

Informe de políticas de
Nuestra Agenda Común 2

**Reforzar la
respuesta
internacional
en caso de
crisis mundiales
complejas – Una
Plataforma de
Emergencia**

MARZO DE 2023



**Naciones
Unidas**



Prólogo

INTRODUCCIÓN

Los retos a los que nos enfrentamos solo pueden afrontarse mediante una mayor cooperación internacional. La Cumbre del Futuro de 2024 brinda la oportunidad de acordar soluciones multilaterales para un mañana mejor, fortaleciendo la gobernanza global por el bien de las generaciones presentes y venideras (resolución [A/RES/76/307](#) de la Asamblea General). En mi calidad de Secretario General, he sido invitado a realizar aportaciones a los preparativos de la Cumbre en forma de recomendaciones orientadas a la acción, a partir de las propuestas presentadas en mi informe “Nuestra Agenda Común” ([A/75/982](#)), que era a su vez una respuesta a la declaración sobre la conmemoración del 75º aniversario de las Naciones Unidas (resolución [75/1](#) de la Asamblea General). El presente informe es una de esas aportaciones. En él se desarrollan las ideas propuestas por primera vez en “Nuestra Agenda Común”, teniendo en cuenta las orientaciones posteriores proporcionadas por los Estados Miembros y los resultados de más de un año de consultas intergubernamentales y con múltiples partes interesadas y se basa en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales.

OBJETIVO DEL INFORME DE POLÍTICAS

El objetivo de este informe de políticas es elaborar la propuesta sobre la Plataforma de Emergencia que permita responder en caso de crisis mundial compleja, incorporando los comentarios recibidos de los Estados Miembros y otros socios pertinentes. **La Plataforma de Emergencia no sería un órgano o entidad permanente, sino un conjunto de protocolos que podrían activarse en caso necesario.** En el informe se exponen brevemente algunas de las características de las crisis mundiales del siglo XXI y algunos de los riesgos a los que podríamos enfrentarnos. Se destaca cómo las crisis podrían menoscabar los progresos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030, así como de los derechos humanos y la igualdad de género. Se reflexiona sobre las lecciones extraídas de la respuesta a recientes crisis mundiales complejas y se presentan propuestas para reforzar la respuesta internacional a una crisis mundial compleja organizando una Plataforma de Emergencia. Por último, se ofrecen recomendaciones sobre cómo llevar esas propuestas más lejos en el Pacto para el Futuro.

En septiembre de 2020, en plena pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la Asamblea General adoptó la resolución [75/1](#), que incluía una declaración sobre la conmemoración del 75º aniversario de las Naciones Unidas. En ella, los Jefes de Estado y de Gobierno afirmaron que: “[n]o hay otra organización mundial que

tenga la legitimidad, el poder de convocatoria y el impacto normativo de las Naciones Unidas”, se comprometieron a estar preparados e hicieron hincapié en la necesidad de estar mejor preparados “no solo para crisis relacionadas con la salud, sino también para otros desafíos y crisis”.

En “Nuestra Agenda Común”, propuse a los Estados Miembros que trabajáramos juntos en acuerdos para organizar y poner en funcionamiento una Plataforma de Emergencia en caso de crisis mundiales complejas. Dije que: “No se trataría de un nuevo órgano o institución permanente, sino que se pondría en marcha automáticamente si se produce una crisis de suficiente alcance y magnitud, sea cual sea su tipo o su índole. Una vez activada, la plataforma reuniría a dirigentes de los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas, las principales agrupaciones de países, las instituciones financieras internacionales, los organismos regionales, la sociedad civil, el sector privado, determinados sectores industriales u organismos de investigación y otros expertos.” Esta propuesta permitiría sacar el máximo

provecho al poder de convocatoria de Naciones Unidas ante una crisis de alcance mundial y no se ceñiría “exclusivamente a un tipo concreto de crisis”, ya que no sabemos qué nos puede deparar el futuro, aunque la probabilidad de que se produzcan es cada vez mayor.

Durante las consultas officiosas de la Asamblea General, los Estados Miembros valoraron positivamente la propuesta de convocar una Plataforma de Emergencia y reconocieron su valor para reforzar la respuesta internacional ante situaciones de crisis mundiales complejas. Pidieron aclaraciones, en concreto sobre los criterios para su activación, financiación, composición, mandato y alcance. Las delegaciones también subrayaron la importancia de alinearse con los mecanismos existentes y la necesidad de evitar duplicaciones en los procesos de las Naciones Unidas. Fui invitado a seguir desarrollando esta propuesta para someterla a la consideración de los Estados Miembros como parte de los preparativos de la Cumbre del Futuro¹.

¿Qué es una crisis mundial compleja

En el siglo XXI, las crisis mundiales han adquirido nuevas características preocupantes. Cada vez son más complejas, sus repercusiones son más globales y, por tanto, la necesidad de cooperación internacional para responder a ellas es aún más crítica. La complejidad y gravedad de las posibles crisis mundiales a las que nos enfrentamos superan la capacidad actual del sistema multilateral para gestionar esos riesgos de forma adecuada.

Una crisis mundial compleja puede entenderse en sentido amplio como un fenómeno con consecuencias muy disruptivas para una proporción considerable de la población mundial que provoca impactos secundarios en múltiples sectores. En el siglo XXI, el mundo ya ha padecido al menos dos crisis mundiales complejas, la pandemia de COVID-19 (2020) y la crisis mundial del costo de la vida (2022).

En las tres últimas décadas, la globalización y una mayor interconexión han reportado muchos beneficios; pero también se han convertido en una posible fuente de vulnerabilidad. Una crisis en un país o en un sector puede desencadenar consecuencias rápidamente en todo el mundo, a menudo de forma imprevista. En crisis recientes, hemos visto cómo las repercusiones en cascada

de un sector pueden sentirse en otros, lo que a menudo puede tener consecuencias adversas para la paz y la seguridad internacionales, la estabilidad económica mundial y la sostenibilidad de nuestro planeta. Puede haber distintas crisis mundiales al mismo tiempo que influyan unas en otras de forma previsible e imprevisible, lo cual puede hacer que aumenten la escala y la gravedad de cada una de ellas por separado.

Las dinámicas globales actuales, como el cambio climático y la pérdida rápida de biodiversidad, el aumento de la competencia geopolítica y las desigualdades socioeconómicas, podrían influir unas en otras y aumentar el impacto de una futura crisis mundial. Esas crisis afectan en mayor medida a las personas más vulnerables y marginadas del planeta y las dejan en un estado de susceptibilidad crónica ante crisis futuras.

No todas las crisis deberían clasificarse como complejas o mundiales, algunas emergencias solo necesitarán una respuesta sectorial específica. Del mismo modo, las crisis locales, nacionales o regionales que no tienen consecuencias mundiales no se clasificarían necesariamente como crisis mundiales.

