



Garantizar la capacidad de preparación y respuesta de la OMS ante futuros brotes y emergencias a gran escala y prolongados

Informe de la Secretaría

1. Cada año se registra un número considerable de emergencias. En el primer tramo de este siglo se han producido anualmente más de 700 emergencias naturales y tecnológicas, con consecuencias políticas, económicas, sociales y para la salud pública que pueden persistir durante décadas. Los brotes de enfermedades nuevas o reemergentes pueden propagarse rápidamente y de forma inesperada de un país a otro y acarrear repercusiones internacionales a gran escala. Los desastres naturales, conflictos geopolíticos, vertidos químicos o incidentes radionucleares o las repercusiones del cambio climático o la contaminación ambiental pueden tener consecuencias a largo plazo que socavan décadas de desarrollo social y mejoras para la salud obtenidas a pulso.

2. Todos los países, cualquiera que sea su grado de desarrollo, tienen emergencias. Las últimas tendencias apuntan a un incremento de la frecuencia y magnitud de las emergencias, puesto que los desencadenantes de todas las principales amenazas ganan terreno y la vulnerabilidad de las poblaciones se recrudece a causa de diferentes peligros. Prepararse para las emergencias, responder con eficacia y recuperarse de ellas se encuentran entre los retos más urgentes para la comunidad internacional. Potenciar una mayor resiliencia y estabilidad exige invertir en capacidades institucionales y de gobernanza, centrarse en la gestión de los riesgos de emergencia y fortalecer las capacidades de preparación y respuesta. Asimismo, exige el reconocimiento de que la reducción de riesgos, la prevención, la preparación, la respuesta, la recuperación y el desarrollo están directamente relacionados entre sí.

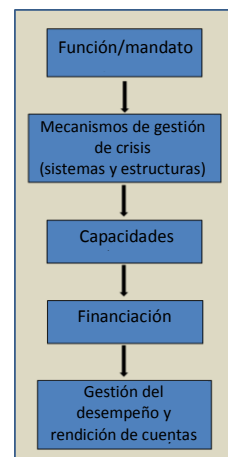
3. Las respuestas en el plano internacional a las recientes emergencias y desastres demuestran que el mundo no está bien preparado para responder a las diferentes emergencias con implicaciones para la salud pública. Las deficiencias en la capacidad y el apoyo internacional fueron evidentes, y siguen siéndolo, en las respuestas a todo tipo de emergencias, desde el conflicto de Siria y la sequía del Cuerno de África, hasta el tifón de Filipinas, y en brotes como el del síndrome respiratorio agudo severo (SRAS), el coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV), la gripe por A del subtipo H1N1 y, más recientemente, el virus del Ebola en África occidental. En cada caso, la respuesta careció de celeridad, coordinación, líneas claras para tomar decisiones y financiación específica, todo ello necesario para conseguir la mejor ejecución posible, reducir el sufrimiento y salvar vidas. Es fundamental que los países, y los organismos intergubernamentales que les prestan apoyo, identifiquen e interioricen las lecciones aprendidas en esas respuestas y que, para avanzar,

adopten ante las emergencias un enfoque de gestión de riesgos y de respuesta que sirva para todos los peligros.

4. Con el aumento del número de emergencias con implicaciones para la salud pública, la necesidad de capacidades eficaces, eficientes y bien concebidas de respuesta mundial nunca ha sido más obvia. Aunque con frecuencia la OMS ha sido llamada a apoyar a los Estados Miembros en su respuesta a las crisis, la complejidad y escala sin precedentes del actual brote de la enfermedad por el virus del Ebola demuestran que las capacidades, métodos y enfoques de la Organización no son necesariamente ampliables o adaptables a desafíos nuevos o de mayor magnitud. Además, el hecho de que la OMS se centre en el apoyo técnico y las orientaciones normativas ha dejado un hueco en la capacidad institucional para poner en marcha operaciones y en la valoración de su importancia.

