos, por tratarse de un gasto no subvencionable, pero el donante intermediario optó por cubrir este gasto en lugar de repercutirlo a la organización socia local, que tenía menos capacidad para absorberlo; así, reconocía que la carga de cumplimiento que se había trasladado a la entidad ejecutora suponía una importante transferencia de riesgo a esta organización. Si bien resulta decepcionante que el donante original no condonase ese gasto no subvencionable y que el donante intermediario tan solo pudiera hacerlo gracias a los fondos de que disponía su organización, se trata de un ejemplo en el que actores que con distintas funciones y diferentes niveles de tolerancia a determinados tipos de riesgo tenían también diferentes capacidades para asumir dicho riesgo y gestionar sus consecuencias, y estaban dispuestos a utilizar esas capacidades para compartir el riesgo de forma más equitativa.

DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS JURÍDICOS Y DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO

8. En un país, las ONG que trabajaban en la ejecución directa se vieron expuestas al riesgo de tener que realizar nuevos pagos de seguridad social para su personal, una vez que se aprobó un nuevo código laboral, con una alta probabilidad de que dicho código se aplicara con carácter retroactivo. Esto supuso un riesgo legal y de cumplimiento normativo para las ONG, ya que, en circunstancias normales, no sería posible presupuestar dichos costes y repercutirlos a los donantes originales o intermediarios. En este caso, el foro de ONG llevó a cabo la investigación necesaria sobre la ley propuesta, que se elevó a través del Equipo Humanitario en el País para su debate con los organismos de las Naciones Unidas y el grupo de coordinación de donantes, con el resultado de que los donantes aceptaron de manera general que los presupuestos de los proyectos pudieran incluir partidas presupuestarias para los pagos de la seguridad social, que podrían acumularse al final del proyecto para su pago al Gobierno una vez que se hubiera establecido el sistema para hacerlo. Esto representa un reparto razonable del riesgo legal y de cumplimiento, en el sentido de que no exponía a las organizaciones socias a amenazas financieras indebidas, mientras que la acumulación de los fondos permitía a los donantes garantizar que los fondos que debían pagarse al Gobierno pudieran rastrearse en el futuro, o recuperarse en el improbable caso de que la ley no se aprobara posteriormente como estaba previsto.

DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS REPUTACIONALES

9. Un donante intermediario mantiene una política de tolerancia cero frente al riesgo fiduciario; sin embargo, esta postura está íntimamente ligada a los riesgos reputacionales que implican de cara al donante original. Las organizaciones ejecutoras socias del donante intermediario estaban preocupadas por las posibles sanciones económicas que podrían sufrir en caso de incidente, pero les preocupaba en igual medida el riesgo reputacional de sus propias organizaciones en caso de que se determinara que habían cometido fraude o corrupción, porque no podían anticipar la reacción del donante intermediario, incluso aunque hubiesen aplicado todos los controles de riesgo acordados y no hubiese negligencia alguna. Para hacer frente a esta situación, el donante intermediario revisó sus procedimientos de sanción a las organizaciones socias, a fin de garantizar que las medidas temporales y el intercambio de información con otros organismos durante las investigaciones se aplicaran de manera previsible, y que las decisiones sobre sanciones, en los casos en que se demostrara la veracidad de los hechos, fueran igualmente previsibles, teniendo en cuenta las circunstancias en las que se produjeron los incidentes, y que estableciesen mecanismos claros para la rehabilitación de las organizaciones socias. Si bien esto no resolvió el riesgo fiduciario original, sí representa una base más predecible para compartir el riesgo reputacional que lleva asociado, en la medida en que dificulta que el donante intermediario cambie su enfoque basándose únicamente en cuestiones como la presión de los medios de comunicación.

DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS ÉTICOS

10. Un donante intermediario señaló que la prevención y salvaguardia frente a la explotación y los abusos sexuales (PSEA) eran una prioridad para su organización; no obstante reconoció que, siendo realista, cuando trabajaban con organizaciones socias responsables de la ejecución directa, el tiempo necesario para llevar a cabo la debida diligencia y la verificación completas de esas nuevas organizaciones socias, así como para aplicar plenamente los planes de mejora asociados antes de poner en marcha la respuesta solía suponer un riesgo real para el conjunto de la ejecución en contextos de emergencia. Teniendo esto en cuenta, el donante intermediario invirtió en el desarrollo de procedimientos globales que permiten a su personal directivo establecer excepciones a las principales medidas de salvaguardia durante un período de tiempo en el marco de la ejecución de una respuesta de emergencia, de la misma manera que ya contaban con procedimientos de excepción en otros ámbitos, como la contratación pública, para su aplicación durante emergencias. Esto proporciona al donante intermediario un marco normativo a nivel mundial para gestionar estos riesgos y compartir en mayor medida el riesgo asociado a los retrasos en la prestación de la ayuda, tanto con los donantes originales como con las organizaciones socias responsables de la ejecución; los donantes originales acuerdan esta distribución del riesgo en el momento en que aceptan las directrices operativas de la organización a efectos contractuales. Este es un buen ejemplo de buena práctica en materia de reparto de riesgos que se está ampliando a escala mundial.

DISTRIBUCIÓN DE RIESGOS RELATIVOS A LA INFORMACIÓN Y LOS DATOS

11. Un donante original reconoció que las cuestiones relacionadas con la protección de datos del RGPD afectaban a sus organizaciones socias, tanto intermediarias como responsables de la ejecución directa, de diferentes maneras, en función del tipo de organización (por ejemplo, socios gubernamentales, socios de las Naciones Unidas, ONG, etc.). El donante original abordó este problema a través de la aprobación de una solicitud de financiación adicional presentada por una ONG socia para elaborar una evaluación jurídica, así como una política interna y unas directrices operativas para hacer frente a los riesgos más habituales en materia de protección de datos a los que se enfrentan las ONG al prestar ayuda de emergencia. La evaluación y el borrador de la política también se pusieron a disposición de otras ONG socias que contaban con financiación del donante original para su uso o adaptación. Estos materiales sirvieron de base para que el donante original evaluase cuáles eran las medidas de prevención que estas organizaciones socias tenían que poner en marcha para aplicar esta política y, de este modo, repartir de manera más equitativa el coste de aplicar dichas medidas, a través de las contribuciones al presupuesto del proyecto. Esto sirve como ejemplo de un enfoque de diálogo entre un donante y sus organizaciones socias representativas, y sentó un precedente para mejorar el reparto de los riesgos en las medidas de prevención para mitigar los riesgos relacionados con los datos.