Debemos estar preparados para responder a una variedad de crisis mundiales

Los tipos de crisis mundiales que podría padecer el mundo son inescrutables. Nos enfrentamos a distintos riesgos que podrían dar lugar a crisis mundiales complejas. Varios factores, entre ellos el cambio climático, la interconexión mundial y los rápidos avances tecnológicos, hacen que sea cada vez más probable que las crisis mundiales complejas sean más frecuentes, mientras que las herramientas de respuesta del sistema multilateral no han estado a la altura de los riesgos a los que nos enfrentamos. Algunas de las crisis mundiales que podemos encontrar en el futuro son:

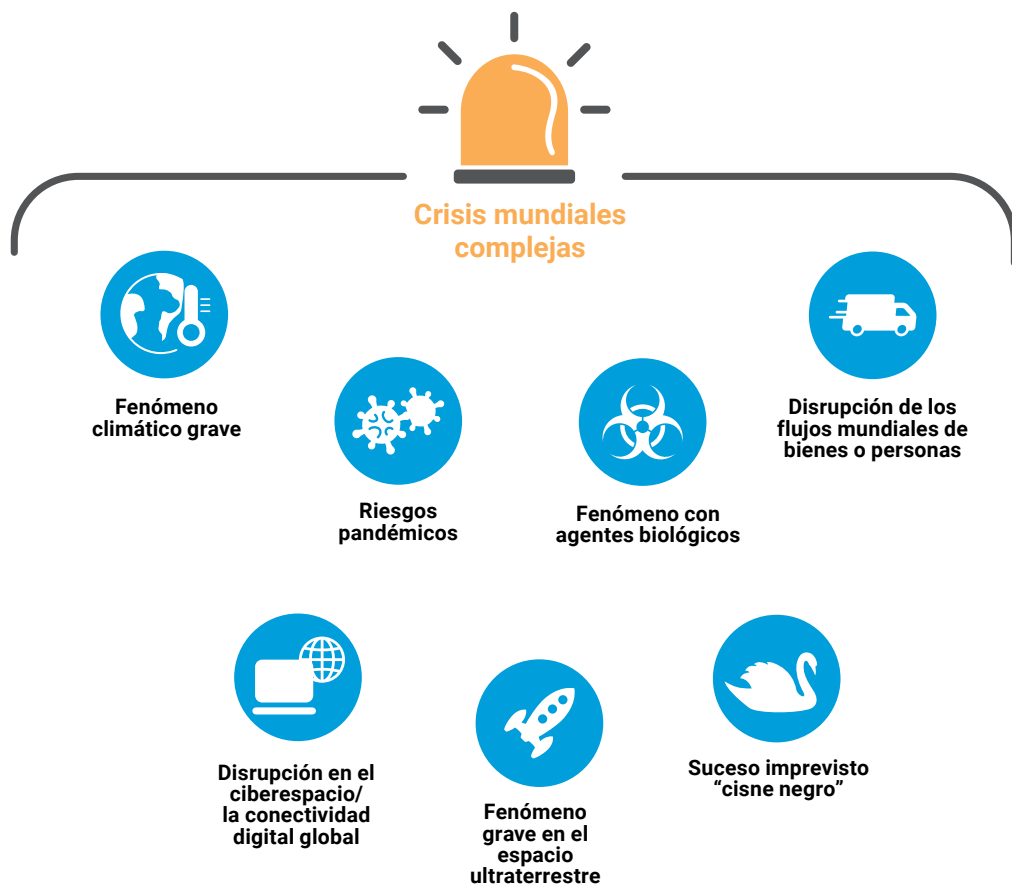
- a) Fenómenos climáticos o ambientales a gran escala que causan graves interrupciones socioeconómicas o degradación ambiental;
- b) Futuras pandemias con impactos secundarios en cascada;
- c) Fenómenos de alto impacto con agentes biológicos (deliberados o accidentales);
- d) Acontecimientos que provocan interrupciones en los flujos mundiales de productos, personas o finanzas;

- e) Actividad destructiva o disruptiva a gran escala en el ciberespacio o interrupciones de la conectividad digital mundial;
- f) Fenómenos graves en el espacio exterior que provocan graves interrupciones en uno o varios sistemas terrestres críticos;
- g) Riesgos imprevistos (fenómenos “cisne negro”)².

La gama de riesgos que podrían desembocar en crisis mundiales complejas es amplia y diversa y hay varias para las que la arquitectura de respuesta multilateral está poco desarrollada o es inexistente.

FIGURA I

CRISIS MUNDIALES COMPLEJAS QUE PODRÍAN PRODUCIRSE EN EL FUTURO



Las crisis mundiales complejas pueden socavar gravemente los progresos realizados hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Las crisis mundiales complejas afectan sobre todo a los más pobres y vulnerables, que carecen de capacidad y de recursos para hacerles frente. Esos fenómenos desbaratarán los progresos realizados hacia la consecución de casi todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las mujeres y las niñas se verán afectadas de manera desproporcionada. Las crisis recientes han puesto de relieve cómo las crisis pueden agudizar los riesgos en el caso de las mujeres y las niñas, como la violencia de género. Por ejemplo, durante la pandemia de COVID-19 perdieron su empleo más mujeres que hombres. Además, en todo el mundo hay menos mujeres y niñas vacunadas que hombres y niños, a pesar de que la mayoría del personal sanitario son mujeres y, por consiguiente, la exposición al virus ha sido mayor³. Las crisis mundiales complejas —y la respuesta a ellas— también pueden tener un impacto negativo en todo el espectro de los derechos humanos y recrudecer las vulneraciones de derechos existentes, además de la discriminación y las desigualdades estructurales.

Ante una crisis mundial compleja, una respuesta internacional más oportuna, predecible y eficaz podría mitigar algunos de los impactos que tendría sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y permitir que el proceso de recuperación comenzase antes. A eso aspira la propuesta de acordar protocolos para organizar una Plataforma de Emergencia.

Al mismo tiempo que se afianza la respuesta internacional, la forma más eficaz de reducir los efectos de las crisis mundiales complejas en las personas vulnerables es acelerar la aplicación de acuerdos internacionales que reduzcan los riesgos y aumenten la resiliencia. Es esencial avanzar en la Agenda 2030, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres y el Acuerdo de París sobre el Clima.

También tenemos que anticiparnos mejor a las crisis. En el 27º período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, pedí que se invirtiera para garantizar que todos los habitantes del planeta tuvieran acceso a sistemas de alerta temprana antes de 2027⁴. Además, en “Nuestra Agenda Común”, me comprometí a aumentar la capacidad de las Naciones Unidas para anticiparse mejor a los riesgos perfeccionando nuestra previsión estratégica, llevando a cabo acciones anticipatorias, estableciendo un “Laboratorio de Futuros” y publicando un informe sobre riesgos mundiales. Afianzar nuestra respuesta a las crisis y aumentar la concienciación, la preparación y la resiliencia de la población son objetivos que se refuerzan mutuamente.

FIGURA II

IMPACTO DE LAS CRISIS MUNDIALES EN LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: EJEMPLOS ESTADÍSTICOS INDICATIVOS⁵



En 2022 hasta 95 millones de personas más de lo previsto vivían en situación de pobreza extrema debido a la pandemia de COVID-19 por coronavirus y a la guerra en Ucrania. Más de cuatro años de avances contra la pobreza fueron borrados por la enfermedad de la COVID-19.



Los conflictos, la COVID-19, el cambio climático y el aumento de las desigualdades convergen para comprometer la seguridad alimentaria en todo el mundo; en 2021 casi 1 de cada 3 personas carecieron de acceso habitual a una alimentación adecuada. En 2021 el hambre afectó a unos 150 millones de personas más que en 2019.



En 2020, 22,7 millones de niños no recibieron las vacunas básicas, 3,7 millones más que en 2019. A mediados de 2022, 500 millones de personas habían sido infectadas por la COVID-19, lo que provocó 15 millones de muertes en 2020 y 2021.



