

La salud mental, el rostro humano de un multilateralismo eficaz

Mental Health, the Human Face of an Effective Multilateralism

Juan Ramón de la Fuente

Representante Permanente de México en la ONU

jdela Fuente@sre.gob.mx

Sylvia Paola Mendoza

Misión Permanente de México en la ONU

spmendoza@sre.gob.mx

Aline Guzik

Misión Permanente de México en la ONU

csounu3@sre.gob.mx



Resumen

Los problemas globales sólo se pueden resolver a través de la cooperación internacional y de un multilateralismo más eficaz. La pandemia de covid-19 puso de manifiesto una crisis global en la esfera de la salud mental. En este artículo, los autores describen las acciones de México en el Consejo de Seguridad a favor de la salud mental como parte de su plan de trabajo para el bienio 2021-2022.



Abstract

Global problems can only be solved through international cooperation and a more effective multilateralism. The COVID-19 pandemic exposed a mental health crisis of global proportions. In this article, the authors describe the mental health actions taken by Mexico within the Security Council as part of its work plan for the 2021-2022 period.



Palabras clave

Multilateralismo, salud mental, infancia, covid-19, Consejo de Seguridad, México, política exterior



Keywords

Multilateralism, mental health, infancy, COVID-19, Security Council, Mexico, foreign policy

La salud mental, el rostro humano de un multilateralismo eficaz

*Juan Ramón de la Fuente,
Sylvia Paola Mendoza y Aline Guzik**

Introducción

En los 77 años de su historia, la ONU ha sido cuestionada en múltiples ocasiones por su falta de eficacia para resolver los problemas que aquejan a la humanidad, ya sean conflictos armados o bien cuestiones relacionadas con la pobreza, el hambre, el cambio climático, el terrorismo o las pandemias, entre otros. Acontecimientos recientes como la guerra en Siria o, aún más visible, la invasión a Ucrania, son ejemplos claros de las limitaciones de la ONU, y, en particular, del Consejo de Seguridad, para atender eficazmente tales retos. La posibilidad de que uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad ejerza su derecho de veto e impida, con ello, avanzar en la búsqueda de soluciones es real, y ocurre con más frecuencia que lo deseado.

De igual manera, se puede afirmar que las acciones emprendidas por la Asamblea General y otras agencias de la ONU para asegurar la distribución equitativa de las vacunas contra la covid-19, por ejemplo, no cumplió cabalmente su cometido, a pesar de que una resolución impulsada

* Los autores agradecen las contribuciones de todo el personal de la Misión Permanente de México en la ONU, que participó en las diversas discusiones y negociaciones sobre el tema de la salud mental en estos últimos años.

por México precisamente para ese objetivo haya sido adoptada con el respaldo de 179 países.¹

No obstante lo anterior, es igualmente necesario reconocer las importantes contribuciones de la ONU al derecho internacional, la promoción y la protección de los derechos humanos, la igualdad de género, la descolonización o el despliegue de más de un millón de efectivos en 70 operaciones para el mantenimiento de la paz, por mencionar algunas que han logrado evitar o resolver conflictos, trazar nuevas rutas y generar compromisos para el desarrollo sostenible, o, bien fomentar las condiciones para erradicar hambrunas o prevenir enfermedades.²

En todo caso, todo ello muestra que los problemas que son comunes a todos, es decir, los problemas globales, sólo se pueden resolver a través de la cooperación internacional y de un multilateralismo más eficaz, que se enfoque en el bienestar de las personas, sin exclusiones ni excepciones.

El propio secretario general de la ONU, António Guterres, ha reconocido que la Organización no ha estado siempre a la altura de los retos contemporáneos que afectan a la humanidad. Precisamente por ello, en respuesta al mandato de los Estados miembros, contenido en la declaración de la conmemoración del 75.º aniversario de la ONU, el secretario general elaboró una serie de propuestas en el informe *Nuestra agenda común*. Las propuestas contenidas en este documento merecen un análisis detallado y una publicación por separado, sin embargo, lo fundamental es que se parte de un principio: el reconocimiento de que es necesario enmendar lo que no ha funcionado y proponer dimensiones novedosas o complementarias para atender con mayor eficacia las necesidades de las personas que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad.

Por otro lado, la pandemia de covid-19 puso de manifiesto que enfrentamos también una crisis global en la esfera de la salud mental.³ En el

¹ Asamblea General de la ONU, “Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, vacunas y equipo médico para hacer frente al covid-19”, A/RES/74/274, 20 de abril de 2020.

