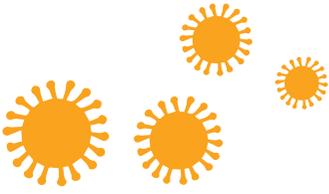


Juan Ramón de la Fuente y Pablo Arrocha Olabuenaga



# Iniciativa de México para garantizar el **acceso mundial a medicamentos, vacunas y equipo médico** para hacer frente a la crisis de COVID-19<sup>1</sup>

El 20 de abril de 2020, una propuesta mexicana presentada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas fue aprobada por 179 votos de países como copatrocinadores, para convertirse en la resolución 74/274,<sup>2</sup> con el título “Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a medicamentos, vacunas y equipo médico para hacer frente a la crisis de COVID-19”.



<sup>1</sup> Una versión anterior de este texto se publicó en <[www.justsecurity.com](http://www.justsecurity.com)>. Se reproduce con el permiso de los autores, tras su revisión de la traducción del inglés al español.

<sup>2</sup> Véase <<https://undocs.org/es/A/RES/74/274>>.

## Introducción

El 26 de marzo de 2020, el Grupo de los Veinte (G20) celebró una cumbre virtual enfocada en la pandemia de COVID-19. En esa reunión, el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, hizo tres propuestas concretas (López, 2020). La primera de éstas fue la intervención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para garantizar que todos los países tengan igualdad de acceso a los medicamentos y el equipo médico que, debido a la pandemia en curso, los Estados con ventaja económica están acaparando. También dijo que la ONU debería intervenir para evitar la especulación económica en la compra y adquisición de medicamentos y equipo médico. Unas semanas después, el 20 de abril, esta propuesta mexicana, respaldada por 179 países como copatrocinadores, sería adoptada por consenso como la resolución 74/274 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con el título “Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a medicamentos, vacunas y equipo médico para hacer frente a la crisis de COVID-19” (ONU, 2020a).

Queremos explicar cómo esta resolución se abrió camino en el sistema de las Naciones Unidas durante un periodo en el que la Organización ha adoptado procedimientos especiales para continuar con su vital labor, cómo las delegaciones se unieron en este proceso y cómo el mandato que ahora se establece en esta primera resolución orientada a la acción puede ayudar a la comunidad mundial a hacer frente a la pandemia de coronavirus.

### La iniciativa de México en las Naciones Unidas

Es en tiempos de crisis cuando más se necesita a las Naciones Unidas. El propósito de lograr la cooperación internacional para la solución de los problemas globales de carácter económico, social o humanitario es el núcleo de la Organización, como se refleja en el párrafo 3 del artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas. Como lo mencionó Andras Vamos-Goldman en su artículo para *Just Security* (Vamos-Goldman, 2020): “Cuando la disfuncionalidad internacional realmente importa”, la Asamblea General de las Naciones Unidas puede y debe desempeñar un papel crucial para impulsar la cooperación internacional y fortalecer la labor del Secretario General para ese fin. Más aún cuando el Consejo de Seguridad, que debería tomar medidas decisivas para

hacer frente a esta pandemia, ha estado, sin duda, “desaparecido en acción” (Gladstone, 2020).

El 2 de abril, la Asamblea General aprobó por consenso la resolución 74/270 (ONU, 2020e) presentada por Ghana, Indonesia, Liechtenstein, Noruega, Singapur y Suiza, intitulada “Solidaridad mundial para luchar contra la enfermedad denominada coronavirus (COVID-19)”. Con certeza, esta resolución –de la que México se enorgullece de haber copatrocinado– envió un importante mensaje de unidad al reafirmar el compromiso de todos los Estados con la cooperación internacional y el multilateralismo, y su apoyo firme al papel central del sistema de las Naciones Unidas en la respuesta mundial a la pandemia de COVID-19. Sin embargo, sus términos tienen un carácter declaratorio y no establecen acciones específicas ni decisiones sobre la forma de operar; aunque era la intención declarada de esta iniciativa. En una carta del 30 de marzo, los autores de la resolución indicaron expresamente lo siguiente:

