

# **Brote de enfermedad por el virus del Ebola de 2014 y seguimiento de la Reunión extraordinaria del Consejo Ejecutivo sobre el ebola: Opciones de un fondo para contingencias en apoyo de la capacidad de respuesta de la OMS en emergencias**

## **Informe de la Directora General**

1. De conformidad con la petición recogida en la resolución EBSS3.R1, en el presente informe se presentan opciones sobre el tamaño, la envergadura, la sostenibilidad, las actividades, las fuentes de financiación y los mecanismos de rendición de cuentas del fondo para contingencias. En las opciones se examinan posibles fuentes internas de financiación con cargo al presupuesto por programas de la OMS vigente y se tienen en cuenta otros mecanismos pertinentes de financiación y fondos de emergencia ya en funcionamiento o en proceso de examen, en los ámbitos regional y mundial. Las opciones presentadas se han elaborado a partir de consultas con los Estados Miembros, y en ellas se tiene en cuenta el primer informe del Grupo de expertos para la evaluación interina del ebola.<sup>1</sup>

### **ANTECEDENTES**

2. Cuando se confirmó inicialmente la enfermedad por el virus del Ebola en África occidental, las únicas fuentes de financiación con las que contaba la OMS para ofrecer una respuesta pronta y rápida eran partidas del presupuesto ordinario y la modesta financiación puente ya establecida para las respuestas en emergencias. La OMS emitió su primer llamamiento en apoyo de la respuesta al ebola el 27 de marzo de 2014, y un segundo llamamiento el 10 de abril de 2014. En respuesta, los donantes aportaron US\$ 7 006 230, si bien debido a los requisitos de tramitación los fondos no estuvieron disponibles hasta el 5 de junio de 2014. Un problema adicional es que la mayor parte de los fondos iban destinados a fines muy específicos, lo que entorpeció la posibilidad de hermanar fondo con necesidades a medida que la crisis evolucionaba. Es posible que un pronto acceso a suficientes fondos flexibles hubiera mitigado las consecuencias sanitarias adversas en esta y otras emergencias, y que a su vez hubiera reducido los costos a largo plazo para los países, la Organización y sus asociados.

3. En el Artículo 58 de la Constitución de la OMS se estipula que se establecerá un fondo especial para ser utilizado a discreción del Consejo Ejecutivo para hacer frente a emergencias y contingencias imprevistas. Ha habido varios intentos de establecer un fondo con esas características, por ejemplo el Fondo Especial del Consejo Ejecutivo, establecido en 1954 y utilizado por última vez en 1977, y el

---

<sup>1</sup> Documento A68/25.

Fondo para Emergencias de Salud Pública, establecido en 2009 en respuesta a la pandemia de la gripe H1N1 de ese año. El Fondo para Emergencias de Salud Pública se ha utilizado para respaldar una respuesta temprana en varias ocasiones, por ejemplo en el brote actual de enfermedad por el virus del Ebola. Sin embargo, el Fondo no se autofinancia y, a 31 de diciembre de 2014, tenía un saldo de US\$ 86 000.

4. En 2011, el Comité de Examen acerca del funcionamiento del Reglamento Sanitario Internacional (2005) en relación con la pandemia por virus (H1N1) 2009 recomendó la creación de un fondo para emergencias de salud pública de al menos US\$ 100 millones, que quedaría en fideicomiso en una ubicación y una forma que fueran fácilmente accesibles para la OMS. Recomendó que el fondo sirviera para apoyar un aumento súbito de las demandas, y no para comprar materiales, y que fuera liberado en parte o en su totalidad en caso de declararse una emergencia de salud pública de importancia internacional. Si bien la Asamblea de la Salud instó a los Estados Miembros a que apoyaran la aplicación de las recomendaciones del Comité de Examen, se decidió recurrir al presupuesto por programas para apoyar la labor de respuesta de la OMS en emergencias en lugar de crear otro fondo.

