

# Un faro en la oscuridad: México y la resolución 74/274 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

## *A Light in the Darkness: Mexico and the United Nations General Assembly Resolution 74/274*

Pablo Arrocha Olabuenaga

Coordinador de Asuntos Jurídicos y de Sanciones

Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas

[parrocha@sre.gob.mx](mailto:parrocha@sre.gob.mx)

■

### **Resumen:**

El 20 de abril de 2020, la Asamblea General de la ONU adoptó su resolución 74/274 “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”. Esta iniciativa mexicana, que contó con el endoso de 179 Estados Miembros, fue la primera decisión sustantiva y orientada a la acción adoptada por Naciones Unidas frente a la peor crisis sanitaria de nuestros tiempos. Este logro multilateral vino acompañado de un complejo proceso de negociación, agravado por las restricciones de la covid-19 para el pleno ejercicio de la labor diplomática. En este artículo se narra el proceso de negociación *sui generis* que tuvo lugar el año pasado, haciendo énfasis en los métodos de trabajo disponibles, los obstáculos que enfrentó la delegación mexicana, los ajustes que se hicieron al texto y, finalmente, el alcance de la resolución 74/274 que cobra ahora más relevancia ante el actual proceso de acceso y distribución de vacunas.

■

### **Abstract:**

On 20 April 2020, the United Nations General Assembly adopted its resolution 74/274 entitled “International cooperation to ensure global access to medicines, vaccines and medical equipment to face COVID-19”. This Mexican initiative, which was endorsed by 179 Member States, was the first substantive and action-oriented decision adopted by the United Nations in the face of the worst sanitary crisis of our time. This multilateral achievement was accompanied by a complex negotiation process, aggravated by the restrictions imposed by COVID-19 to the diplomatic practice in full. This article recounts the *sui generis* negotiation process that took place last year, emphasizing the working methods available, the obstacles faced by the Mexican delegation, the adjustments to the text and, finally, the scope of resolution 74/274 which has now become more relevant in light of the ongoing process of access and distribution of vaccines.

■

### **Palabras clave:**

Diplomacia multilateral, proceso de negociación, Naciones Unidas, métodos de trabajo.

■

### **Key Words:**

Multilateral diplomacy, negotiation process, United Nations, working methods.

# Un faro en la oscuridad: México y la resolución 74/274 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

*Pablo Arrocha Olabuenaga*

## Introducción

El 20 de abril de 2020 —cuando la pandemia causada por la covid-19 estaba en su apogeo y se cerraron prácticamente a nivel mundial las oficinas, los comercios, las escuelas, los restaurantes, los espectáculos, se cancelaron los vuelos y se puso pausa a la vida cotidiana—, en la ciudad de Nueva York con calles prácticamente desiertas, la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución 74/274 “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”.<sup>1</sup> Esta resolución, presentada por México y endosada por 179 copatrocinadores, fue la primera resolución sustantiva sobre la pandemia (y por muchos meses, la única) que adoptaran las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta los importantes retos prácticos y políticos que enfrentaba la ONU en ese momento, aunados a la gran presión impuesta a todo el Sistema de las Naciones Unidas para actuar, con especial énfasis en el secretario general António Guterres, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Consejo de Seguridad, la adopción de esta resolución fue sin duda un logro de no poca monta.

---

<sup>1</sup> Asamblea General de la ONU, “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”, A/RES/74/274, 21 de abril de 2020, en <https://undocs.org/es/A/RES/74/274> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

Materializar este objetivo tampoco fue tarea fácil y requirió un singular despliegue de diplomacia multilateral.

El objetivo de este texto, por tanto, es dar visibilidad al proceso de negociación *sui generis* que tuvo lugar el año pasado, haciendo énfasis en los métodos de trabajo disponibles, los obstáculos que enfrentó la delegación mexicana, los ajustes que se hicieron al texto y, finalmente, el alcance de la resolución 74/274, que cobra ahora más relevancia ante el actual proceso de acceso y distribución de vacunas.

## Manos a la obra

El origen de la iniciativa fue el planteamiento que el presidente Andrés Manuel López Obrador hizo al G20 en su cumbre virtual enfocada en la pandemia de la covid-19, el 26 de marzo de 2020. En esa ocasión, el presidente mexicano propuso que:

La ONU intervenga para que se garantice a todos los pueblos, y los países por igual, el acceso a medicamentos y a equipos, que por la emergencia están siendo acaparados por los que tienen más posibilidad económica. La ONU debe de intervenir también para que no haya especulación en compras de medicamentos, equipos, ventiladores, todo lo que se requiere.<sup>2</sup>

Esta propuesta fue retomada inmediatamente por el embajador Juan Ramón de la Fuente, representante permanente de México ante la ONU, quien al día siguiente dio la instrucción al equipo de la delegación mexicana de poner “manos a la obra”. Así se consolidó un equipo de trabajo para cubrir todos los frentes de esta iniciativa; desde la redacción sustantiva de un proyecto de resolución y preparar materiales de apoyo, hasta el diseño de la estrategia de negociación, la comunicación con las auto-

<sup>2</sup> Andrés Manuel López Obrador, “Versión estenográfica de la intervención del presidente Andrés Manuel López Obrador en la Cumbre Virtual de Líderes del G20”, 26 de marzo de 2020, 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/> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

ridades de las Naciones Unidas y la observancia de las reglas de procedimiento relevantes.