Cabe la posibilidad de que 24 millones de estudiantes (desde preescolar hasta la universidad) no vuelvan nunca a la escuela tras la pandemia de COVID-19. En 2020 y 2021, 147 millones de niños perdieron más de la mitad de los días de enseñanza presencial.



En todo el mundo, una cuarta parte de las mujeres empleadas trabajan en los sectores de la agricultura, la silvicultura y la pesca, que son especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático. Las interrupciones relacionadas con la COVID-19 ampliaron significativamente la brecha de género en materia de seguridad alimentaria, del 6 % en 2019 al 10 % en 2020.



Las catástrofes naturales afectan directamente al acceso al agua limpia y el saneamiento, y lo hacen a un ritmo cada vez mayor, al ser más frecuentes las sequías e inundaciones debido al cambio climático. Dos mil millones de personas viven sin servicios de agua potable gestionados de forma segura.



La pandemia ralentizó el avance hacia el acceso universal a la energía limpia, según el Banco Mundial. En todo el mundo, 733 millones de personas aún no tienen acceso a la electricidad y durante la pandemia aumentó el número de personas que carecen de soluciones limpias para cocinar.



En 2020, la producción mundial retrocedió un 4,3 %, más del triple que durante la crisis financiera mundial de 2009. La recuperación económica mundial se vio frenada por nuevas oleadas de COVID-19, la crisis en Ucrania, el aumento de la inflación, las interrupciones de la cadena de suministro y otras perturbaciones.



En el sector manufacturero 1 de cada 3 puestos de trabajo se vio afectado negativamente por la pandemia de COVID-19. La industria manufacturera mundial se ha recuperado de la pandemia, pero los países menos adelantados han quedado rezagados.



La pandemia de COVID-19 provocó el primer aumento de la desigualdad de ingresos entre países en una generación, ya que el 10 % más rico de la población mundial posee el 76 % de la riqueza internacional.



Durante la pandemia, muchas ciudades se enfrentaron a la sobrecarga de los sistemas sanitarios y de transporte, a servicios de agua y saneamiento inadecuados y a un aumento del número de personas sin hogar, entre otros problemas. Al mismo tiempo, se estimaba que las administraciones locales obtendrían entre un 15 % y un 25 % menos de ingresos en 2021.



A pesar de las crisis mundiales, el consumo mundial sigue aumentando, en 2021 se calcula que fue de 69,47 billones de dólares, frente a los 62,2 billones de 2020. Las modalidades insostenibles de consumo y producción son la causa fundamental del cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad.



Las emisiones de CO2 relacionadas con la energía para 2021 aumentaron un 6 %, con lo cual desaparecieron los descensos relacionados con la pandemia. La COVID-19 afectó a la inversión en energías renovables, ya que antes de octubre de 2021 las energías limpias solo habían representado el 3 % del gasto en recuperación.



A pesar de los confinamientos, más de 17 millones de toneladas de plástico acabaron en los océanos en 2021, provocando más contaminación. La tensión económica provocada por la crisis de la COVID-19 puso en apuros a la pesca en pequeña escala, que representa al 90 % de los pescadores del mundo.



Los bosques desempeñan un papel importante en la reducción del riesgo de crisis globales relacionadas con catástrofes naturales. Sin embargo, cada año se destruyen 10 millones de hectáreas de bosque y la deforestación aumenta para compensar las pérdidas económicas causadas por la pandemia y la inflación.



En mayo de 2022, la cifra de desplazados forzados ascendió a 100 millones de personas, una cifra récord. En total, se calcula que el 41 % de los desplazados forzados en 2021 eran niños, que se ven afectados de forma desproporcionada por las crisis mundiales.



El aumento de la carga de la deuda soberana amenaza la recuperación pandémica y el crecimiento socioeconómico de los países en desarrollo. En los países de renta baja, la relación media entre deuda y exportaciones aumentó del 3,1 % al 8,8 % entre 2011 y 2020.

Enseñanzas extraídas de las recientes crisis mundiales complejas

En las dos últimas décadas, tras las crisis mundiales a gran escala, el mundo se ha unido, ha aprendido y ha tomado medidas concretas para reforzar las partes pertinentes del sistema multilateral y subsanar las deficiencias cuando ha sido necesario. En 2005, tras el tsunami en el océano Índico, y en 2010, tras el terremoto de Haití, el sistema humanitario mundial se sometió a importantes reformas para mejorar la coordinación y la respuesta a las grandes crisis⁶. En 2008, en plena crisis financiera mundial, el Grupo de los 20 se elevó a la categoría de Jefaturas de Estado y de Gobierno para coordinar mejor la respuesta económica internacional a la crisis. Por otra parte, en 2014, el brote de ébola en África Occidental llevó a un acuerdo para establecer el Programa de Emergencias Sanitarias de la Organización Mundial de la Salud en 2016⁷.

Las dos crisis mundiales complejas más recientes —la pandemia de COVID-19 y la crisis mundial de 2022 del costo de la vida— ofrecen algunas enseñanzas útiles sobre cómo podríamos afianzar la respuesta internacional ante esas crisis. La pandemia de COVID-19 afectó a todo el mundo y a todas las dimensiones del bienestar humano. A pesar de los esfuerzos del sistema multilateral, demostró que los gobiernos nacionales y el sistema multilateral mundial estaban mal provistos para afrontar con eficacia la magnitud y complejidad de esa emergencia⁸. El resultado fue una respuesta global a la COVID-19 en la que la coordinación fue insuficiente y no contó con el impulso de la solidaridad internacional⁹.

Las manifiestas desigualdades en la distribución de vacunas revelaron profundas deficiencias en el reparto de productos básicos vitales en situaciones de crisis. Aunque se pusieron rápidamente en marcha mecanismos innovadores a escala mundial, como el Acelerador del Acceso a las Herramientas contra la COVID-19, el Mecanismo COVAX para el Acceso Mundial a las Vacunas contra la COVID-19 y el Fondo Africano de Adquisición de Vacunas, con el fin de garantizar que todos los países tuvieran acceso a las vacunas y otras herramientas críticas, la distribución mundial de vacunas y otros recursos clave se politizó enormemente y fue muy desigual¹⁰. También se vio desigualdad en la respuesta mundial al impacto socioeconómico de la pandemia, ya que muchos países en desarrollo no tuvieron acceso a la financiación adecuada para mitigar el impacto en los medios de subsistencia de la población. Ante esos retos, el sistema multilateral fue incapaz de intermediar al más alto nivel para lograr la equidad en las vacunas u obtener un apoyo financiero más sólido para los países más vulnerables.

Celebro los esfuerzos que se están realizando por conducto de los organismos intergubernamentales para reforzar la preparación y la respuesta del mundo ante futuras pandemias, incluida la iniciativa de llegar a un “acuerdo sobre pandemias” a través del Órgano de Negociación Intergubernamental creado por la Asamblea Mundial de la Salud. La experiencia de la COVID-19 también demuestra la necesidad de establecer mecanismos que

complementen estos esfuerzos reforzando la respuesta global a los impactos secundarios de futuras pandemias.

Otro ejemplo de crisis mundial compleja es la crisis mundial de 2022 del costo de la vida, cuyos

efectos aún se dejan sentir hoy en día. Esta crisis se ha caracterizado por círculos viciosos con repercusiones en la alimentación, la energía y las finanzas y ha afectado a más de mil millones de personas en el mundo.