Este proyecto de resolución representa un primer paso importante y tardío que *deja abierta la posibilidad de resoluciones posteriores sobre cuestiones específicas o áreas adicionales no cubiertas en nuestro proyecto de resolución*. De hecho, creemos que se necesitarán más decisiones de la Asamblea General para abordar eficazmente esta compleja crisis mundial.\*

Es en este contexto que, a partir de las propuestas que presentó el presidente de México en la cumbre virtual del G20, el equipo de la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas elaboró un proyecto de resolución para la revisión y aprobación de la Asamblea General.

### Un proceso inusual

La resolución 74/274 fue la segunda aprobada por la Asamblea General mediante un “procedimiento de silencio” excepcional, conforme a la decisión 74/544, intitulada “Procedimiento para la toma de decisiones de la Asamblea General durante la pandemia de la enfermedad del coronavirus de 2019 (COVID-19)”, en la que se establecen las condiciones en las que este órgano puede operar ahora que no es posible reunirse en la sede de

\* Énfasis añadido.



las Naciones Unidas para trabajar de forma habitual. La decisión establece lo siguiente:

La Asamblea General,

Preocupada por la situación respecto de la enfermedad del coronavirus 2019 (COVID-19) y las limitaciones recomendadas en reuniones llevadas a cabo dentro de la sede de las Naciones Unidas como medidas de precaución destinadas a contener la propagación de COVID-19,

Autoriza al Presidente de la Asamblea General, cuando, a su juicio, no sea posible celebrar una sesión plenaria de la Asamblea General debido a la pandemia de coronavirus, a que, tras consultar con la Mesa de la Asamblea General, distribuya a todos los Estados Miembros los proyectos de decisión de la Asamblea General con apego a un procedimiento de silencio de 72 horas como mínimo,

Decide que, si no se rompe el silencio, la decisión se tendrá por adoptada y la Asamblea General tomará nota de ella en su primera sesión plenaria que se celebre después del cese de las medidas cautelares, tan pronto como las circunstancias lo permitan, y que esta decisión sobre el procedimiento de toma de decisiones de la Asamblea General estará en vigor hasta finales de mayo, a menos que se prorrogue por este procedimiento.

La resolución 74/274 es también la primera orientada a la acción que se aprueba durante esta crisis. Como primer paso, México preparó un proyecto de resolución y lo distribuyó a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas el 3 de abril, junto con una nota conceptual que explicaba los objetivos y el alcance del proyecto. En circunstancias normales, una vez presentado el proyecto, las delegaciones realizan rondas de consultas en la ONU. Sobra decir que, bajo las actuales reglas de distanciamiento social, este proceso se vuelve prácticamente imposible. No obstante, a pesar de las dificultades con los métodos de trabajo, era importante que México llevara a cabo un proceso de consultas abierto, incluyente y transparente en la medida de lo posible. Se dio tiempo suficiente para que todas las delegaciones estudiaran el texto, lo compartieran con sus gobiernos y transmitieran cualquier sugerencia, pregunta o comentario a los puntos focales de la Misión de México. De hecho, varias delegaciones solicitaron aclaraciones o presentaron propuestas de texto, como es normal en las negociaciones multilaterales. Todas las preguntas recibieron respuestas, y todas las propuestas fueron consideradas cuidadosamente.

Es importante destacar que en la elaboración del proyecto se tuvo debidamente en cuenta el Informe de las Naciones Unidas “Responsabilidad compartida, solidaridad mundial: Responder a los impactos socioeconómicos de COVID-19” (ONU, 2020d), y que a lo largo de todo el proceso se realizaron estrechas consultas con la Oficina del Secretario General.