Tomando en consideración que el edificio de las Naciones Unidas permanecía cerrado y que la Secretaría de la ONU no había habilitado aún una plataforma virtual para el desahogo de los trabajos, se trataba sin duda de un proceso inusual. El marco de referencia para operar quedó establecido en la decisión 74/544 de la Asamblea General, adoptada por procedimiento de silencio el 27 de marzo de 2020.<sup>3</sup> En esta decisión, propuesta por el presidente de la 74 Asamblea General, Tijjani Muhammad-Bande, se estableció un procedimiento para actuar ante las limitaciones generadas por la pandemia, consistente en dos pasos: el presidente de la Asamblea General, tras consultas con la Mesa de la Asamblea, podría circular un proyecto de resolución bajo el procedimiento de silencio durante un plazo de 72 horas para la consideración de toda la membrecía. Si ninguna delegación rompía el silencio, la resolución se tendría por adoptada y la Asamblea tomaría nota de ello en la primera oportunidad que tuviese para reunirse de manera presencial.<sup>4</sup> Además, el 9 de abril de 2020, el presidente Muhammad-Bande circuló un documento que desglosaba “paso a paso” la forma práctica en la que se implementaría la decisión 74/544.<sup>5</sup> En este documento se consideraron los elementos que debían contener las comunicaciones mediante las cuales se sometiesen las propuestas al procedimiento de silencio, las consecuencias de las objeciones, la emisión de explicaciones de posición o el registro de propuestas revisadas, por mencionar algunos aspectos. Estos dos documentos, interpretados a la luz del Reglamento de la Asamblea General, marcaron el rumbo que debía seguir la iniciativa mexicana desde el punto de vista procesal.

<sup>3</sup> Tijjani Muhammad-Bande, Nota del presidente de la Asamblea General, 27 de marzo de 2020, en <https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/03/PGA-letter-dated-27-March-on-COVID19.pdf> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

<sup>4</sup> T. Muhammad-Bande, Nota del presidente de la Asamblea General, 24 de marzo de 2020, en <https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/03/Covid-19-Draft-decision-24-March-2020.pdf> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

<sup>5</sup> T. Muhammad-Bande, Nota del presidente de la Asamblea General, 9 de abril de 2020, en <https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/04/Updated-Step-by-step-procedure-for-decision-via-silence-procedure.pdf> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

La primera resolución aprobada bajo este procedimiento extraordinario fue la 74/270 “Solidaridad mundial para luchar contra la enfermedad por coronavirus de 2019 (covid-19)”.<sup>6</sup> Esta propuesta, presentada por Ghana, Indonesia, Liechtenstein, Noruega, Singapur y Suiza, y que México copatrocinó, constituye principalmente una declaración de unidad ante la pandemia, y destaca la importancia de la cooperación internacional y del multilateralismo. Si bien se trata de un texto importante (necesario incluso), dado el tono político en el panorama internacional del momento, no está orientado a la toma de acción ni incluye medidas específicas para enfrentar la crisis. De hecho, los coautores de la resolución, en su carta de exposición de motivos del 30 de marzo de 2020, señalaron que esta propuesta dejaba abierta la posibilidad a resoluciones subsecuentes sobre aspectos específicos y para la toma de decisiones necesarias para atajar la crisis de manera efectiva.

En este contexto, la propuesta de México siguió la pauta que fue marcada por la resolución 74/270 al enfocarse en un aspecto específico, buscando que la ONU retomara el liderazgo que le corresponde ante una crisis mundial de esta magnitud y gravedad. Por ello, el diseño del texto de la iniciativa tuvo un alcance muy limitado desde el principio, con un objetivo técnico concreto: facilitar la cooperación internacional, con la intermediación de las Naciones Unidas para asegurar el acceso a las medicinas, las vacunas y el equipo médico.

Es importante recordar que las diferencias políticas en el Consejo de Seguridad habían hecho imposible que ese órgano principal tomase acción alguna, de manera asertiva, para atajar la pandemia causada por la covid-19. De hecho, no fue sino hasta el 1 de julio, casi tres meses después de la adopción de la resolución 74/274, que el Consejo pudo adoptar una resolución, al exigir un cese general e inmediato de hostilidades, en apoyo al llamado del secretario general, pues se corría el riesgo de que la pandemia de la covid-19 pudiera agravar la paz y la seguridad internacionales.<sup>7</sup> Esto, aunado a la creciente presión de la opinión pública ante la aparente irrelevancia de la ONU, hizo que la propuesta mexicana fuese aún más importante y urgente.