FIGURA III

CÍRCULOS VICIOSOS DE LA CRISIS DE 2022 DEL COSTO DE LA VIDA



Fuente: Global Crisis Response Group, informe núm. 2, junio de 2022¹¹.

En abril de 2022, organicé un Grupo de Respuesta Mundial a la Crisis de la Alimentación, la Energía y las Finanzas para buscar respuestas mundiales eficaces a estas crisis interconectadas e interceder por los más vulnerables. Invité a seis Jefes de Estado y de Gobierno a ser los paladines del Grupo, establecí un grupo directivo para garantizar la coordinación estratégica en todo el sistema de las Naciones Unidas e involucré a una comunidad más amplia de asociados, entre ellos el sector privado, la sociedad civil y el mundo académico¹². En mayo de 2022, en su resolución [76/264](#), la Asamblea General acogió con beneplácito “la iniciativa del Secretario General de crear un Grupo de Respuesta Mundial a la Crisis de la Alimentación, la Energía y las Finanzas, con un Comité Directivo presidido por la Vicesecretaria General”, y tomó nota con aprecio “del análisis y las recomendaciones que figuran en el primer informe del Grupo sobre la crisis tridimensional”.

La pandemia de COVID-19 y la crisis de 2022 del costo de la vida ofrecen lecciones sobre cómo el sistema multilateral podría responder más eficazmente a futuras crisis mundiales complejas. Entre ellas, se ha visto la importancia de:

- una respuesta internacional rápida, previsible y estructurada;
- el máximo aprovechamiento del poder único de convocatoria de las Naciones Unidas;
- el impulso del liderazgo político a través de redes de Estados Miembros dispuestos a actuar;
- la coordinación multisectorial e interdisciplinaria en todo el sistema multilateral;
- en cuanto a la respuesta mundial, el compromiso y la rendición de cuentas de las múltiples partes interesadas;
- el afianzamiento de la rendición de cuentas para cumplir los compromisos y dar coherencia al enfoque internacional.

Cómo afianzar la respuesta internacional a las crisis mundiales complejas

Las recientes crisis mundiales complejas han demostrado que, a escala mundial, los mecanismos convencionales de respuesta a las crisis no están a la altura de las circunstancias para responder de forma coherente y eficaz a las crisis mundiales que afectan a múltiples sectores al mismo tiempo. Carecemos de los foros necesarios a escala mundial para hacer frente a amenazas multidimensionales con una respuesta multidimensional. La arquitectura actual de respuesta, aunque es adecuada para fenómenos concretos, está demasiado fragmentada y es demasiado sectorial para responder con eficacia a crisis mundiales complejas. Nuestra respuesta mundial se ve obstaculizada con demasiada frecuencia por la ausencia de incentivos para que las entidades multilaterales contribuyan a obtener resultados colectivos, y por unos mecanismos y mandatos de rendición de cuentas que no fomentan la colaboración ni los esfuerzos conjuntos. A menudo somos demasiado lentos a la hora de convocar a los interlocutores adecuados al nivel adecuado o carecemos de medios para colaborar y coordinarnos entre sectores y comunicar con claridad lo que hay que hacer. En algunos tipos específicos de crisis, nuestros mecanismos de respuesta global son débiles o están poco desarrollados.

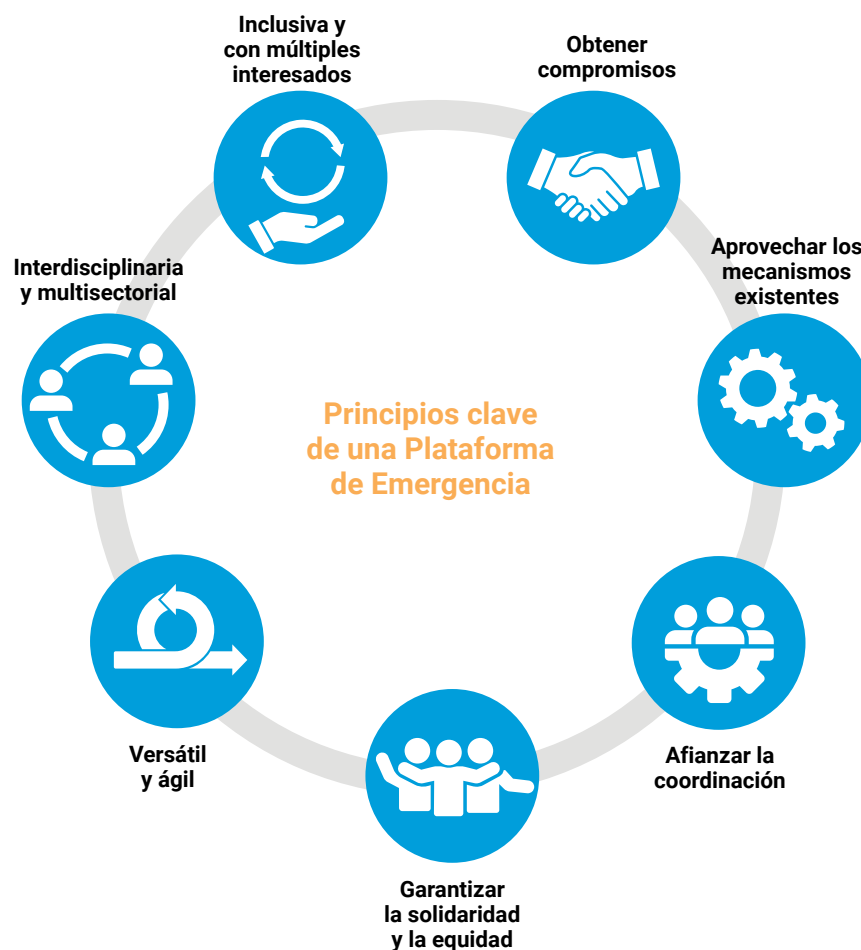
Debemos colmar esas lagunas, aprender de las crisis recientes y adoptar un enfoque diferente, multidisciplinario y multipartito, que nos permita responder mejor a las crisis mundiales complejas. Necesitamos un enfoque más formal, predecible y estructurado. Cuando el mundo se enfrenta a una crisis mundial compleja, debemos asegurarnos de que todas las partes del sistema multilateral sean responsables de contribuir a una respuesta colectiva. No existe ningún organismo que reúna a las partes interesadas en caso de crisis mundial compleja; solo las Naciones Unidas pueden hacerlo y debemos tomar las decisiones que lo hagan posible.

Partiendo de las ideas propuestas en “Nuestra Agenda Común” y aprendiendo de las crisis recientes, **propongo que la Asamblea General dote al Secretario General y al sistema de las Naciones Unidas de una autoridad permanente para organizar y poner en funcionamiento automáticamente una Plataforma de Emergencia en caso de que en el futuro se produzca una crisis mundial compleja de escala, gravedad y magnitud suficientes.**

Posible funcionamiento de una Plataforma de Emergencia

FIGURA IV

PRINCIPIOS CLAVE DE UNA PLATAFORMA DE EMERGENCIA



PRINCIPIOS CLAVE

Para responder a la amplitud de las posibles crisis mundiales, una Plataforma de Emergencia deberá adherirse a los siguientes principios:

- > **VERSATILIDAD Y AGILIDAD.** Necesitamos un mecanismo versátil de respuesta que no se ciña exclusivamente a un tipo concreto de posible riesgo y que pueda adaptarse a las características específicas de cualquier crisis. Por este motivo, la Plataforma de Emergencia no sería un órgano o entidad permanente, sino un conjunto de protocolos que puedan activarse en caso necesario.
- > **SOLIDARIDAD Y EQUITAD.** A partir de las experiencias de anteriores crisis mundiales complejas, una Plataforma de Emergencia debe promover e impulsar activamente una respuesta internacional en cuyo centro estén los principios de equidad y solidaridad¹³. En consonancia con la promesa de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás, una Plataforma de Emergencia debe velar por que los más vulnerables ante una crisis mundial compleja, y los que tienen menos capacidad para hacer frente a sus impactos, reciban el apoyo necesario de quienes tienen los medios para hacerlo. Además, una Plataforma de Emergencia debe procurar que los afectados por una crisis tengan voz en la respuesta y que los más vulnerables y marginados de una sociedad reciban la protección que necesitan.