5. El brote de enfermedad por el virus del Ebola de África occidental puso de manifiesto la necesidad de disponer de un fondo para contingencias en apoyo de la capacidad de la OMS para llevar a cabo sus funciones básicas en el contexto de una emergencia. En la resolución EBSS3.R1 el Consejo Ejecutivo acordó en principio establecer un fondo de ese tipo. En un momento en que la OMS emprende una reforma de sus capacidades en emergencias para poder cumplir su mandato constitucional, una de las claves para que la Organización pueda responder de forma rápida y eficaz a las emergencias con consecuencias sanitarias será una financiación adecuada. El fondo para contingencias debería funcionar con arreglo a principios acordados y estar adaptado a los fines pretendidos, con un tamaño, envergadura, sostenibilidad, actividades, fuentes de financiación y mecanismos de rendición de cuentas adecuados.

## **PRINCIPIOS RECTORES DEL FONDO PARA CONTINGENCIAS**

6. El fondo para contingencias de la OMS debería regirse por un conjunto de principios que estén en consonancia con los principios derivados del diálogo sobre financiación de la OMS. El primero de ellos es la *flexibilidad*. A fin de eliminar la posibilidad de que las prioridades en la respuesta a una emergencia se establezcan con arreglo a restricciones en los fondos, y no a necesidades cuantificadas y articuladas, los recursos del fondo para contingencias deberían ser plenamente flexibles. Si es imposible conseguir flexibilidad, quizá pueda considerarse la posibilidad de debatir y acordar con la Organización la asignación de los fondos a un fin específico, con objeto de garantizar la *alineación* con su plan operativo para una respuesta dada.

7. El fondo para contingencias debería ser *sostenible*, a fin de proporcionar fondos previsibles, con arreglo al diálogo sobre financiación. Convendría que la base de contribución fuera amplia con objeto de garantizar una reposición fiable de su capital y/o de los fondos que se hayan extraído. En estos momentos, más del 80% de la financiación de la OMS procede de 20 donantes. La vulnerabilidad intrínseca de esa situación hace imprescindible ampliar la base de donantes en toda la Organización, en particular para apoyar sus capacidades de respuesta en emergencias.

8. A fin de que el fondo para contingencias pueda responder a necesidades desatendidas, debe *complementar* los mecanismos financieros existentes y previstos a los que la OMS tiene o tendrá acceso. El fondo para contingencias debe también sumarse o fusionarse a los fondos que ya existen, más que duplicarlos. Tales fondos son los siguientes:

a) la Cuenta de Respuesta Rápida de la OMS, establecida en 2009 para financiar la respuesta rápida de la OMS en emergencias humanitarias de acuerdo con lo establecido en las normas de desempeño del marco de respuesta a emergencias y los procedimientos operativos normalizados para emergencias. La Cuenta de Respuesta Rápida es un fondo de rotación, financiado inicialmente con US\$ 1,2 millones procedentes del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y que posteriormente ha recibido el apoyo de otros donantes;

b) el Fondo de respuesta a emergencias epidemiológicas de la OMS-Iniciativa relativa a la amenaza nuclear (NTI), establecido en 2002 por la NTI, una sociedad benéfica de los Estados Unidos de América, y la OMS para asegurar un despliegue rápido de los expertos de la OMS y de la Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos para responder a brotes de enfermedades infecciosas, acontecimientos resultantes de causas naturales o armas biológicas;

c) los fondos regionales, incluidos los fondos de emergencia que se han establecido en la Región de África, la Región de las Américas y la Región de Asia Sudoriental, los fondos para el desarrollo de la Región de Europa y la Región del Pacífico Occidental (que comprenden montos reservados de los respectivos presupuestos regionales por programas), y el fondo cuya creación está prevista en la Región del Mediterráneo Oriental; y

d) los fondos externos, incluidos, entre otros, el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia de las Naciones Unidas, el Fondo mundial de respuesta a los desastres de la Fundación CDC de los Centros estadounidenses para el Control y la Prevención de Enfermedades, el Fondo Fiduciario para Alivio y Contención de Catástrofes del FMI, y el servicio de financiamiento para casos de pandemia que examina actualmente el Banco Mundial para ofrecer financiación de reserva en caso de emergencia.