<sup>6</sup> Asamblea General de la ONU, “Solidaridad mundial para luchar contra la enfermedad por coronavirus de 2019 (covid-19)”, A/RES/74/270, 3 de abril de 2020, en <https://undocs.org/es/A/RES/74/270> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

<sup>7</sup> Consejo de Seguridad de la ONU, “Resolución 2532 (2020)”, S/RES/2532, 1 de julio de 2020, en [https://undocs.org/es/S/RES/2532\(2020\)](https://undocs.org/es/S/RES/2532(2020)) (fecha de consulta: 3 de marzo de 2021).

## Un texto breve y técnico

Como ya se mencionó, cualquier propuesta sometida a la consideración de la Asamblea General tendría que ser aprobada por consenso, dada la imposibilidad de votar de manera presencial. Bastaría con que una sola delegación de los 193 miembros de la ONU rompiera el silencio para frenar esta iniciativa e impedir su adopción. Con un veto otorgado de facto a cada Estado Miembro, la vara de aprobación resultaba muy alta. Teniendo esto en mente, su buscó preparar un proyecto de resolución breve, técnico, lo menos controvertido posible y orientado a la acción. Bajo esa premisa, se dio inicio a una primera etapa de deliberación interna encaminada a una redacción con esas características.

Dado que esta iniciativa implicaría el involucramiento del secretario general de la ONU, México mantuvo una estrecha comunicación con su oficina a fin de asegurar que cualquier planteamiento que se hiciera contara con su visto bueno y fuese además realista desde un punto de vista de gestión. También se tuvo en cuenta el enfoque planteado sobre el tema en el informe del secretario general *Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-Economic Impacts of COVID-19*, el cual se publicó en el mes de marzo de 2020.<sup>8</sup> Esto contribuyó a que el proyecto de resolución fuera coherente con los esfuerzos que hasta ese momento estaban siendo desplegados por la ONU.

Esta primera etapa de trabajo, en su mayoría de carácter interno, tuvo lugar del viernes 27 de marzo al viernes 3 de abril, fecha en la que se circuló la primera versión del proyecto de resolución (seis párrafos preambulares y cinco párrafos operativos) a todas las delegaciones, abriendo el proyecto al copatrocinio de los Estados. Así, a una semana de que el presidente López Obrador hiciera su propuesta al G20, México contaba ya con una propuesta concreta para plantear en las Naciones Unidas.

Además de las dificultades inherentes al consenso, había que considerar la falta de un espacio para llevar a cabo consultas informales de negociación o incluso para hacer una presentación del texto. Cabe recordar

---

<sup>8</sup> Secretario General de la ONU, *Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-Economic Impacts of COVID-19*, Nueva York, ONU, marzo de 2020, en [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_report\\_socio-economic\\_impact\\_of\\_covid19.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_report_socio-economic_impact_of_covid19.pdf) (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

que, en esos primeros días de la pandemia, mientras la sede de la ONU se mantenía cerrada, no se había normalizado el uso de plataformas virtuales ni existía un acuerdo entre las delegaciones para recurrir a ellas a fin de desahogar la labor de diplomacia multilateral. La Secretaría de la Organización tampoco contaba con las herramientas ni con el mandato para asistir a las delegaciones en este sentido. Ello implicaba un reto adicional a fin de garantizar la transparencia y la inclusividad del proceso. En ese contexto, fue imprescindible mantener informada a toda la membresía, por escrito, de los pasos que México seguiría para impulsar esta iniciativa con el fin de evitar un bloqueo bajo el potencial argumento de opacidad. Como primera medida, se decidió acompañar el proyecto de resolución de una nota conceptual concisa con el objeto de explicar de manera puntual el origen de la propuesta y, más importante aún, sus objetivos específicos.

A partir del momento en el que se distribuyó el “proyecto cero” de resolución comenzó una intensa labor de consultas bilaterales, principalmente por vía telefónica, a todos los niveles. Esto sirvió para responder dudas y recibir los comentarios de las delegaciones sobre el texto. La delegación mexicana mostró siempre la mayor apertura a escuchar a todos los Estados que quisieran hacer sugerencias o aportaciones, y de esta manera asegurar que se llevara a cabo una seria consideración de éstas. Todo diplomático que se ha desempeñado como delegado en foros multilaterales sabe que no hay texto al que no se le pueda sugerir una coma adicional. Y no hay delegado que resista la tentación de proponer esa coma. No fue sorpresa, por tanto, que se recibieran comentarios y propuestas a prácticamente todos los párrafos del proyecto y que hubiese incluso propuestas de párrafos adicionales.

Sin embargo, no había que olvidar que mientras más cambios se hicieran al texto, mientras más elementos se le incorporaran, más difícil podría resultar garantizar el consenso de la Asamblea General. Esto implicó un minucioso ejercicio de depuración en el que muchas propuestas, valiosas en su contenido, fueron dejadas de lado a fin de privilegiar el foco de atención de la iniciativa y evitar abrir nuevos frentes de controversia. Además, en esta etapa había que tener en cuenta que el “proyecto cero” ya contaba con varios copatrocinios, de tal suerte que México tendría que rendir cuentas ante este grupo de Estados por las eventuales modificaciones, sabiendo de antemano que ellos ya habían hecho suyo el texto circulado originalmente.