> **AFIANZAMIENTO DE LA COORDINACIÓN.**

Sobre la base del Capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas, todos los participantes multilaterales en una Plataforma de Emergencia, incluidas las instituciones financieras internacionales y los organismos especializados de las Naciones Unidas, así como los fondos y programas de los organismos de las Naciones Unidas, deberían cooperar con el Secretario General e informarle al respecto cuando emprendieran actividades que contribuyeran a una respuesta integral a una crisis mundial compleja, con el objetivo de afianzar la coordinación multilateral, reconociendo al mismo tiempo que las entidades multilaterales que participen en una Plataforma de Emergencia seguirían siendo totalmente responsables del cumplimiento de su mandato específico ante el órgano rector correspondiente.

> **INTERDISCIPLINARIA Y MULTISECTORIAL.**

La respuesta a una crisis mundial compleja debe incorporar todos los conocimientos técnicos pertinentes y aunar diferentes enfoques y estrategias sectoriales.

> **INCLUSIVA Y CON MÚLTIPLES INTERESADOS.**

Una Plataforma de Emergencia debería ser inclusiva y permitir la participación de todos los interlocutores relevantes con capacidad para contribuir de manera productiva a la respuesta global. Debería incluir a interlocutores relevantes de todo el mundo, incluidos el sector privado, la sociedad civil, expertos en cuestiones concretas, el mundo académico y otros. El Secretario General se encargaría de designarlos y de supervisar sus aportaciones a la respuesta.

> **CAPACIDAD PARA OBTENER COMPROMISOS Y EXIGIR RESPONSABILIDADES A LOS INTERLOCUTORES.**

Los mecanismos de respuesta deben cerciorarse de que los interlocutores participantes asuman compromisos claros que apoyen de forma directa e inmediata la respuesta mundial a una crisis compleja. Por ejemplo, puede ser un compromiso relacionado con recursos financieros o técnicos, un compromiso de intermediación ante interlocutores clave o un compromiso relacionado con hacer un cambio político significativo que tenga un impacto constructivo en la respuesta a la crisis. Los participantes tendrían que aceptar la responsabilidad de cumplir esos compromisos.

> **APROVECHAR LOS MECANISMOS EXISTENTES DE RESPUESTA OPERATIVA Y DE COORDINACIÓN.**

Una Plataforma de Emergencia trataría de aprovechar los mecanismos sectoriales existentes de respuesta de emergencia para obtener resultados colectivos y en ningún caso los desplazaría. Las actividades de una Plataforma de Emergencia se centrarían en la convocatoria y la promoción de alto nivel y evitarían duplicar la respuesta operativa y técnica de los organismos que tienen los conocimientos técnicos pertinentes y que han recibido de los Estados Miembros el mandato de dirigir y coordinar en ámbitos específicos.

DECISIÓN DE ORGANIZAR UNA PLATAFORMA DE EMERGENCIA

El Secretario General decidiría cuándo organizar una Plataforma de Emergencia en respuesta a una crisis mundial compleja. Antes de tomar la decisión, el Secretario General consultaría con:

- > la Presidencia de la Asamblea General;
- > la Presidencia del Consejo de Seguridad (si corresponde);
- > las autoridades nacionales u organizaciones regionales pertinentes;
- > las entidades pertinentes de las Naciones Unidas, los organismos especializados, las instituciones financieras internacionales y otras instituciones y organismos multilaterales a los que los Estados Miembros han encomendado la tarea de responder a crisis que sucedan en sectores específicos.

Los factores que se tendrían en cuenta como parte de la decisión de organizar una Plataforma de Emergencia podrían incluir:

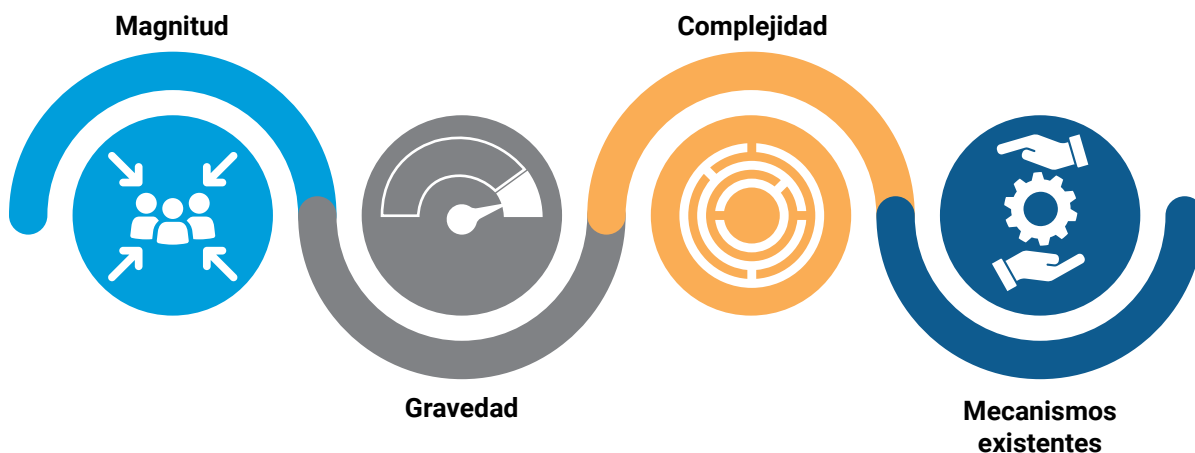
- a) **Gravedad de una crisis.** Se tendría en cuenta la gravedad de los efectos primarios y secundarios de una crisis, con parámetros como el número de personas afectadas, el impacto en los indicadores económicos mundiales o la escala de los daños ambientales;
- b) **Magnitud de una crisis.** Incluiría el número de personas, países o regiones afectadas por los efectos primarios y secundarios de la crisis.
- c) **Complejidad de una crisis.** Se incluiría aquí la consideración de si se trata de una crisis multidimensional, multisectorial e interconectada que requiera la coo-

peración entre pilares y sectores de los gobiernos nacionales, el sistema de las Naciones Unidas u otros elementos del sistema multilateral, así como la implicación de organizaciones o agrupaciones específicas de países, gobiernos locales, instituciones financieras internacionales, el sector privado o la sociedad civil;

- d) **Mecanismos existentes de respuesta operativa y de coordinación.** Se trataría de estudiar si se podría responder adecuadamente a una crisis a través de un mecanismo sectorial específico existente y si organizar una Plataforma de Emergencia supondría brindar apoyo adicional político y de intermediación a los mecanismos existentes de respuesta operativa y de coordinación.