² Asamblea General de la ONU, “Declaración sobre la conmemoración del 75º aniversario”, A/RES/75/1, 28 de septiembre de 2020.

³ António Guterres “Secretary-General’s video message to launch the Human Development Report: “Uncertain Times, Unsettled lives: Shaping our Future in a World in Transforma-

mejor espíritu de las tesis humanistas de velar por la dignidad humana y la prevención de los conflictos para evitar el sufrimiento, y dada la experiencia reciente de México en el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y el Consejo de Derechos Humanos, nos propusimos impulsar el tema de la salud mental como una dimensión ineludible para un multilateralismo eficaz con rostro humano.

Multilateralismo y salud

La cooperación en materia de salud se ha cimentado como uno de los principales ejes del multilateralismo. Entender el mundo desde el punto de vista de la salud es valioso porque, entre otras cosas, explica las imperfecciones de la gobernanza global en términos de la capacidad que tienen los países para poner a la disposición de su población el acceso equitativo a los servicios médicos o, bien, para hacer frente a las amenazas sanitarias nacionales (epidemias) o globales (pandemias) de una manera más eficaz.

Una clara muestra de las limitaciones de la diplomacia en sus objetivos de salud pública ha sido la disparidad mundial en términos del acceso a las vacunas contra la covid-19. El abismo observado en las tasas de vacunación entre los países más avanzados y los países menos desarrollados llegó a niveles inadmisibles. Basta observar el Mapa, que muestra la aplicación de dosis diarias de vacunas contra la covid-19 en una fecha determinada (21 de septiembre de 2021), en la que supuestamente la distribución de vacunas ocurría a gran escala. El contraste resulta escandaloso y sus repercusiones en el número de muertes evitables lo es aún más.

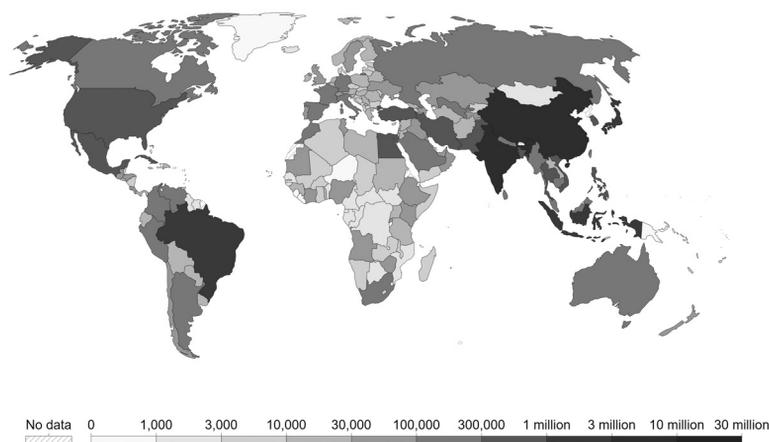
Si bien existen muchos factores que pueden explicar la escasez de vacunas en el mundo (costos, acaparamiento, derechos de propiedad intelectual, fallas en la cadena global de suministros, lucro excesivo, entre otros),⁴

tion”, 8 de septiembre de 2022, en <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2022-09-08/secretary-generals-video-message-launch-the-human-development-report-%E2%80%9Cuncertain-times-unsettled-lives-shaping-our-future-world-transformation%E2%80%9D> (fecha de consulta 23 de marzo de 2023).

⁴ Juan Ramón de la Fuente, “La escasez de vacunas”, *El Universal*, 22 de marzo de 2023, en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/juan-ramon-de-la-fuente/la-escasez-de-vacunas/> (fecha de consulta: 22 de marzo de 2023).

el hecho inobjetable fue que hubo una distribución muy injusta de vacunas contra la covid-19. El multilateralismo le quedó a deber al mundo, a pesar de que la ONU puso en marcha mecanismos encomiables como la plataforma global para el acceso a vacunas, mejor conocida como COVAX, o bien de iniciativas que propiciaron la ya mencionada resolución sobre la cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico para hacerle frente a la pandemia, adoptada por la Asamblea General a propuesta de México.⁵

Mapa. Dosis diarias de vacuna covid-19 administradas, 21 de septiembre de 2021



Fuente: “Daily COVID-19 vaccine doses administered, Sep 21, 2021: 7-day rolling average. All doses, including boosters, are counted individually” Coronavirus (COVID-19) Vaccinations”, en Our World in Data, en https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer?tab=map&zoomToSelection=true&time=2021-09-21&facet=none&uniformYAxis=0&pickerSort=asc&pickerMetric=location&hideControls=false&Metric=Vaccine+doses&Interval=7-day+rolling+average&Relative+to+Population=false&Color+by+test+positivity=false&country=-OWID_WRL (fecha de consulta: 23 de marzo de 2023).