Desde un punto de vista técnico, ésta fue sin duda la tarea más complicada y requirió un hilvanado fino, junto con una buena dosis de sensibilidad política y labor diplomática para, por un lado, consolidar un lenguaje sustantivo, lo más apolítico posible, haciendo sólo los cambios imprescindibles, y, por el otro, garantizar que todas las delegaciones se hubiesen sentido escuchadas y atendidas en sus intereses, todos legítimos, para evitar un bloqueo. Sin duda, se logró el objetivo. Los cambios que se hicieron al proyecto de resolución fueron los necesarios y suficientes para hacerlo más claro, demostrando al mismo tiempo apertura y flexibilidad.

Después de cuatro días de intensas negociaciones, el miércoles 7 de abril, la delegación mexicana envió dos comunicaciones: una primera nota a las delegaciones que habían copatrocinado el “proyecto cero”, que ya eran más de cincuenta y de todas las regiones del mundo, en el que se compartía la versión revisada del texto y explicaba los cambios hechos al mismo; y una segunda nota dirigida a toda la membrecía para presentar el texto revisado. En ambas, se informaba que el texto sería formalmente remitido al presidente de la Asamblea General Muhammad-Bande, de conformidad con lo establecido en la decisión 74/544. Al día siguiente, 8 de abril de 2020, el embajador De la Fuente le enviaría una nota a Muhammad-Bande solicitando que el proyecto de resolución, registrado ya con el símbolo L.56, fuera puesto formalmente bajo silencio para su adopción.

## Proliferación de iniciativas

Además de todos los retos inherentes a la propuesta mexicana, se sumó un ambiente parlamentario enrarecido por una repentina proliferación de propuestas relacionadas con la covid-19; algunas con ángulos políticos específicos y otras como nuevas ideas que surgieron ante la imposibilidad de expandir el alcance del proyecto de resolución presentado por México. Por ejemplo, el 26 de marzo, Rusia remitió una propuesta al presidente de la Asamblea General que consistía en adoptar, a través de una resolución de la Asamblea, una “Declaración sobre la solidaridad de las Naciones Unidas a la luz de los retos presentados por la covid-19”, mientras que Arabia Saudita, junto con un pequeño grupo de Estados, circuló el 14 de abril un proyecto de resolución con el título “United Res-

ponse against Global Health Threats: Combating COVID-19”. Estos proyectos, uno presentado antes y el otro después de que México circulase su iniciativa, generaron un ambiente de competencia de textos que llevó a varios miembros de la Asamblea a hablar de la necesidad de “poner orden”. En el caso específico de Arabia Saudita, que presidía el G20, consideraba, por tanto, que cualquier iniciativa que derivara de la reunión sostenida el 26 de marzo debía ser encabezada por su delegación. Así, sugirieron fusionar su texto con el de México, enfoque que no se consideró pertinente dada la alta carga política del de Arabia Saudita.

Desde un punto de vista procesal, esto tenía un impacto político importante toda vez que el procedimiento establecido en la decisión 74/544, señalaba que el presidente Muhammad-Bande podría someter un proyecto de resolución bajo silencio tras haber consultado con la Mesa de la Asamblea. En un principio, esto fue previsto como un mecanismo informativo que permitiría alertar a todas las delegaciones de la posible adopción de una resolución. Sin embargo, la Mesa aprovechó esta condicionante para valorar la pertinencia de poner bajo silencio alguna propuesta, y ante la proliferación de proyectos de resolución sobre la covid-19, algunos miembros de la Mesa comenzaron a sugerir que los distintos proponentes deberían organizarse para presentar un solo texto consolidado.

México no era miembro de la Mesa de la Asamblea General, lo cual limitaba la influencia que pudiese tener en sus discusiones. No obstante, siempre esgrimió en consultas bilaterales con otros miembros que, bajo el artículo 40 del Reglamento de la Asamblea General, la Mesa no tenía facultades para discutir el fondo de tema alguno.<sup>9</sup> En este contexto, a pesar de que la propuesta mexicana había sido remitida formalmente para su procesamiento desde el 8 de abril, el presidente de la Asamblea General decidió esperar a que se circulara la propuesta saudita y convocó una reunión de la Mesa el 15 de abril para considerar todas las propuestas sobre la covid-19 en conjunto. Este enfoque, inaceptable para México, también fue duramente criticado por Argentina, quien sí era miembro de la Mesa. Esta delegación fue una gran aliada en las deliberaciones de ese foro, argumentando además

---

<sup>9</sup> ONU, Reglamento de la Asamblea General, art. 40, en [https://www.un.org/es/ga/about/ropga/ropga\\_genctee.shtml](https://www.un.org/es/ga/about/ropga/ropga_genctee.shtml) (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

que la propuesta mexicana, que contaba ya con 146 copatrocinios, no podía tratarse en igualdad de circunstancias que la propuesta rusa de una declaración política y la propuesta saudita circulada la víspera.<sup>10</sup>