FIGURA V

FACTORES QUE CONTRIBUYEN A LA DECISIÓN DE CONVOCAR UNA PLATAFORMA DE EMERGENCIA



OBJETIVOS DE ALTO NIVEL DE UNA PLATAFORMA DE EMERGENCIA

Los objetivos generales de una Plataforma de Emergencia serían los siguientes:

- a) **Liderazgo político de alto nivel.** Aprovechar la legitimidad y el poder de convocatoria únicos de las Naciones Unidas de forma oportuna y previsible; designar y reunir rápidamente a los interlocutores al nivel adecuado para responder a las crisis mundiales complejas que requieren una acción multisectorial y multipartita, aprovechar el papel de los buenos oficios del Secretario General para facilitar el diálogo entre los interlocutores clave o superar los obstáculos o trabas que impidan una respuesta eficaz;
- b) **Garantizar la equidad y la solidaridad en la respuesta internacional.** Centrar los esfuerzos de respuesta internacional en garantizar que los más vulnerables y los que tienen menos capacidad para hacer frente a las crisis mundiales complejas reciban el apoyo y la asistencia que necesitan, en consonancia con la promesa hecha en la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás;
- c) **Respuesta multilateral coherente.** Garantizar que el sistema multilateral pueda acordar, promover y aplicar una respuesta coherente y conjunta a una crisis mundial compleja, y aprovechar los conocimientos, recursos y capacidades de todo el sistema multilateral, basándose en el principio de afianzamiento de la coordinación descrito anteriormente;
- d) **Multilateralismo inclusivo e interconectado.** Facilitar un foro multipartito que reúna a todos los interlocutores relevantes que puedan contribuir a la respuesta —incluidas, entre otras, las redes de Estados Miembros dispuestos a actuar, el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, los organismos regionales y los interlocutores pertinentes del sector privado, la sociedad civil, el mundo académico y las organizaciones no gubernamentales—, reconociendo al mismo tiempo el papel primordial de los órganos intergubernamentales en la toma de decisiones;
- e) **Intermediación y comunicación estratégica.** Intercambiar datos, análisis y recomendaciones de políticas que sean oportunos y precisos para apoyar la intermediación mundial y lograr un consenso político internacional sobre el camino a seguir;
- f) **Obtener compromisos y exigir a los interlocutores clave que rindan cuentas en cuanto al apoyo prestado a la respuesta mundial.** Cerciorarse de que todos los participantes asuman compromisos que puedan contribuir fructíferamente a la respuesta y de cuyo cumplimiento rindan cuentas.

FIGURA VI

OBJETIVOS DE UNA PLATAFORMA DE EMERGENCIA



PLAZOS EN UNA PLATAFORMA DE EMERGENCIA

En principio, la Plataforma de Emergencia debería organizarse durante un período finito para responder a una crisis específica. Al final de ese período, si fuera necesario, el Secretario General podría ampliar los trabajos de una Plataforma de Emergencia, pero sin convertirla en un órgano o entidad permanente.

RELACIÓN CON LOS GOBIERNOS, LOS ÓRGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS ORGANISMOS EXISTENTES DE COORDINACIÓN

En consonancia con lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas, la decisión de organizar una Plataforma de Emergencia en respuesta a una crisis respetaría plenamente la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de cada Estado. El trabajo de una Plataforma de Emergencia se basaría en el principio de que cada Estado es el principal responsable de responder a las necesidades de las personas afectadas por una crisis en su territorio.

La Plataforma de Emergencia no duplicaría el mandato de los órganos principales y subsidiarios de las Naciones Unidas, como la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. La Plataforma de Emergencia como mecanismo se organizaría en apoyo de los órganos principales, asegurándose de que todos ellos tuvieran acceso a los datos y análisis pertinentes. La Plataforma de Emergencia, una vez organizada, sería un instrumento del sistema de las Naciones Unidas para llevar a la práctica las decisiones adoptadas por los órganos pertinentes.

Tampoco duplicaría el mandato de coordinación o el liderazgo de las entidades y órganos de las Naciones Unidas. La Plataforma de Emergencia debería brindar apoyo político e intermediación de alto nivel a las actividades cotidianas operacionales y de coordinación que llevan a cabo las entidades con mandato.

APOYO DE SECRETARÍA A UNA PLATAFORMA DE EMERGENCIA

Una vez que se hubiera tomado la decisión de organizar y poner en marcha una Plataforma de Emergencia, se solicitaría a las entidades multilaterales con conocimientos técnicos pertinentes sobre la naturaleza de la crisis mundial compleja que enviaran personal adscrito para apoyar el trabajo de la Plataforma. Se prepararía de antemano una lista de personal con conocimientos técnicos pertinentes sobre distintos tipos de crisis, con los correspondientes memorandos de entendimiento acordados, para garantizar la disponibilidad inmediata y automática de los recursos de personal. El personal adscrito formaría un equipo de trabajo encargado de poner en marcha a la Plataforma de Emergencia y proporcionaría todas las formas de apoyo necesarias mientras estuviera en marcha la Plataforma de Emergencia. Entre otras cosas, se diseñaría una estrategia de respuesta clara y transparente y se garantizaría que la Plataforma de Emergencia tuviera acceso a datos, análisis y recomendaciones políticas para apoyar la labor de intermediación.

DOTACIÓN DE RECURSOS EN UNA PLATAFORMA DE EMERGENCIA

Tras la activación de una Plataforma de Emergencia, los gastos iniciales de funcionamiento se sufragarían con los recursos existentes. Después, se pediría a las entidades de las Naciones Unidas y a otros interlocutores pertinentes que prestasen apoyo al funcionamiento cotidiano de la Plataforma de Emergencia, por ejemplo, mediante la adscripción de expertos técnicos. Además, podría ser necesario movilizar recursos financieros para actividades específicas de respuesta, en función de factores pertinentes como el tipo de crisis, la idoneidad de los instrumentos de financiación sectoriales existentes y la magnitud de la crisis.