9. Con objeto de crear y mantener la confianza en la Organización y la voluntad de los donantes para contribuir a un fondo para contingencias, deben establecerse normas de **rendición de cuentas** y **transparencia** en su funcionamiento. A mayor **sencillez** en la estructura del fondo para contingencias establecido, mayor será la transparencia.

10. Para que sea efectivo, el fondo para contingencias concebido en apoyo de la respuesta de emergencia debe ser **adecuado**, estar **disponible** y ser rápidamente (es decir, en cuestión de horas) **accesible** cuando se necesite, y con el menor número posible de etapas de autorización y pago. Los fondos no deben tener una limitación geográfica, sino estar disponibles **en todo el mundo** a fin de acelerar la velocidad de la respuesta mundial y/o interregional. Este carácter universal garantiza también que la posible base de donantes sea lo más inclusiva posible. El objetivo obvio de un fondo para contingencias de la OMS debería ser su uso temprano para **prevenir**, siempre que sea posible, que un evento dado se intensifique hasta llegar a ser una emergencia de salud pública de importancia internacional o una emergencia de grado 3.

## OPCIONES

11. La OMS ha analizado las posibles opciones con respecto al tamaño, la envergadura, la sostenibilidad, las actividades, las fuentes de financiación y los mecanismos de rendición de cuentas de un fondo para contingencias.<sup>1</sup>

### Tamaño

12. Dada la trayectoria de la OMS en su labor de respuesta en emergencias,<sup>2</sup> el saldo mínimo del fondo para contingencias de la OMS debería corresponder al costo previsto para que la Organización ponga en marcha simultáneamente una respuesta mejorada y enérgica para un máximo de cinco emergencias de grado 2 o superiores, en los primeros seis meses de cada una. Ese valor puede calcularse a partir de los gastos desembolsados en el pasado, y del aumento previsto en los costos de la capacidad mejorada de la OMS en emergencias, la puesta en marcha de la propuesta de plan de la Directora General sobre un cuerpo mundial de profesionales sanitarios<sup>3</sup> y un enfoque más contundente en la fase temprana de contención y control del brote epidémico.

13. La OMS se gastó US\$ 15 millones durante las tres primeras semanas de la respuesta a la pandemia por H1N1 (2009). En los seis primeros meses de su respuesta al brote de ebola en África occidental con los llamamientos de la OMS para conseguir fondos se recaudaron US\$ 26 918 620.

14. Si bien no se circunscriben a los primeros meses de la respuesta, los costos presupuestados (pero mayoritariamente sin fondos previstos) de la respuesta de la OMS a emergencias de grado 3, exceptuando el brote por la enfermedad del virus del Ebola, también ofrecen información importante. En abril de 2015, la recaudación de los llamamientos de la OMS para esas emergencias ascendió a un total de US\$ 283,9 millones.<sup>4</sup>

15. Vistas en conjunto, esas experiencias hacen honor a la recomendación del Comité de Examen acerca del funcionamiento del Reglamento Sanitario Internacional (2005) en relación con la pandemia por virus (H1N1) 2009, en la que se hacía un llamamiento a la creación de un fondo de US\$ 100 millones.<sup>5</sup> Con esa financiación y la habilitación de capacidades no financieras adecuadas, la OMS podría poner en marcha de forma fiable y efectiva respuestas a emergencias con consecuencias sanitarias cuando se produzcan, aunque haya más de una a la vez, y por consiguiente se mitigaría la intensificación del problema de ser posible.

### Envergadura

16. El fondo propuesto debe tener una envergadura suficientemente amplia que permita a la OMS responder con eficacia, y a la vez garantizar que sigue tratándose de un fondo para contingencias, que

---

<sup>1</sup> De conformidad con la petición del Consejo Ejecutivo, los Estados Miembros han debatido cada uno de los parámetros citados; para facilitar dichos debates la Secretaría ha hecho públicos los materiales elaborados durante la redacción del presente informe en [http://www.who.int/about/who\\_reform/emergency-capacities/en/](http://www.who.int/about/who_reform/emergency-capacities/en/) (consultado el 30 de abril de 2015).

<sup>2</sup> Véase el documento A68/23.

<sup>3</sup> Véase el documento A68/27.