Finalmente, tras la reunión de la Mesa, se desechó la idea de posibles fusiones y el proyecto de resolución de México se circuló bajo procedimiento de silencio.<sup>11</sup> No fue sino hasta el 17 de abril que las propuestas rusa y saudita se circularon también bajo procedimiento de silencio.<sup>12</sup> De estas tres, sólo la mexicana sobreviviría las 72 horas sin objeción para ser adoptada. Ante estas circunstancias, el 20 de abril el presidente de la Asamblea General nombró dos facilitadores, la embajadora Adela Raz de Afganistán y el embajador Ivan Šimonović de Croacia, para coordinar las iniciativas restantes relacionadas con la covid-19, a las que se había sumado un tercer proyecto “Strengthening National and International Rapid Response to the Impact of COVID-19 on Women and Girls”, presentado por Egipto, Argelia, China, Arabia Saudita y Zambia.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Argentina en ONU (@ArgentinaUN), “En la reunión de la Mesa de la Asamblea General, Argentina apoyó la pronta adopción de la propuesta de México”, en Twitter, 15 de abril de 2020, 12:23, en <https://twitter.com/ArgentinaUN/status/1250474856191332352> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

<sup>11</sup> Asamblea General de la ONU, “International Cooperation to Ensure Global Access to Medicines, Vaccines and Medical Equipment to Face COVID-19”, A/74/L.56, 8 de abril de 2020, en <https://www.un.org/pga/74/2020/04/15/international-cooperation-to-ensure-global-access-to-medicines-vaccines-and-medical-equipment-to-face-covid-19/> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

<sup>12</sup> Asamblea General de la ONU, “Declaration of Solidarity of the United Nations in the Face of the Challenges Posed by the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)”, A/74/L.51/Rev.1, 16 de abril de 2020, en <https://www.un.org/pga/74/2020/04/17/declaration-of-solidarity-of-the-United-nations-in-the-face-of-the-challenges-posed-by-the-coronavirus-disease-2019-covid-19/> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021); Asamblea General de la ONU, “United Response Against Global Health Threats: Combating COVID-19”, A/74/L.57, 14 de abril de 2020, en <https://www.un.org/pga/74/2020/04/17/united-response-against-global-health-threats-combating-covid-19/> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

<sup>13</sup> Presidente de la Asamblea General de la ONU, “Appointment of Co-coordinators for COVID-19-Related Initiatives”, 20 de abril de 2021, en <https://www.un.org/pga/74/2020/04/20/appointment-of-co-coordinators-for-covid-19-related-initiatives/> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

## Setenta y dos horas de espera

Una vez que dio inicio el procedimiento de silencio del entonces proyecto de resolución L.56, comenzó la tensa calma de las 72 horas. El equipo de la delegación de México monitoreaba con cautela que no se prendieran focos rojos sobre posibles objeciones. De manera adicional, como parte de la estrategia para fortalecer el texto y elevar el costo político de un eventual rompimiento de silencio, se redoblaron los esfuerzos para incrementar el número de copatrocinadores del proyecto. Ante la imposibilidad de votar, éste era el mecanismo más efectivo para mostrar un apoyo expreso al texto y su aceptación generalizada. Con el paso de las horas se registraron más y más copatrocinios hasta llegar a 179. Así, no sólo más de dos terceras partes de la Asamblea General hacían suyo el proyecto de resolución, sino que sólo un pequeño grupo de 14 delegaciones no se asociaba a él. La falta de copatrocinio de ninguna manera implicaba objeción, pero era el único indicador para poder pulsar el ambiente parlamentario en esos tiempos tan extraños. El monitoreo se concentró en esas 14 delegaciones para asegurar que todo avanzara de manera positiva; entre ellas, estaba Estados Unidos.

A lo largo del proceso de preparación y revisión del texto, siempre se mantuvo un acercamiento con la delegación de Estados Unidos, haciendo énfasis en la naturaleza imparcial y apolítica del texto. No era secreto que ese país había tenido una relación tensa (por decir lo menos) con la OMS desde el inicio de la pandemia.<sup>14</sup> Sin embargo, el día anterior a que el proyecto L.56 fuese sometido a silencio, el entonces presidente Donald Trump declaró la suspensión de fondos de Estados Unidos a esa Organización.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Como referencia, véase Tamara Keith y Malaka Gharib, "A Timeline of Coronavirus Comments from President Trump and WHO", en NPR, 15 de abril de 2020, en <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2020/04/15/835011346/a-timeline-of-coronavirus-comments-from-president-trump-and-who> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

<sup>15</sup> Julian Borger, "Trump Turns against WHO to Mask his own Stark Failings on COVID-19 Crisis", *The Guardian*, 14 de abril de 2020, en <https://www.theguardian.com/us-news/2020/apr/15/trump-turns-against-who-to-mask-his-own-stark-failings-on-covid-19-crisis> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

La resolución 74/274 no trata la función de la OMS, no obstante, al final del primer párrafo operativo “reconoce el papel rector crucial que desempeña la Organización Mundial de la Salud”. Este reconocimiento a la OMS, que no es central en la resolución y que estuvo ahí desde el primer proyecto que se presentó sin que ninguna delegación hubiese solicitado su eliminación, se convirtió de pronto en una “línea roja” para Estados Unidos, lo que hizo presa al proyecto de resolución en su conjunto de la coyuntura política de la relación bilateral entre ese país y el organismo internacional.