PROTOCOLOS PARA UNA PLATAFORMA DE EMERGENCIA

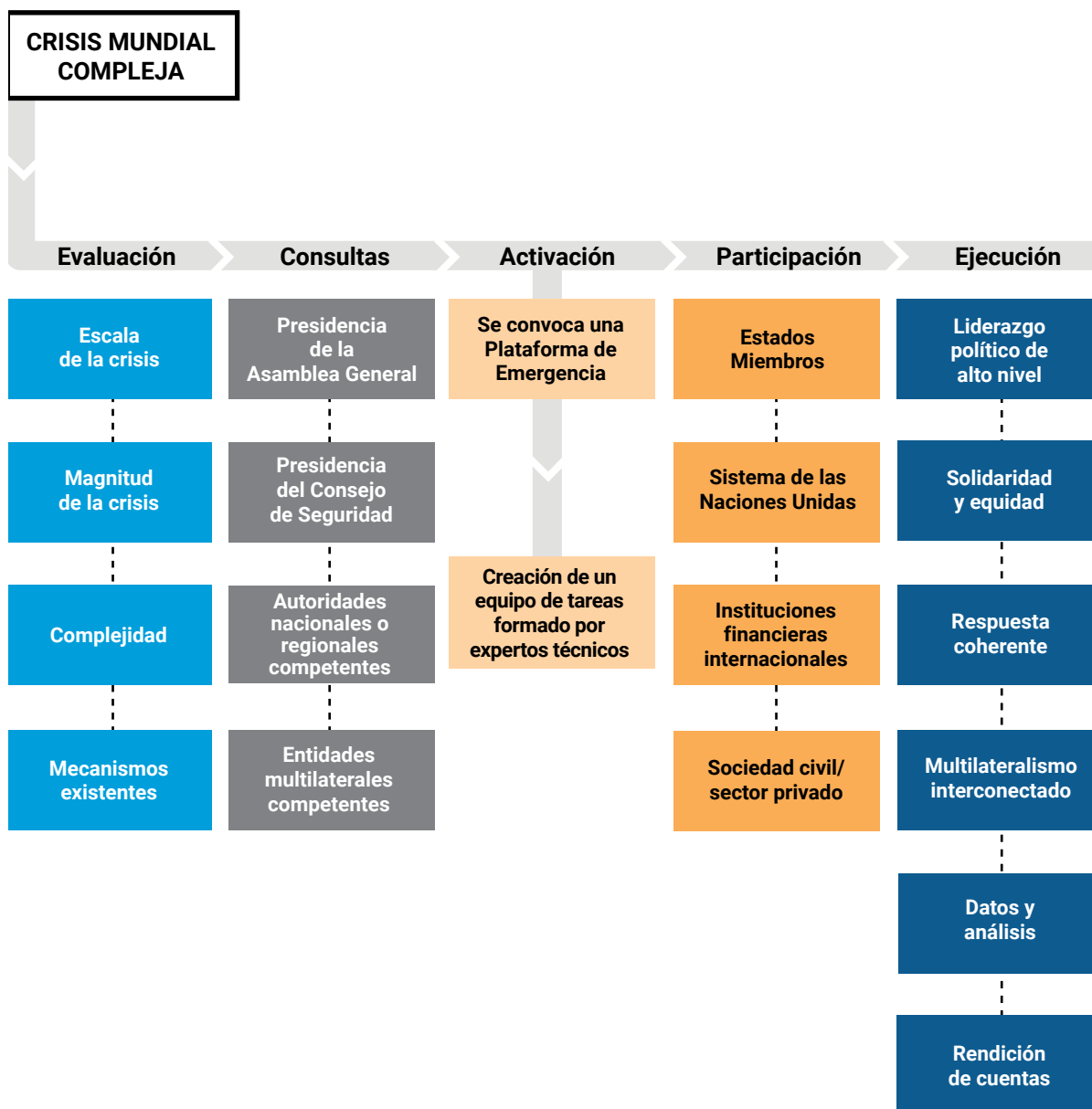
Si la Asamblea General otorgara un mandato al Secretario General y al sistema de las Naciones Unidas para que organizaran y pusieran en funcionamiento una Plataforma de Emergencia, el sistema de las Naciones Unidas tendría que elaborar protocolos internos detallados para acordar medidas específicas que abarcaran una serie de escenarios.

INFORMAR A LA ASAMBLEA GENERAL

Tras organizarla y ponerla en funcionamiento, el Secretario General informaría periódicamente a la Asamblea General sobre las actividades de la Plataforma de Emergencia.

FIGURA VII

FLUJO DEL PROCESO Y RESPUESTA DE LA PLATAFORMA DE EMERGENCIA



Recomendaciones a los Estados Miembros

Invito a los Estados miembros a que estudien mi propuesta de crear una Plataforma de Emergencia para contribuir a reforzar la respuesta internacional a las crisis mundiales complejas. A este respecto, los Estados Miembros podrían aprovechar los siguientes elementos para incluirlos en el Pacto de Futuro durante su preparación:

- a) Recordar los compromisos asumidos en la declaración sobre la conmemoración del 75º aniversario de las Naciones Unidas (resolución [75/1](#) de la Asamblea General), para estar mejor preparados no solo ante crisis relacionadas con la salud, sino también ante otros retos y crisis;
- b) Hacer notar que el mundo se enfrenta cada vez más a crisis mundiales complejas y multidimensionales con efectos simultáneos en múltiples sectores y países, y hacer notar además que es probable que las futuras crisis mundiales sean más frecuentes y más complejas y tengan repercusiones más amplias y disruptivas debido a varios factores, entre ellos una mayor interconexión mundial, los avances tecnológicos y el cambio climático;
- c) Reconocer que una respuesta internacional reforzada ante las crisis mundiales complejas contribuiría a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como al cumplimiento de las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos y a los objetivos de género;
- d) Hacer notar la importancia de extraer lecciones de la respuesta internacional a recientes crisis mundiales complejas;
- e) Recordar la resolución [76/264](#) de la Asamblea General, en la que la Asamblea acogió con satisfacción la iniciativa del Secretario General de establecer un Grupo de Respuesta Mundial a la Crisis de la Alimentación, la Energía y las Finanzas;
- f) Reconocer que la variedad de riesgos que podrían provocar crisis mundiales complejas requiere una respuesta internacional reforzada, así como iniciativas para reducir los riesgos y prevenir las crisis;
- g) Reconocer que una respuesta internacional reforzada a las crisis mundiales complejas debe ser versátil para responder a los diferentes tipos de crisis, promover la equidad y la solidaridad, garantizar la coherencia del sistema multilateral, ser multisectorial e interdisciplinaria y permitir la participación de múltiples interlocutores pertinentes interesados y debe alinearse con los mecanismos existentes de coordinación y respuesta;
- h) Decidir que el Secretario General tiene autoridad permanente para organizar y poner en funcionamiento automáticamente una Plataforma de Emergencia en caso de crisis mundiales complejas de escala, gravedad y magnitud considerables;
- i) Decidir que la Plataforma de Emergencia no sería un órgano o institución permanente, sino un conjunto de protocolos que podrían activarse en caso de crisis mundial compleja;
- j) Decidir que el Secretario General organizará la Plataforma de Emergencia en respuesta a una crisis mundial compleja en consulta con la Presidencia de la Asam-

blea General, la Presidencia del Consejo de Seguridad, si corresponde, las autoridades nacionales y las organizaciones regionales competentes y las entidades competentes de las Naciones Unidas, los organismos especializados, las instituciones financieras internacionales y otras instituciones multilaterales que tienen el mandato de responder en caso de crisis sectoriales;

- k)** Decidir que, en caso de crisis mundial compleja, se solicite al Secretario General que establezca una Plataforma de Emergencia con el objetivo de:
 - i)** ofrecer liderazgo político de alto nivel convocando a los interlocutores pertinentes para responder a las crisis mundiales complejas;
 - ii)** asegurar que la respuesta internacional se base en la solidaridad y la equidad;
 - iii)** dirigir la respuesta del sistema multilateral a una crisis mundial compleja para garantizar una respuesta coherente y coordinada;
 - iv)** liderar un foro multilateral que reúna a todos los interlocutores relevantes que puedan contribuir a la respuesta;
 - v)** dirigir la intermediación y las comunicaciones estratégicas de alto nivel en respuesta a una crisis mundial compleja, entre otras cosas garantizando que los datos, los análisis y las recomendaciones políticas sean oportunos y precisos;
 - vi)** obtener compromisos claros de los interlocutores clave para apoyar de forma directa e inmediata la respuesta mundial a una crisis compleja;
 - vii)** garantizar la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos y las promesas de todos los interlocutores participantes.
- l)** Recordar el Capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas y pedir que todos los participantes multilaterales en una Plataforma de Emergencia, incluidas las

instituciones financieras internacionales y los organismos especializados de las Naciones Unidas, así como los fondos y programas de los organismos de las Naciones Unidas, cooperen con el Secretario General y le informen al respecto cuando emprendan actividades que contribuyan a una respuesta de todo el sistema a una crisis mundial compleja, con el objetivo de afianzar la coordinación multilateral, reconociendo al mismo tiempo que las entidades multilaterales que participan en una Plataforma de Emergencia siguen siendo totalmente responsables del cumplimiento de su mandato específico ante el órgano rector correspondiente;