Tras un examen minucioso de todas las observaciones recibidas, se hicieron cambios en el texto para que la resolución fuera más precisa. Estos ajustes incluyeron algunos elementos reiterados por varias delegaciones, así como cuestiones importantes, pero que no modificaron la naturaleza y el alcance del proyecto original. Se trataba de un proceso muy delicado, ya que debía asegurar que se lograra un equilibrio para que la resolución fuera eficaz, pero también para hacer posible su aprobación por consenso.

El 8 de abril se envió el texto final al presidente de la Asamblea General con la petición de que se distribuyera, con apego al procedimiento de silencio, a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas para su aprobación por consenso, de acuerdo con la decisión 74/544. El proceso de consulta que condujo a un texto equilibrado permitió también obtener el respaldo de 179 países de todas las regiones del mundo que copatrocinaron la resolución. Esto representa el 93% de los miembros de la Organización.

Tras la petición al presidente de la Asamblea General, las consultas con la Mesa de la Asamblea General se realizaron el 15 de abril, una semana después de su presentación oficial. La Mesa también examinó otros dos proyectos de resolución presentados por Rusia (ONU, 2020b) y por Arabia Saudita (ONU, 2020c), respectivamente. Ambos textos se refieren a la pandemia de COVID-19 (aunque incluyen elementos mucho más políticos que prácticos). Esto llevó a algunas delegaciones a sugerir que las tres propuestas se fusionaran, en la medida de lo posible, o se consideraran conjuntamente como un paquete.

México abogó firmemente por su consideración independiente y por la publicación inmediata de su proyecto de resolución, con apego al procedimiento de silencio, teniendo en cuenta el particular proceso de consultas seguido, así como la especificidad de las cuestiones abordadas en su texto, y el hecho de que su proyecto ya se había presentado oficialmente para su examen (a diferencia del proyecto de resolución de Arabia Saudita en ese



momento). La Mesa estuvo de acuerdo con este enfoque y, consecuentemente, formuló su recomendación. Por lo tanto, el proyecto de resolución entró en un procedimiento de silencio ese mismo día, con fecha límite del 20 de abril, a las 5:00 pm (hora del este de EUA).

Como corolario de las otras dos iniciativas, baste decir que tanto la resolución de Rusia como la de Arabia Saudita también se distribuyeron finalmente conforme al procedimiento de silencio y ambas recibieron objeciones que impidieron su adopción. El presidente de la Asamblea General nombró a los embajadores de Afganistán y de Croacia como coordinadores de las iniciativas relacionadas con la pandemia de COVID-19, que incluyen estos dos textos además de una nueva iniciativa presentada por Egipto, Argelia, China, Arabia Saudita y Zambia, respecto al “Fortalecimiento de la respuesta rápida nacional e internacional al impacto de COVID-19 en las mujeres y las niñas”.

### Desafíos y reacciones

■ El procedimiento de silencio de 72 horas que condujo a la aprobación de la resolución 74/274 fue crucial para asegurar el consenso. Los esfuerzos por aumentar el número de delegaciones copatrocinadoras nunca cesaron, y durante ese tiempo las cifras siguieron creciendo. Esto fue resultado de las gestiones de la Misión Permanente de México ante la ONU en Nueva York, con el invaluable apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y los esfuerzos coordinados con los gobiernos.

Al mismo tiempo surgieron tensiones políticas, ya que la resolución se distribuyó bajo el procedimiento de silencio justo al día siguiente de que el presidente Donald Trump anunciara que los Estados Unidos de América detendrían su financiación a la Organización Mundial de la Salud (OMS). Aunque la resolución 74/274 no aborda la función de la OMS, sí reafirma el papel fundamental del sistema de las Naciones Unidas en la coordinación



de la respuesta mundial para controlar y contener la propagación de la enfermedad viral, y reconoce la función de liderazgo crucial que desempeña la OMS. Esta última mención, que había estado ahí desde el primer borrador y a la que ninguna delegación se había referido en sus comentarios, se convirtió repentinamente en el centro de atención en esta coyuntura particular, lo que llevó a un intercambio intenso con nuestros colegas estadounidenses. En consecuencia, la Misión de EUA ante la ONU no rompió el silencio, pero presentó oficialmente una explicación de su posición (United States Mission to the United Nations, 2020) en la que se desvincularon de los párrafos 1 y 5 de la parte operativa en los siguientes términos:

Los Estados Unidos continúan profundamente comprometidos a trabajar con la comunidad mundial para responder a la actual pandemia de coronavirus (COVID-19). Si bien los Estados Unidos apoyan en general la resolución titulada “Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a medicamentos, vacunas y equipo médico para hacer frente a COVID-19”, se desvinculan del párrafo 1 de la parte operativa relativo al “papel rector crucial” de la Organización Mundial de la Salud en el brote de COVID-19. Aunque los Estados Unidos reconocen que la OMS debe desempeñar un papel en los esfuerzos por poner fin a este brote, seguimos seriamente preocupados por la falta de independencia que ha mostrado la OMS desde el comienzo de la pandemia.

[...]

Además, los Estados Unidos se desvinculan del párrafo 5 de la parte operativa debido a nuestra inquietud respecto del texto relativo a la creación de un nuevo grupo de trabajo interinstitucional de las Naciones Unidas. Nos preocupa seriamente la forma en que la Organización Mundial de la Salud ha respondido a la pandemia, y la creación de capas burocráticas de las Naciones Unidas carentes de controles para garantizar la independencia, la rendición de cuentas y la transparencia, nos parece innecesaria e imprudente.

Los Estados Unidos solicitan que esta Explicación de Posición forme parte del acta de las reuniones.

También presentaron explicaciones generales de posición la Unión Europea, Australia, Liechtenstein, Venezuela, Reino Unido y Pakistán. No obstante, ninguna de estas explicaciones se disoció de ningún párrafo de la resolución ni se opuso a ninguno de sus contenidos. En

general, se refirieron, por una parte, a la necesidad de mejorar las negociaciones y los procesos de consulta en estos tiempos de crisis y, por otra, a algunos elementos adicionales que las delegaciones habrían preferido que se incluyeran.

Es cierto que se podrían haber agregado otros elementos políticos para lograr una resolución más sólida, pero eso habría hecho que fuera mucho más difícil (si no imposible) producir un texto que pudiera aprobarse por consenso, dadas las circunstancias actuales y los métodos de trabajo limitados. Por ello, la convicción de México fue siempre la de mantener un texto breve y orientado a la acción que permitiera al Secretario General actuar en esta crisis con el pleno respaldo de la Asamblea General.



### **Empoderar al Secretario General mediante una resolución sucinta orientada a la acción**

El principal objetivo de la resolución 74/274 es lograr que el sistema de las Naciones Unidas se comprometa a garantizar un acceso equitativo a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico, al evitar la especulación y el acaparamiento que puedan obstaculizar que los países obtengan esos suministros esenciales. Para ello, confiere al Secretario General dos mandatos específicos:

- En primer lugar, en estrecha colaboración con la OMS y otros organismos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas –entre ellos las instituciones financieras internacionales–, determinar y recomendar opciones, incluidos los enfoques, para aumentar rápidamente la fabricación y fortalecer las cadenas de suministro que promuevan y garanticen el acceso y la distribución de manera justa, transparente, equitativa, eficiente y oportuna de instrumentos preventivos, pruebas de laboratorio, reactivos y material de apoyo, suministros médicos esenciales, nuevos diagnósticos, medicamentos y futuras vacunas contra la enfermedad COVID-19, con miras a ponerlos a disposición de todos los que los necesiten, en particular en los países en desarrollo.
- En segundo lugar, implementar las medidas necesarias, en estrecha colaboración con la OMS, para coordinar y seguir eficazmente los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas para promover y garantizar el acceso mundial a los medicamentos,

las vacunas y el equipo médico necesarios para hacer frente a la pandemia de COVID-19 y, a este respecto, considerar la posibilidad de establecer un equipo de tareas interinstitucional.

