

# Nueva arquitectura de la ayuda y aumento de la resiliencia en torno a la crisis siria

Gustavo González

**La comunidad internacional ha estado probando una respuesta humanitaria, de desarrollo y de gobierno integral en la crisis en la región de Siria.**

Como países de renta media, Jordania, el Líbano, Turquía y Egipto en mayor medida e Irak y Siria en menor medida vieron cómo disminuían los flujos de financiación oficial que respaldaban su desarrollo en los años que precedieron a la actual crisis siria. En los países de renta media la financiación para el desarrollo se extrae básicamente de los recursos nacionales y de préstamos internacionales. Las corrientes de refugiados han apurado los presupuestos nacionales debido al aumento del volumen de subsidios para bienes y servicios básicos y de los costes de la seguridad,

de forma que Jordania y el Líbano tienen que hacer frente a una deuda pública por encima de su Producto Interior Bruto (PIB)

La efectividad del respaldo de la comunidad internacional también se ha visto debilitada por la prevalencia de la separación de unos “silos” financieros humanitarios, de desarrollo y de adaptación al clima. Los tres persiguen distintos principios y sus objetivos difieren. Han evolucionado por separado y operan a diferentes escalas espaciales y temporales, dependen de distintas líneas presupuestarias y normas y son gestionados

mayo 2016

www.fmreview.org/es/soluciones

por agentes diferentes. Existe una multitud de iniciativas multilaterales, bilaterales y no gubernamentales con sus corrientes de financiación individuales aunque a menudo falta comunicación y coordinación entre las iniciativas incluso dentro de la propia arquitectura de ayuda de un donante, dentro de los ministerios competentes de cada Gobierno y entre agencias de la ONU. Aunque algunos donantes han estado trabajando para superar la división entre las iniciativas humanitarias y de desarrollo y entre los canales de financiación, la respuesta a las crisis prolongadas sigue estando fragmentada. Una de las lecciones que hemos aprendido de la crisis siria es que la arquitectura de ayuda predominante para la respuesta a la crisis no es la adecuada<sup>1</sup>.

### Hacia un cambio de paradigma en la respuesta a las crisis prolongadas

A finales de 2013, dentro del marco del Grupo de Desarrollo Regional de las Naciones Unidas (R-UNDG, por sus siglas en inglés), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estableció un Servicio Subregional de Respuesta<sup>2</sup> en Ammán que cubría los seis países más afectados por la crisis para que trabajara de cerca con las partes interesadas en cuestiones humanitarias y de desarrollo con el fin de hallar una respuesta más sostenible y viable a la crisis prolongada. En este desafiante viaje se han producido cuatro hitos fundamentales:

El primero fue la adopción de la **Respuesta de Desarrollo a la Crisis de Siria basada en la Resiliencia**<sup>3</sup> por el R-UNDG, que estableció un nuevo marco organizativo y de programación para la integración de las intervenciones humanitarias y de desarrollo. Este enfoque para el aumento de la resiliencia incluía un conjunto de instrumentos innovadores (índice de Estrés; lente de Resiliencia; análisis de la vulnerabilidad; evaluación del sistema de resiliencia), una ampliación del alcance de la intervención (refugiados y también comunidades de acogida), nuevos aliados alrededor de la mesa (sector privado, instituciones financieras internacionales, fondos de desarrollo) y el fomento del papel de los Gobiernos de los cinco países que acogen a refugiados.

El segundo, la formulación del **Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia (3RP)**, por sus siglas en inglés) liderado por ACNUR (la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados) y el PNUD con la participación de cinco países y más de 200 aliados —incluidas relevantes agencias de la

ONU— y ONG nacionales e internacionales. El 3RP es innovador en la medida en que (a) integra intervenciones humanitarias y de desarrollo en una única plataforma de programación de la respuesta a la crisis; (b) fomenta la implicación nacional al centralizar el proceso de planificación en torno a planes nacionales (para Jordania y el Líbano); (c) se reenfoca en la inversión en sistemas de distribución locales, en concreto, en las municipalidades y, finalmente, (d) porque ha introducido una programación multianual para fomentar la predictibilidad financiera<sup>4</sup>.

En tercer hito fue el **Foro de Desarrollo de la Resiliencia** que se llevó a cabo en noviembre de 2015 en el Mar Muerto, Jordania, y que acogió a representantes sénior de los Gobiernos de Egipto, Irak, Jordania, el Líbano y Turquía, agencias de la ONU, organizaciones internacionales e instituciones financieras internacionales, países donantes, ONG internacionales y nacionales, instituciones investigadoras y líderes del sector privado. El resultado fue una hoja de ruta de aumento de la resiliencia, el **Plan de Resiliencia del Mar Muerto**<sup>5</sup>, que ha codificado y captado en cinco principios y diez recomendaciones el nuevo modelo de negocio para las crisis prolongadas. Se pretende documentar la próxima ronda de respuestas en la región, también dentro de Siria, para reforzar los actuales procesos de planificación nacional y seguir impulsando recursos de desarrollo y alianzas para hallar soluciones duraderas.

Y el cuarto hito consistió en la organización de la **Conferencia de Londres de apoyo a Siria y a la región** que se celebró en febrero de 2016 para movilizar los recursos financieros con el fin de promover la resiliencia y que incluyó a donantes, Gobiernos de la región, instituciones financieras internacionales, filántropos, al sector privado y a un amplio abanico de ONG nacionales e internacionales. Aquí, por primera vez, una conferencia sobre promesas de contribuciones para Siria se estructuró en torno a temas relacionados con el aumento de la resiliencia como los medios de vida y la educación, y con la protección como tercer punto.