<sup>4</sup> República Centroafricana: US\$ 15 millones; Iraq: US\$ 120,3 millones; Sudán del Sur: US\$ 16,8 millones; y la República Árabe Siria: US\$ 131,6 millones.

<sup>5</sup> Resolución WHA64.1.

por definición no tiene por objeto sufragar todas las actividades de respuesta de emergencia. Habida cuenta de la experiencia de la Organización, la finalidad de la resolución EBSS3.R1 y los principios rectores propuestos para el fondo para contingencias, una envergadura razonable incluiría todas las emergencias con consecuencias sanitarias de grado 2 y superiores.

17. El fondo debería estar disponible durante la primera fase de la respuesta de la OMS a una emergencia, independientemente del lugar en que se produzca. Para que sea útil, el fondo debería respaldar todos los aspectos de la labor de respuesta de la OMS, incluida la movilización del cuerpo mundial de profesionales sanitarios propuesto y la preparación y vigilancia relacionadas con la respuesta en zonas de alto riesgo.

18. Ahora bien, para garantizar la asignación adecuada de los fondos básicos al programa de emergencia de la OMS en todos los niveles de la Organización, la amplitud de la envergadura de un fondo debe ser equilibrada. Con el fondo para contingencias se debe asegurar que la OMS no tenga dificultades en su capacidad de respuesta por la falta de fondos inmediatamente disponibles, pero que cuando los fondos procedentes del llamamiento u otro tipo de financiación estén disponibles y sean adecuados, el fondo para contingencias ya no debería utilizarse para apoyar las actividades de respuesta. Es más, no se debería recurrir al fondo para contingencias y dejar al margen los mecanismos regionales complementarios, si existen.

19. Del mismo modo, aunque un fondo para contingencias debería apoyar todas las categorías de gastos (por ejemplo, personal, logística y suministros conexos y viajes) cuando se utilice, no se supone que debe servir para financiar la adquisición de material en grandes cantidades o el acopio de suministros. Tampoco se supone que un fondo para contingencias de este tipo deba utilizarse para financiar la investigación y desarrollo sustantivos, que exigen inversiones financieras más elevadas que las contempladas y asociaciones activas y a largo plazo.

## **Sostenibilidad**

20. La sostenibilidad es una de las características más importantes de los fondos para contingencias, como han demostrado el agotamiento rápido y la falta de reposición de fondos en mecanismos anteriores. De los mecanismos de financiación actuales de la OMS los que mejores resultados han dado son el Fondo de respuesta a emergencias epidemiológicas de la OMS-NTI y la Cuenta de Respuesta Rápida de la OMS. Ambos son fondos de rotación en los que se espera que haya un reembolso de los fondos extraídos, cuando sea posible, mediante llamamientos para la financiación o, si los donantes están de acuerdo, con los fondos de las donaciones que queden tras las actividades de respuesta.

21. A fin de que el fondo para contingencias sea sostenible y proporcione un apoyo adecuado a la respuesta de emergencia de la OMS a lo largo del tiempo, el fondo para contingencias de la OMS debería igualmente ser de rotación, y ofrecer fondos a las oficinas de la OMS en forma de préstamos reembolsables. Esos préstamos pueden condonarse al final de cada bienio si no se han recaudado fondos por llamamiento o de otro modo, por ejemplo a través del presupuesto por programas, adecuados para devolver la cuantía recibida. Los fondos procedentes de llamamientos y mecanismos de financiación de emergencia externos también pueden servir como fuentes de reposición a medida que tales contribuciones están disponibles.

22. Como precaución adicional, también pueden buscarse acuerdos con donantes a largo plazo (por ejemplo, 10-20 años) para que el fondo tenga un equilibrio mínimo. Dichos acuerdos, además de garantizar ese equilibrio mínimo, ofrecerían una corriente de ingresos garantizados de los que obtener préstamos, en el caso de que se produzca una emergencia catastrófica que exija una financiación de reserva superior al saldo disponible.