Desde que se hizo este anuncio, la delegación de Estados Unidos entró en contacto con la delegación mexicana informando que contaba con instrucciones de Washington de romper el silencio, por lo que querían explorar opciones sobre cómo proceder en estas circunstancias. Sus propuestas estaban destinadas principalmente a eliminar esa referencia a la OMS en el texto, con lo que México tendría que suspender el procedimiento de silencio, enmendar el proyecto, registrar una revisión (como documento L.56/Rev.1) y volver a iniciar el proceso ante la Mesa y el presidente de la Asamblea General.

Con base en la naturaleza y el contenido del enunciado controvertido, aunado al enorme apoyo con el que contaba el texto, suspender el procedimiento de silencio y borrar esa referencia simplemente no era una opción. En cambio, México sugería que Estados Unidos presentara formalmente una explicación de posición, en donde incluso se podría disociar del párrafo en cuestión, de ser necesario, sin obstaculizar la adopción de la resolución. La Misión de Estados Unidos en Nueva York siempre sostuvo que esta salida no era suficiente, y ambas delegaciones permanecieron firmes en sus respectivas posiciones.

Esta tensión de posturas en principio irreconciliables dio paso a una serie de intercambios bilaterales y de gestiones, tanto en Nueva York como en Washington y en la Ciudad de México, que se extendieron durante días. Para complicar las cosas, el procedimiento de silencio era en realidad más largo, pues las 72 horas se referían a días hábiles, y dado que el procedimiento de silencio había iniciado el miércoles 15 de abril, éste se extendía hasta el lunes 20 de abril a las 5:00 p.m. (hora de Nueva York), agregando de facto los dos días adicionales del fin de semana del 18-19 de abril. La presión sobre México para hacer el cambio ante la amenaza del rompimiento de silencio se mantuvo presente hasta el último momento, pero siempre

reiteró su determinación de defender el texto tal y como fue registrado. Con este ambiente, no faltó suspenso en la adopción. Habiendo cruzado la línea de las 5:00 p.m. del 20 de abril, el presidente de la Asamblea General seguía sin dar visos sobre la confirmación del resultado del proceso. Casi tres horas después de vencido el plazo de procedimiento de silencio, cerca de las 8:00 p.m., finalmente se circuló la nota a toda la membresía informando que la resolución 74/274 se había adoptado formalmente, sin objeciones a las 5:01 p.m.<sup>16</sup>

Tras la adopción de la resolución, la delegación de Estados Unidos hizo un pronunciamiento en el que en efecto se disoció del párrafo operativo 1 de la resolución 74/274, señalando que mantenía su “seria preocupación ante la falta de independencia mostrada por la OMS desde el inicio de la pandemia”.<sup>17</sup>

De manera adicional, las delegaciones de la Unión Europea, Australia, Liechtenstein, Pakistán, Reino Unido y Venezuela registraron explicaciones de posición refiriéndose, en general, a la necesidad de mejorar los procedimientos de consulta y negociación durante la pandemia, y destacaron algunos aspectos específicos que no se reflejaron en el texto final. Ninguna delegación, salvo la de Estados Unidos, se disoció de ningún párrafo ni de la resolución en su conjunto. Así, la delegación mexicana había sacado adelante la única propuesta sustantiva para hacer frente a la pandemia de la covid-19, y lo hacía sumando el mayor número de copatrocinios en la historia otorgados a un proyecto de resolución presentado individualmente por México ante la Asamblea General de la ONU. Ese mismo día la delegación mexicana envió una carta a toda la Membresía agradeciendo su apoyo para lograr este resultado positivo.

<sup>16</sup> Presidente de la Asamblea General de la ONU, “Draft Resolution Entitled ‘International Cooperation to Ensure Global Access to Medicines, Vaccines and Medical Equipment to Face COVID-19’ (A/74/L.56)”, 15 de abril de 2020, en <https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/04/Letter-to-Member-States-on-16-April-on-COVID-19-Silence-Procedure-Resolution-L.56-Final.pdf> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

<sup>17</sup> U.S. Mission to the United Nations, “Explanation of Position on Resolution ‘International Cooperation to Ensure Global Access to Medicines, Vaccines and Medical Equipment to Face COVID-19’”, 20 de abril de 2020, 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/> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

## Un nuevo punto de referencia

La sección operativa de la resolución 74/274 contiene los siguientes cinco párrafos:

*La Asamblea General,*

1. *Reafirma* el papel fundamental que cumple el sistema de las Naciones Unidas en la coordinación de la respuesta mundial para controlar y contener la propagación de la enfermedad por coronavirus (covid-19) y en el apoyo a los Estados Miembros y, a este respecto, reconoce el papel rector crucial que desempeña la Organización Mundial de la Salud;