⁵ Pablo Arrocha Olabuenaga, “Un faro en la oscuridad: México y la resolución 74/274 de la Asamblea General de las Naciones Unidas”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 119, enero-abril de 2021, pp. 239-258.

Salud mental y multilateralismo

Hasta hace muy poco tiempo, en términos generales, la salud mental sólo encontraba un espacio parlamentario favorable en el ECOSOC como complemento de los debates sobre temas de salud. México se propuso llevarlo al Consejo de Seguridad como parte de su plan de trabajo para el bienio 2021-2022.

Los espacios dedicados para discutir este tema en Nueva York se limitaban a los promovidos por el Grupo de Amigos para la Salud Mental y el Bienestar establecido en 2018 y del cual México forma parte. Estos grupos son conformados por países con posiciones afines cuyo fin es discutir estrategias para impulsar el tema. Pero no tienen un mandato formal y su funcionamiento depende de la voluntad de sus miembros. Para algunos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, hablar sobre la salud mental en el contexto de la paz y la seguridad internacionales les resultaba particularmente contencioso, a pesar de que el tema comenzaba a cobrar singular importancia por las graves consecuencias que tuvo en esa esfera la pandemia de covid-19.

En septiembre de 2021, en plena pandemia, el secretario general de la ONU hizo un llamado inédito a priorizar a la salud mental y el apoyo psicosocial.⁶ Mientras que 95 Estados miembros de la ONU (incluido México) endosaron una declaración conjunta en esta línea,⁷ algunos miembros del Consejo mantenían la resistencia de incluir este tema entre los productos negociados en el Consejo. Argumentaban que no era necesario referirse a la salud mental, pues bastaba con mencionar la salud en lo general.

En apego a la tradición diplomática de México a favor del diálogo, se emprendió un esfuerzo sistemático por reconfigurar la narrativa y explicar por qué la salud mental debía ser una prioridad que habría que atender en el contexto de los conflictos armados y de situaciones en las que se

⁶ ONU, "Make Mental Health A Priority Across the Board, U.N. Chief Urges", en United Nations News, 8 de septiembre de 2021, en <https://news.un.org/en/story/2021/09/1099402> (fecha de consulta: 22 de marzo de 2023).

⁷ "95 U.N. Member States commit to action on mental health", en United for Global Mental Health, en <https://unitedgmh.org/knowledge-hub/95-un-member-states-commit-to-action-on-mental-health/> (fecha de consulta: 22 de marzo de 2023); A. Guterres, *op. cit.*

requiere de la asistencia humanitaria. Había que incluir a la salud mental como un factor ineludible en el paradigma de la paz sostenible.

Un paso importante en el proceso fue la resolución 2601 (2021).⁸ Fue la primera vez que una resolución del Consejo incluía un párrafo en el que se reconocían explícitamente los efectos nocivos en la salud mental de niñas y niños, debido a los desplazamientos forzados resultantes de conflictos armados.

Referirse de manera expresa a los impactos no convencionales que pueden tener los conflictos y las amenazas a la paz y la seguridad internacionales en un documento oficial del Consejo no fue tarea sencilla. Como tampoco lo fue incorporar el tema de la salud mental y el apoyo psicosocial para la población civil y el personal humanitario que participa en situaciones de conflicto y posconflicto. Pero la diplomacia abre espacios. Finalmente, de eso se trata. La estrategia para lograrlo consistió en tres ejes.