## Operaciones

23. La puesta en funcionamiento y la utilización efectiva del fondo para contingencias deben ser lo suficientemente sencillas para poder ofrecer una respuesta rápida, aunque habrá que instaurar también el oportuno mecanismo de control a fin de garantizar el cumplimiento de los principios rectores en materia de transparencia y rendición de cuentas. Como se señalaba más arriba, tanto la Cuenta de Respuesta Rápida para emergencias humanitarias como el Fondo de respuesta a emergencias epidemiológicas de la NTI se consideran mecanismos de financiación eficaces, aunque en estos momentos cuentan con una dotación escasa (alrededor de US\$ 1 millón y menos de US\$ 500 000, respectivamente). Una vez establecido el grado de la emergencia, los desembolsos se efectúan con arreglo a las decisiones adoptadas por los jefes de departamento competentes de la OMS, en consulta con las oficinas regionales y de país. Si bien hay que justificar los gastos, los trámites burocráticos se han reducido al mínimo: la finalidad es agilizar la asignación de fondos para poder ofrecer una respuesta inmediata.

24. En aras de la sencillez, el fondo para contingencias debería sustituir los fondos existentes en la sede de la OMS que estén infrautilizados. Es importante que las enseñanzas extraídas de la experiencia del Fondo de la NTI y la Cuenta de Respuesta Rápida queden debidamente plasmadas en el fondo para emergencias, que también debería reproducir la sencillez del modelo operativo de estos instrumentos.

25. Emplear el sistema de clasificación del marco de respuesta a emergencias como punto de partida para hacer uso del fondo para contingencias ofrece la ventaja de contar con un mecanismo transparente, común y rápido que permitirá actuar de manera inmediata, con arreglo a unos criterios de desempeño ya conocidos. Este enfoque se ajusta a las disposiciones del Reglamento Sanitario Internacional (2005) relativas a la declaración de emergencias de salud pública de importancia internacional, automáticamente calificadas de grado 3, sin necesidad de que la emergencia efectivamente alcance ese nivel y sin supeditar la liberación de fondos a un procedimiento a cargo del Comité de Emergencias. Al elaborar el marco de respuesta a emergencias, se ha prestado particular atención a lograr la debida coherencia con el sistema internacional de respuesta a emergencias —en particular, con el Comité Permanente entre Organismos— y a operar en coordinación con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, según proceda.

## Fuentes de financiación

26. Aunque las contribuciones señaladas cumplen los principios rectores en relación con el fondo para contingencias, las consultas celebradas con los Estados Miembros han indicado que habría serias dificultades para alcanzar un acuerdo sobre la asignación de contribuciones señaladas adicionales, y sustanciales, para la financiación del mismo. En vista de ello, el fondo para contingencias de la OMS será financiado mediante contribuciones voluntarias. Para garantizar la sostenibilidad, las contribuciones provendrán de una amplia variedad de fuentes, incluidos los habituales donantes bilaterales, donantes de ayuda para emergencias humanitarias y de salud, fundaciones, organizaciones benéficas y organizaciones filantrópicas. Las contribuciones pueden ser en forma de fondos que aun permaneciendo en manos del donante podrán utilizarse en el momento en que la Organización las necesite, siempre que sea posible alcanzar, en cuanto a las condiciones de desembolso, un acuerdo que sea conforme con los principios y el propósito del fondo para contingencias.

27. En consonancia con los debates en curso sobre la política de la OMS en materia de colaboración con los agentes no estatales, se podrán pedir contribuciones del sector privado, dentro de lo establecido a este respecto por la Organización. Los sectores más afectados por una emergencia con consecuencias sanitarias, o que tienen en marcha operaciones en zonas de alto riesgo, pueden estar especialmente interesados en hacer contribuciones.

## Rendición de cuentas

28. Un elemento clave de la capacidad de respuesta de la OMS ante situaciones de emergencia es su integridad. Los países invitan a la Organización y sus expertos a apoyar equipos de respuesta locales, acuden a ella para obtener orientación técnica y normativa y buscan su colaboración para elaborar planes estratégicos y operacionales. La plena rendición de cuentas en relación con los gastos forma parte de esa integridad. Como se señalaba antes, contar con sólidas estructuras de rendición de cuentas también contribuye a reforzar la confianza entre los donantes, lo que, a su vez, puede aumentar las oportunidades de obtención de fondos.