La Conferencia también se desmarcó de las tradicionales rondas de promesas al introducir “compromisos para un cambio político”. Jordania, el Líbano y Turquía se comprometieron a abrir sus mercados laborales y a aumentar las oportunidades económicas para los refugiados y las comunidades de acogida. A su vez, los actores externos acordaron

dar apoyo a los países de acogida en áreas como el acceso preferente a los mercados, el acceso al financiamiento en condiciones concesionarias y el aumento del respaldo a la creación de empleos en los sectores público y privado. Este nuevo trato es un ejemplo concreto de cómo se puede transformar una crisis en una oportunidad de desarrollo.

### Nuevas oportunidades de aumentar la resiliencia

El plan de resiliencia en el contexto de la crisis siria ha introducido una serie de nuevas modalidades de inversión y de cooperación que seguro que influirán en la siguiente generación de respuesta a la crisis. Entre las más prometedoras se encuentran las siguientes:

**La involucración del sector privado:** Entre los vecinos de Siria, los planes de resiliencia nacionales han identificado el desarrollo empresarial como un camino clave hacia el aumento de la resiliencia socioeconómica en las comunidades afectadas. Mediante impuestos especiales y otros incentivos, los Gobiernos también podrían catalizar, dar forma e impulsar la inversión privada extranjera (incluidas inversiones sirias) para generar empleo para los refugiados y las comunidades de acogida a través de zonas económicas especiales. El objetivo es atraer a las empresas y crear empleos a lo largo de la frontera para reducir la migración y preparar el terreno para la reconstrucción. El papel del Gobierno en la provisión de seguridad a estas zonas económicas especiales es fundamental, aunque su apoyo podría servir como fondo inicial para atraer más inversión privada. En las zonas industriales que existen en Turquía se han establecido programas de formación profesional financiados con ayuda que están recibiendo de forma gradual más financiación privada y se van beneficiando de acuerdos de cooperación con los Gobiernos para utilizar algunas instalaciones públicas.

**Fondos mancomunados:** Este tipo de financiación, administrada por un grupo de accionistas internacionales, puede unificar las contribuciones fragmentadas para alcanzar una masa crítica de recursos que llene ciertos vacíos de financiación que resultan fundamentales. Pueden aportar apoyo presupuestario sectorial a petición de los Gobiernos a la vez que promueven una mejor coordinación y una coherencia de los objetivos programáticos y de la gestión de riesgos. Existen Fondos Mancomunados preparados para el Líbano y Jordania.

**La deuda al Desarrollo, el canje de deuda por medidas medioambientales o conversión de deuda en capital:** Son instrumentos que podrían reducir el endeudamiento (en la actualidad por encima del 100% de PIB) de algunos de los países vecinos de Siria mientras que se financian proyectos de desarrollo para abordar el colapso demográfico. La coordinación trilateral entre las instituciones financieras internacionales de las Naciones Unidas y los Gobiernos nacionales ofrecen una plataforma de negociación para todas esas permutas de desarrollo y para identificar los vacíos en las capacidades nacionales para dichas transacciones financieras.

**La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular:** Lo que hace falta es un compromiso consistente de los actores nacionales en la región con potenciales proveedores de soluciones en todas partes. Desde la gestión de la energía y del agua al emprendimiento de gran impacto social y a técnicas de fomento de la cohesión, los países afectados por la crisis pueden extraer lecciones dada la riqueza de experiencias y los conocimientos de los países del Sur a la hora de lidiar con un amplio abanico de crisis provocadas por los seres humanos.

Aunque el aumento de la resiliencia sigue siendo un concepto vago en la subregión y sujeto a diferentes interpretaciones técnicas y a intereses políticos, ha desempeñado un papel destacable en la promoción de alianzas al reunir a un amplio abanico de partes interesadas —humanitarias, de desarrollo y Gobiernos— en torno al objetivo común de optimizar las capacidades, conocimientos y recursos para hallar soluciones duraderas. Mediante la resiliencia, pretendemos frenar la expansión de la crisis humanitaria a la vez que preservamos el capital humano y los activos vitales, y crear un impulso para revertir sus repercusiones negativas para, finalmente, acabar con una tragedia que afecta a millones de seres humanos.

**Gustavo González** [gustavo.gonzalez@undp.org](mailto:gustavo.gonzalez@undp.org)  
 Coordinador Subregional de Desarrollo, crisis relacionada con Siria, PNUD [www.undp.org](http://www.undp.org)

1. [www.worldhumanitariansummit.org/whs\\_finance/hlphumanitarianfinancing](http://www.worldhumanitariansummit.org/whs_finance/hlphumanitarianfinancing)
2. [www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/ourwork/SyriaCrisis/in\\_depth.html](http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/ourwork/SyriaCrisis/in_depth.html)
3. [www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/CPR/a-resilience-based-development-response-to-the-syria-crisis.html](http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/CPR/a-resilience-based-development-response-to-the-syria-crisis.html)
4. Véase Zetter R. y Ruauadel H. (2014) 'Los desafíos de desarrollo y protección de la crisis de refugiados sirios', Revista Migraciones Forzadas nº 47 [www.fmreview.org/syria/zetter-ruauadel](http://www.fmreview.org/syria/zetter-ruauadel)
5. <http://tinyurl.com/DeadSeaResilienceAgenda>