1. Dar mayor visibilidad al tema de la salud mental y el bienestar psicosocial en todos los debates y foros de los órganos de la ONU en los que participamos; es decir, se incluyó el tema en las distintas intervenciones siempre que fuera pertinente e incorporarlo como parte de la agenda en las reuniones diplomáticas bilaterales, con la sociedad civil y los funcionarios de la ONU.
2. Proponer referencias a la importancia de la salud mental en todas las negociaciones pertinentes y tratar de incorporar lenguaje *de facto* en las conclusiones que se negocian en plataformas como el Grupo de Trabajo sobre los niños y conflictos armados, las cuales con frecuencia mencionan acciones a realizar para proteger a la población infantil en esas circunstancias.
3. Promover y participar en eventos, específicamente con esa temática. Uno de gran significado fue la celebración de una reunión del Consejo bajo la fórmula Arria, que se tituló “Asegurando el acceso a la salud mental y al apoyo psicosocial en situaciones de conflicto, post-conflicto y humanitarias”, que se enfocó en discutir la manera de garantizar el

⁸ Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2601 (2021), S/RES/2601 (2021), 29 de octubre de 2021, párr. 15.

acceso a los servicios de salud mental y de apoyo psicosocial en situaciones de conflicto, de posconflicto y en contextos de necesidad de ayuda humanitaria. El testimonio impactante de algunos de los ponentes y las reacciones de diversas delegaciones participantes crearon la atmósfera propicia, pusieron en evidencia lo oportuno del tema y la importancia de contar este tipo de servicios como parte de la ayuda humanitaria. La fórmula Arria mostró también ser un espacio idóneo para dejar de lado las expresiones de buena fe y, de conformidad con la práctica establecida, escuchar a todos los miembros del Consejo pronunciarse sobre el tema y plantear opciones concretas para facilitar la cobertura de la salud mental en situaciones complejas. Además de los 15 miembros del Consejo, participaron otros 13 Estados miembros y la Unión Europea. Posteriormente, se elaboró y circuló un resumen de la presidencia con los principales mensajes y las recomendaciones que emitieron por escrito varias organizaciones de la sociedad civil convocadas por México.⁹ Este documento permitió refrendar nuestro compromiso con el tema y circular un “llamado a la acción” con recomendaciones puntuales, para presentar a la Asamblea General un proyecto de resolución temático sobre salud mental y desarrollo sostenible.

En el marco del Día Mundial de la Salud Mental (10 de octubre de 2022), circulamos el llamado a la acción con 11 recomendaciones y compromisos específicos derivados de las conclusiones del evento mencionado. El razonamiento detrás de esta iniciativa respondió a un afán por continuar aprovechando el foco de atención que ya se había logrado para avanzar el tema de la salud mental en los distintos foros de la ONU. Para entonces se contaba ya con mayor respaldo y suficiente evidencia de datos. En junio de 2022, la Organización Mundial de la Salud (OMS) había publicado su informe

⁹ Asamblea General de la ONU/Consejo de Seguridad de la ONU, “Cartas idénticas de fecha 1 de junio de 2022 dirigidas al Secretario General y a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas”, A/76/854-S/2022/456, 6 de junio de 2022.

insignia sobre el estado de la salud mental en el mundo,¹⁰ el cual fue otro instrumento adicional para sustentar nuestra argumentación.

Para marzo de 2023, el llamado a la acción propuesto por México había recibido 88 endosos, 52 de Estados miembros y 36 de organizaciones de la sociedad civil (incluidas la OMS y el Comité Internacional de la Cruz Roja). El director mismo de la OMS, Tedros Adhanom, invitó a través de un video en sus redes sociales a los Estados miembros a respaldar la iniciativa de México.¹¹ El respaldo personal y directo del titular de la principal autoridad en materia de salud global de la ONU fortaleció el valor de las recomendaciones. Otras gestiones también fueron de gran valía. Por ejemplo, United for Global Mental Health, ONG británica, hizo eco de las recomendaciones encaminadas para apoyar a los países a cumplir con el llamado a la acción.¹²

Próximamente, la Asamblea General otra resolución bajo el tema 128 de la agenda (Salud mundial y política exterior). En términos generales, la propuesta de texto atiende la cuestión de la salud mental en el marco del desarrollo sostenible y de la paz, como uno de los pilares fundamentales para avanzar en la Agenda 2030, en particular, en el ODS 3. También reconoce el vínculo entre la salud mental y las enfermedades no transmisibles, al tiempo de aludir a cuestiones temáticas en torno a los servicios de salud y en particular, el acceso para las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

De adoptarse esta nueva propuesta mexicana, sería también la primera resolución de la Asamblea General centrada en el tema de la salud mental. Sería el complemento idóneo de lo que fue el principal logro de México

¹⁰ OMS, *World Mental Health Report: Transforming Mental Health for All*, Ginebra, OMS, 2022, en <https://www.who.int/publications/i/item/9789240049338> (fecha de consulta: 22 de marzo de 2023).