2. *Solicita* al Secretario General que, en estrecha colaboración con la Organización Mundial de la Salud y otros organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones financieras internacionales, determine y recomiende opciones, incluidos enfoques para ampliar rápidamente la fabricación y fortalecer las cadenas de suministro que promuevan y garanticen el acceso justo, transparente, equitativo, eficiente y oportuno a instrumentos preventivos, pruebas de laboratorio, reactivos y materiales de apoyo, suministros médicos esenciales, nuevos diagnósticos, medicamentos y futuras vacunas de la covid-19, así como su distribución en las mismas condiciones, con miras a ponerlos a disposición de todos los que los necesiten, en particular en los países en desarrollo;

3. *Alienta* a los Estados Miembros a que colaboren con todos los interesados pertinentes para aumentar la financiación de la investigación y el desarrollo de vacunas y medicamentos, aprovechar las tecnologías digitales y fortalecer la cooperación científica internacional necesaria para combatir la covid-19 y reforzar la coordinación, incluso con el sector privado, con miras a un rápido desarrollo, fabricación y distribución de diagnósticos, medicamentos antivirales, equipo de protección personal y vacunas, respetando los objetivos de eficacia, seguridad, equidad, accesibilidad y asequibilidad;

4. *Exhorta* a los Estados Miembros y a otros interesados pertinentes a que adopten medidas inmediatamente para evitar, dentro de sus respectivos marcos jurídicos, la especulación y la acumulación indebida que puedan obstaculizar el acceso a los medicamentos esenciales, las vacunas, el equipo de protección personal y el equipo médico inocuos, eficaces y asequibles que puedan ser necesarios para hacer frente eficazmente a la covid-19;

5. *Solicita* al Secretario General que, en estrecha colaboración con la Organización Mundial de la Salud, adopte las medidas necesarias para coordinar y seguir de manera eficaz los esfuerzos del Sistema de las Naciones Unidas por promover y garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico necesarios para hacer frente a la covid-19 y, a este respecto, considere la posibilidad de establecer, con los recursos disponibles, un equipo de tareas interinstitucional, e informe a la Asamblea General sobre esos esfuerzos, según proceda.

De manera resumida, se puede decir que el principal objetivo de la resolución 74/274 es lograr que la ONU 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 ser un obstáculo para que los países obtengan esos suministros esenciales. En gran medida, la resolución está dirigida a guiar los esfuerzos del secretario general para que asuma su liderazgo en materia de coordinación del sistema.

No obstante, aun cuando su propósito y fin son claros, al no ser vinculantes las resoluciones de la Asamblea General, su efectiva implementación y el impacto que esto tenga en la práctica dependerá, en gran medida, de las acciones que tomen los propios Estados. Y como lo ha mencionado el secretario general en varias ocasiones, “nadie está a salvo hasta que todos estemos a salvo”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> ONU, “UN Chief Receives COVID-19 Vaccine in New York”, 28 de enero de 2021, en <https://news.un.org/en/story/2021/01/1083292> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

## Tiempo de practicar lo que predicamos

Es precisamente ahora, cuando se enfrenta el reto de asegurar que las vacunas contra la covid-19 lleguen a todas las personas en todos los rincones del planeta, que se pone a prueba la resolución 74/274 y cobra su verdadera relevancia. Hasta este momento, se ha atestiguado un gran acaparamiento de vacunas por parte de algunos Estados. El canciller mexicano, Marcelo Ebrard, denunció esta situación ante el Consejo de Seguridad de la ONU en un debate sobre los retos para el acceso equitativo a vacunas para la covid-19. Al respecto, indicó:

Los datos que ha dado a conocer el Director Ejecutivo de la Organización Mundial de la Salud son alarmantes: tres cuartas partes de las primeras dosis de vacunas administradas en el mundo se concentran en apenas 10 países que representan el 60% del PIB global.

Se estima, conservadoramente, que hay más de 100 países en los que no se ha aplicado ni siquiera una dosis, o alguna solamente de carácter simbólico. Hay muchos países afectados por este proceso. Lo que está ocurriendo hoy abre una enorme brecha entre ese pequeño grupo de países que mencioné y el resto de los países, el grueso de la comunidad internacional, que no tiene acceso suficiente a las vacunas. Podríamos decir que nunca habíamos visto una división tan profunda que afectase a tantos en tan poco tiempo. Urge actuar, y de ahí lo oportuno de esta sesión, para revertir la injusticia que se está cometiendo, porque de ello depende la seguridad de toda la humanidad.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Misión Permanente de México ante la ONU, “Intervención del secretario de Relaciones Exteriores Marcelo Ebrard Casaubon, en el debate abierto de alto nivel del Consejo de Seguridad “Retos para el acceso equitativo de vacunas para el covid-19”, 17 de febrero de 2021, p. [2], en <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/intervencionesconu/1102-17-de-febrero-de-2021-intervencion-del-secretario-de-relaciones-exteriores-marcelo-ebnard-casaubon-en-el-debate-abierto-retos-para-el-acceso-equitativo-de-vacunas-para-el-covid-19> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