- m)** Acordar que, una vez activada, se organice una Plataforma de Emergencia por un período finito determinado por el tipo de crisis y que, al final de dicho período, el Secretario General pueda prorrogarla por el tiempo que sea necesario;
- n)** Solicitar que, una vez organizada una Plataforma de Emergencia, el Secretario General informe periódicamente a la Asamblea General sobre sus actividades;
- o)** Subrayar que la decisión de organizar una Plataforma de Emergencia en respuesta a una crisis mundial compleja y su labor deben respetar plenamente la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de los Estados;
- p)** Destacar además que la decisión de organizar una Plataforma de Emergencia apoyaría y complementaría la respuesta de otros órganos principales de las Naciones Unidas con mandato para responder a las crisis, y que no afectaría a la función encomendada a ningún órgano intergubernamental;
- q)** Destacar que la decisión de organizar una Plataforma de Emergencia proporcionaría liderazgo político de alto nivel e intermediación en respuesta a una crisis mundial compleja en apoyo de otras entidades de las Naciones Unidas con mandato para coordinar la respuesta ante crisis sectoriales específicas.

Conclusión

Vivimos un período de gran incertidumbre, al mismo tiempo, sabemos que los riesgos a los que nos enfrentamos son cada vez mayores y más complejos. La única forma de responder adecuadamente a esas crisis es una mayor cooperación internacional y las Naciones Unidas son la única organización con el alcance y la legitimidad necesarios para convocar al más alto nivel e impulsar la acción mundial.

Debemos seguir reforzando el sistema multilateral para que esté en condiciones de afrontar los retos del mañana. Mi propuesta de establecer protocolos para organizar y poner en funcionamiento una Plataforma de Emergencia es un paso concreto hacia ese objetivo. Insto a los Estados Miembros a que aprovechen la oportunidad que representa la Cumbre del Futuro para reunirse y acordar formas de reforzar nuestra respuesta a las crisis mundiales complejas.

Anexo

CONSULTAS CON LOS ESTADOS MIEMBROS Y OTRAS PARTES INTERESADAS

Las ideas del presente informe se basan en la propuesta de una Plataforma de Emergencia que se resumió en el informe titulado “Nuestra Agenda Común” (A/75/982) y que se alimentó de amplias consultas con los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas, líderes de opinión, jóvenes y miembros de la sociedad civil de todo el mundo. El informe político responde en particular a las ricas y detalladas reflexiones de

los Estados Miembros y otras partes interesadas sobre “Nuestra Agenda Común”, durante más de 25 debates de la Asamblea General. Esto se plasmó en particular en las consultas temáticas de febrero y marzo de 2022, organizadas por la Presidencia de la Asamblea General, en las que se formuló una petición específica de información más detallada sobre las propuestas. Además, antes de la publicación del presente informe de políticas, las propuestas se debatieron con los Estados Miembros en reuniones celebradas con los grupos regionales y en consultas separadas con asociados de la sociedad civil.

Notas finales

- 1 Presidencia de la Asamblea General, "Our Common Agenda: Summary of the Thematic Consultations", (mayo de 2022), disponible en www.un.org/pga/76/wp-content/uploads/sites/101/2022/05/Final-OCA-summary-.pdf.
- 2 Véase Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* (Nueva York, Random House, 2007).
- 3 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Panorama global humanitario 2022* (Ginebra, 2022), págs. 17 y 39.
- 4 Véase <https://news.un.org/en/story/2022/11/1130277>.
- 5 Fuentes: Naciones Unidas, *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022* (Nueva York, 2022); Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Ensuring SDG progress amid recurrent crises*, informe de políticas núm. 137 (2022); Banco Mundial, "Final consumption expenditure (current US\$)", disponible en <https://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.TOTL.CD>; J. Rentschler, M. Salhab y B. Arga Jafino, "Flood risk already affects 1.81 billion people. Climate change and unplanned urbanization could worsen exposure", blog del Banco Mundial, 28 de junio de 2022; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Forests: at the heart of a green recovery from the COVID-19 pandemic*, informe de políticas núm. 80 (2020). Banco Mundial, "COVID-19 Slows Progress Toward Universal Energy Access" (Washington, D.C., 2022); Naciones Unidas, *La COVID-19 en un mundo urbano* (informe de políticas, 2020); Agencia Internacional de Energía, "Despite some increases in clean energy investment, world is in midst of 'uneven and unsustainable economic recovery' - with emissions set for 2nd largest rebound in history", 28 de octubre de 2021.
- 6 Comité Permanente entre Organismos, "IASC Transformative Agenda", disponible en <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>.
- 7 Organización Panamericana de la Salud, "Asamblea Mundial de la Salud aprueba nuevo Programa de Emergencias Sanitarias", 25 de mayo de 2016, disponible en www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=12098.
- 8 Consejo Ejecutivo de la Organización Mundial de la Salud, "Strengthening WHO preparedness for and response to health emergencies: Strengthening the global architecture for health emergency preparedness, response and resilience", 5 de enero de 2023.
- 9 "Respuesta Integral de las Naciones Unidas frente a la COVID-19" (actualización de 2021), disponible en inglés en <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/12/un-comprehensive-response-covid-19-2021.pdf>.
- 10 Véase Organización Mundial de la Salud, "Acelerador del Acceso a las Herramientas contra la COVID-19", disponible en <https://www.who.int/es/initiatives/act-accelerator>; Gavi, "COVAX", disponible en www.gavi.org/covax-facility; y Unión Africana, "African Vaccine Acquisition Trust (AVAT) announces 108,000 doses of vaccines arriving in Mauritius as part of the first monthly shipment of Johnson & Johnson vaccines", 7 de agosto de 2021, disponible en <https://africacdc.org/news-item/african-vaccine-acquisition-trust-avat-announces-108000-doses-of-vaccines-arriving-in-mauritius-as-part-of-the-first-monthly-shipment-of-johnson-johnson-vaccines/>.
- 11 Naciones Unidas, Grupo de Respuesta Mundial a la Crisis de la Alimentación, la Energía y las Finanzas, "Global impact of the war in Ukraine: Billions of people face the greatest cost-of-living crisis in a generation", informe de políticas núm. 2 (2022), pág. 8.
- 12 Por ejemplo, el grupo de trabajo sobre alimentación colaboró con una red diversa que incluía a comerciantes de productos básicos, el Consejo Internacional de Cereales, empresas multinacionales, la Cámara de Comercio Internacional, organizaciones de productores, organizaciones de procesadores y grupos sindicales.
- 13 Según se define en la resolución [57/213](#) de la Asamblea General, que establece que: "La solidaridad, como valor fundamental en virtud del cual hay que hacer frente a los problemas mundiales de manera que se distribuyan equitativamente los costos y cargas de conformidad con los principios básicos de la equidad y la justicia social y haciendo que quienes sufren o se benefician menos reciban ayuda de quienes se benefician más".