29. Para garantizar la debida transparencia y rendición de cuentas, el fondo deberá estar sujeto al Reglamento Financiero y las Normas de Gestión Financiera de la OMS y permanecer bajo la autoridad delegada del Director General; al mismo tiempo, deberá estar dotado de la suficiente flexibilidad intrínseca para permitir un rápido acceso. Los órganos deliberantes de la OMS se encargarán de la labor de supervisión y tendrán pleno acceso a los datos financieros, de ejecución y de desempeño del fondo para contingencias.

30. Una vez entre en funcionamiento el fondo para contingencias, todos los gastos se cotejarán de forma rigurosa con los efectos verificables o los resultados de sólidos ejercicios de modelización (por ejemplo, estimaciones del número de muertes evitadas), de modo que los interesados directos puedan disponer de los mejores datos posibles sobre su impacto. Esos datos se difundirán por medio de informes a los órganos deliberantes de la OMS, artículos en publicaciones pertinentes y comunicaciones institucionales dirigidas al público en general. Los profesionales encargados de la movilización de recursos utilizarán esa información para justificar la necesidad de realizar inversiones adicionales en el fondo para contingencias. El Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria ofrece un buen modelo para este tipo de enfoque.

31. La Secretaría, en respuesta a los llamamientos de los Estados Miembros en favor de una mayor transparencia y rendición de cuentas en relación con la financiación de la OMS, está creando un portal web para el seguimiento y la aportación de información sobre la financiación, programación y utilización de los fondos para contingencias.

## CONCLUSIÓN

32. Con el fin de satisfacer la necesidad de contar, en el contexto de las operaciones de respuesta de la OMS a emergencias con consecuencias sanitarias, desde los primeros días con una fuente de financiación flexible y accesible, y sobre todo en previsión del aumento de la capacidad de la Organización para organizar respuestas más contundentes y de mayor alcance, se propone establecer un fondo para contingencias de la OMS. El fondo permitirá colmar las carencias financieras que puedan surgir entre el momento en que estalla una emergencia y el momento en que la OMS ha logrado acumular fondos suficientes en respuesta a sus peticiones de fondos.

33. En vista de lo difícil que resulta evaluar el riesgo de intensificación de la crisis en el momento de la primera petición de fondos, se propone que esta solución de financiación transitoria abarque un periodo de entre tres y seis meses contados a partir del inicio de una emergencia del grado 2 o superior. Se propone dotar el fondo para contingencias de un saldo mínimo de US\$ 100 millones, con arreglo a las recomendaciones formuladas por el Comité de Examen acerca del funcionamiento del Reglamento Sanitario Internacional (2005) en relación con la pandemia por virus (H1N1) 2009, cuya aplicación pidió encarecidamente la Asamblea de la Salud en 2011, en su resolución WHA64.1. Se propone que el desembolso de los fondos quede a la discreción del Director General, o la instancia en la que este delegue esa responsabilidad, y que el fondo se rija por las normas y reglamentos vigen-

tes de la OMS, con los ajustes necesarios para poder acceder rápidamente a él. El desempeño del fondo será comunicado a los órganos deliberantes y dado a conocer también a nivel externo, con miras a aumentar la transparencia y asegurar la conformidad con las normas de otras estructuras de financiación similares.

34. La finalidad del fondo para contingencias que se propone crear es financiar de forma fiable y rápida las actuaciones de respuesta iniciales de la OMS en situaciones de emergencia con consecuencias sanitarias, lo cual contribuirá a salvar vidas, a aliviar el sufrimiento, a facilitar atención médica a quienes la necesiten, a instaurar sistemas de preparación y vigilancia en las zonas colindantes que se encuentren en situación de alto riesgo y, en la medida de lo posible, a abordar con prontitud los factores susceptibles de intensificar una emergencia dada.

### **INTERVENCIÓN DE LA ASAMBLEA DE LA SALUD**

35. Se invita a la Asamblea de la Salud a adoptar la decisión, contenida en el documento A68/51, por la que se establece un fondo para emergencias con los parámetros aquí descritos.

= = =