Esta intervención tuvo el suficiente impacto como para ser retomada por la prensa internacional.<sup>20</sup> Y es que la situación por la que se atraviesa no es para menos. Se debe recordar que el disfrute de toda persona al más alto nivel posible de salud física y mental es un derecho humano recogido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>21</sup> Asimismo, la premisa bajo la cual está fundamentada la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 2015, es “que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, *sin dejar a nadie atrás*”.<sup>22</sup> Hay que tener presente que a través de la meta 3.8 de la Agenda 2030 (citada en la resolución 74/274), todos los Estados se comprometieron a “lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos”.<sup>23</sup>

Es en los tiempos de crisis, cuando la comunidad internacional en su conjunto es puesta a prueba, que debemos volver al multilateralismo, a la cooperación, al humanismo, para salir adelante. Las dificultades siempre ofrecen una oportunidad para la unión y la hermandad, con el fin de demostrar nuestra calidad humana. Hagamos eco del llamado del canciller Ebrard:

Asumamos como propia, de manera resuelta y comprometida, la resolución 74/274 para garantizar, en la realidad, el acceso universal, justo, equitativo y oportuno a todos los países a las vacunas. Sin duda éste es el principal reto que enfrentamos, y es también, de

<sup>20</sup> Reuters in Mexico City, “Mexico Calls on Rich Countries not to Hoard Coronavirus Vaccines”, *The Guardian*, 17 de febrero de 2021, en <https://www.theguardian.com/world/2021/feb/17/mexico-coronavirus-vaccines-rich-countries-boarding> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

<sup>21</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 12, en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

<sup>22</sup> ONU, “17 objetivos para transformar nuestro mundo”, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021. Las cursivas son del autor).

<sup>23</sup> Asamblea General de la ONU, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, p. 19, en <https://undocs.org/es/A/RES/70/1> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2021).

no resolverse, el principal riesgo para la seguridad de la humanidad, y también, debo decirlo, para el prestigio de la acción multilateral en nuestro tiempo.<sup>24</sup>

La iniciativa mexicana fue el primer paso hacia la acción de las Naciones Unidas en la crisis sanitaria más grande de nuestros tiempos. El Consejo de Seguridad ha retomado ese camino al adoptar, el pasado 26 de febrero de 2021, con el voto afirmativo de México en su calidad de miembro electo, su resolución 2565 (2021), en la que se hace referencia a la resolución 74/274 en su preámbulo. Esta resolución, que construye sobre las líneas trazadas por la Asamblea General, entre sus párrafos operativos:

1. *Pide* que se fortalezcan los enfoques nacionales y multilaterales y la cooperación internacional, como el Mecanismo Covax creado en el marco del Acelerador ACT, y otras iniciativas pertinentes, según proceda, con el fin de facilitar el acceso equitativo y asequible a las vacunas contra la covid-19 en situaciones de conflicto armado, situaciones posconflicto y emergencias humanitarias complejas, *destaca* la necesidad de forjar alianzas internacionales, en particular para ampliar la capacidad de fabricación y distribución, reconociendo los diferentes contextos de cada país, *hace notar* la necesidad de mantener los incentivos para que se desarrollen nuevos productos sanitarios y reconoce el papel de la inmunización generalizada contra la covid-19 como bien público mundial en materia de salud;

4. *Pide* que el personal humanitario y el personal médico, así como su equipo, transporte y suministros, tengan sin demora acceso humanitario pleno, seguro y sin trabas para facilitar, entre otras actividades, la vacunación contra la covid-19, según proceda, *pide* que se garantice la protección y seguridad de ese personal humanitario y médico y, a este respecto, *insta* a todas las partes a que protejan la infraestructura civil que es vital para la entrega de ayuda humanitaria destinada a los servicios esenciales de vacunación y atención

---

<sup>24</sup> Misión Permanente de México ante la ONU, *op. cit.*, p. [3].

médica conexas, en situaciones de conflicto armado y emergencias humanitarias complejas;

9. *Pide* que los planes nacionales de vacunación contra la covid-19 incluyan a las personas que corren un riesgo mayor de presentar síntomas graves de covid-19 y a las más vulnerables, como los trabajadores de primera línea, las personas de edad, los refugiados, los desplazados internos, los apátridas, los indígenas, los migrantes, las personas con discapacidad y los detenidos, así como las personas que viven en zonas controladas por grupos armados no estatales;

11. *Pone de relieve* la necesidad urgente de solidaridad, equidad y eficacia e *invita* a las economías desarrolladas y a todos aquellos que estén en condiciones de hacerlo a que donen dosis de vacunas a los países de ingreso bajo y mediano y a otros países necesitados, en particular a través del Mecanismo Covax y conforme al marco de asignación de la OMS, además de los marcos nacionales, de manera que el acceso a los productos sanitarios contra la covid-19 sea justo y su asignación sea equitativa.<sup>25</sup>

Las líneas están trazadas y el camino es claro. Ahora es momento de practicar lo que predicamos.

---

<sup>25</sup> Consejo de Seguridad de la ONU, “Resolución 2565 (2021)”, S/RES/2565, 26 de febrero de 2021, en [https://undocs.org/es/S/RES/2565\(2021\)](https://undocs.org/es/S/RES/2565(2021)) (fecha de consulta: 9 de marzo de 2021).