Cabe mencionar que el Secretario General tendrá que informar a los Estados miembros sobre sus esfuerzos en la aplicación de esta resolución.

Si bien la aprobación consensuada de la resolución 74/274 fue un logro notable dadas las circunstancias, su verdadera importancia radica en el efecto real que pueda tener en la práctica. Esto dependerá de la capacidad del Secretario General, junto con la OMS, para asegurarse de que el sistema de las Naciones Unidas desempeñe un papel crucial para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico para hacer frente a la pandemia de COVID-19.

Ahora es el momento de pasar de la retórica a la acción, y especialmente cuando las vacunas y los tratamientos empiecen a estar disponibles en un futuro previsible. México seguirá prestando particular atención al seguimiento que se dé a la resolución 74/274 y continuará explorando las formas en que las Naciones Unidas pueden reafirmar su papel de liderazgo en esta crisis.

Creemos que existe ahora una nueva oportunidad para asegurar que el consenso internacional reflejado en la resolución 74/274 muestre de manera efectiva el impacto positivo que el sistema de las Naciones Unidas tiene en la vida de las personas en todo el mundo y, asimismo, demuestre el poder del multilateralismo y la cooperación internacional, valores que México y nosotros personalmente seguiremos promoviendo y adoptando.

### Juan Ramón de la Fuente

Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas; expresidente de la Academia Mexicana de Ciencias.  
jrfuente1@gmail.com

### Pablo Arrocha Olabuenaga

Asesor Jurídico de la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas.  
pablo\_jessup@yahoo.com

### Referencias específicas

- Gladstone, R. (2020), "U.N. Security Council 'Missing In Action' in Coronavirus Fight", *The New York Times*. Disponible en: <<https://www.nytimes.com/2020/04/02/world/americas/coronavirus-united-nations-guterres.html>>, consultado el 6 de julio de 2020.
- López Obrador, A. M. (2020), "Versión estenográfica de la intervención del presidente Andrés Manuel López Obrador en la Cumbre Virtual de Líderes del G20". Disponible en: <<https://lopezobrador.org.mx/2020/03/26/version-estenografica-de-la-intervencion-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-la-cumbre-virtual-de-lideres-del-g20/>>, consultado el 6 de julio de 2020.
- ONU (2020a), "Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente a la COVID-19". Disponible en: <<https://undocs.org/es/A/RES/74/274>>, consultado el 6 de julio de 2020.
- ONU (2020b), "Declaración de solidaridad de las Naciones Unidas ante los retos que plantea la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19)". Disponible en: <<https://undocs.org/es/A/74/L.51/Rev.1>>, consultado el 6 de julio de 2020.
- ONU (2020c), "Respuesta unificada contra las amenazas para la salud mundial: la lucha contra la COVID-19". Disponible en: <<https://undocs.org/es/A/74/L.57>>, consultado el 6 de julio de 2020.
- ONU (2020d), "Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19". Disponible en: <[https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_report\\_socio-economic\\_impact\\_of\\_COVID-19.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_report_socio-economic_impact_of_COVID-19.pdf)>, consultado el 6 de julio de 2020.
- ONU (2020e), "Solidaridad mundial para luchar contra la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19)". Disponible en: <<https://undocs.org/es/A/74/L.52>>, consultado el 6 de julio de 2020.
- United States Mission to the United Nations (2020), "Explanation of Position on resolution 'International Cooperation to ensure global access to medicines, vaccines and medical equipment to face COVID-19'". Disponible en: <<https://usun.usmission.gov/explanation-of-position-on-resolution-international-cooperation-to-ensure-global-access-to-medicines-vaccines-and-medical-equipment-to-face-covid-19/>>, consultado el 6 de julio de 2020.
- Vamos-Goldman, A. (2020), "When International Dysfunctionality Really Matters", *Just Security*. Disponible en: <<https://www.justsecurity.org/69633/when-international-dysfunctionality-really-matters/>>, consultado el 6 de julio de 2020.