¹¹ Tedros Adhanom Ghebreyesus (@DrTedros), "I urge all Member States to join #Mexico and other partners in signing the Call to Action on Mental Health and Psychosocial Support", 7 de diciembre de 2022, 9:28, en Twitter, en <https://twitter.com/drtedros/status/1600512593210269698> (fecha de consulta: 22 de marzo de 2023).

¹² Sarah Kline. "How U.N. Missions Can Help Deliver the Call to Action on Mental Health and Psychosocial Support (MHPSS)", en United for Global Mental Health, 3 de noviembre de 2022, en <https://unitedgmh.org/knowledge-hub/call-to-action-mental-health-psychosocial-support/> (fecha de consulta: 22 de marzo de 2023).

en esta materia: la adopción unánime de la resolución 2668 (2022) del Consejo de Seguridad,¹³ justo antes de concluir su mandato. Ésta es la primera resolución del Consejo que se enfoca en atender la salud mental del personal desplegado en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Logramos documentar que había evidencia para tomar acción sustantiva y asegurar que se atendiera la salud mental de este personal, que es estratégico para la paz y que trabaja en situaciones de enorme tensión mental y emocional.¹⁴ Se trató pues, de consolidar un vínculo estratégico y pragmático entre el mandato del Consejo y la salud mental.

La negociación de la resolución fue imaginablemente compleja. Además de las reticencias conocidas de algunos de los miembros permanentes a tratar asuntos considerados como no convencionales, también alguno de los principales contribuyentes a las operaciones de mantenimiento de la paz mostró reservas significativas. El principal argumento fue la existencia de otros órganos donde tratar el tema, como el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de Paz de la Asamblea General (C-34). El contrargumento fue que el citado órgano especializado no tiene el alcance del Consejo y que, toda vez que era necesario generar mayor conciencia sobre el tema, un órgano con alcance limitado hacia la opinión pública no ayudaría a cumplir con el objetivo. Además, recordamos que el Consejo tiene el mandato de establecer operaciones de mantenimiento de la paz eficaces y no atender sus necesidades fundamentales es incumplir tal responsabilidad.

Después de largas negociaciones, presentamos la propuesta anticipando tres abstenciones: Rusia, China e India. Un último esfuerzo, sin embargo, permitió cambiar la posición de uno de ellos, lo cual precipitó que los otros dos hicieran lo propio y la resolución se adoptara por unanimidad.

Las posiciones equilibradas y consistentes de México durante todo el bienio en el que fungió como miembro electo del Consejo le permitieron mantener una buena interlocución con todos los miembros y junto

¹³ Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2668 (2022), S/RES/2668 (2022), 21 de diciembre de 2022.

¹⁴ Namie Di Razza, *Mental Health in Peace Operations: Addressing Distress, Trauma, and PTSD among Field Personnel*, Nueva York, International Peace Institute, diciembre de 2020.

con la capacidad negociadora del equipo, fue posible materializar el esfuerzo desplegado.

La lamentable situación en Ucrania también ha contribuido a que los problemas de la salud mental sean considerados dentro de la discusión y el análisis de los conflictos. Las situaciones en Siria, en Afganistán y en algunos países de África, también han permitido señalar la importancia de fortalecer la atención psicosocial, particularmente para las personas en situación de vulnerabilidad: niñas, niños y mujeres, sobremanera.

El futuro de la salud mental en el Consejo de Seguridad

La resolución 2668 (2022) del Consejo de Seguridad se constituyó como el parteaguas para considerar el tema de la salud mental como un componente formal del mandato del Consejo. Entre otras cosas, solicita al secretario general de la ONU incluir en sus informes los avances sustantivos en las estrategias que se adopten desde el Secretariado de la ONU. El tema se presta para un análisis profundo en relación con el impacto sobre la salud mental de otras amenazas a la seguridad internacional que también son temas contenciosos, como el cambio climático o la escasez de los recursos naturales tales como el agua.

Corresponde al Consejo de Seguridad, como uno de los principales foros del multilateralismo, y sin duda el más visible para la opinión pública, mantener visible el tema de la salud mental. Será necesario hacerlo, si se trata de reconocer cabalmente la dignidad de las personas y su bienestar integral. También será necesario para continuar avanzando hacia un multilateralismo cada vez más humanista, cada vez más eficaz.