5. La comunidad internacional tiene la expectativa de que la OMS sea capaz de poner en marcha una respuesta integral y rápida cuandoquiera y dondequiera que se produzca una emergencia que afecte a la salud pública y supere la capacidad nacional. Para satisfacer esa expectativa, la capacidad de gestión de la Organización en situaciones de emergencia debe estar a punto para abordar las repercusiones de las emergencias para la salud pública, del tipo que sean, independientemente del riesgo, en todo el espectro de la gestión de riesgos en situaciones de emergencia. Actualmente, la OMS cuenta con experiencia institucional esencial y presencia en los países, ambas imprescindibles, pero no está previsto que cumpla tal función ni está capacitada para ello. Para rectificar el problema, la OMS debe reforzar y modernizar considerablemente su capacidad de gestión de emergencias. Para conseguir ese objetivo, es necesario que:

- a) haya un reconocimiento y una delimitación clara del mandato y la función de la OMS en la respuesta de emergencia;
- b) existan mecanismos eficaces —sistemas y estructuras— de gestión de crisis que permitan a la OMS cumplir esa función;
- c) existan capacidades adecuadas para aplicar de forma predecible los mecanismos de gestión de crisis;
- d) se habilite una financiación adecuada y específica; y
- e) se disponga de un marco robusto para la gestión del desempeño y la rendición de cuentas a fin de ofrecer una evaluación oportuna, sistemática e integral de la respuesta de la Organización ante las emergencias, y poder efectuar los reajustes necesarios.



6. A tal fin, se presenta a continuación un conjunto de cinco propuestas para adaptar, modernizar y reformar la OMS. De aplicarse, los cambios propuestos podrían capacitar a la Organización para ejercer un liderazgo adecuado en la protección de las poblaciones más vulnerables de las devastadoras repercusiones de las emergencias en la salud pública.

PROPUESTA 1: MANDATO Y FUNCIÓN DE LA OMS EN LA PREPARACIÓN Y RESPUESTA ANTE BROTOS, CRISIS HUMANITARIAS Y EMERGENCIAS

7. La expectativa mundial de que la OMS adopte una función visible y de perfil elevado en todas las emergencias graves de la última década demuestra que los Estados Miembros y los socios de la Organización se comprometen a velar por que la OMS sea el líder mundial en la respuesta a las

emergencias derivadas de todos los peligros con repercusiones para la salud pública. Ello queda patente además en las funciones enunciadas en la Constitución de la Organización, en numerosas resoluciones de la Asamblea de la Salud¹ y en el mismo Reglamento Sanitario Internacional. Sin embargo, para poder cumplir genuinamente esa función, la Organización tendrá que ampliar su mandato de gestión de riesgos en situaciones de emergencia y, en particular, su función operacional en la respuesta ante las emergencias.

8. Tradicionalmente, la identidad institucional de la OMS ha estado impulsada por su labor normativa y de carácter altamente técnico. Ahora bien, esas prioridades generales han dado lugar a una cultura que se resiste a asumir los aspectos operacionales, elemento fundamental de toda respuesta a situaciones de emergencia. A medida que la Organización acrecienta el papel que desempeña en la respuesta a emergencias, también debe ampliar su planteamiento para dar la misma prioridad al desarrollo y el mantenimiento de su competencia técnica operacional, al ejercicio de una verdadera delegación de funciones que faculte y proteja la toma de decisiones durante la respuesta de emergencia, y a actuar con humanidad e imparcialidad a fin de garantizar el acceso a todos los pueblos afectados, con independencia de cuál sea la causa de la emergencia.

PROPUESTA 2: REFORMAR LOS MECANISMOS DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA OMS - SISTEMAS Y ESTRUCTURAS

9. Ampliar la función y el mandato de la OMS en la preparación y respuesta ante brotes, crisis humanitarias y emergencias exige considerar la posibilidad de llevar a cabo una reforma acorde de sus estructuras conexas en las oficinas en los países, las oficinas regionales y la Sede, así como el establecimiento de sistemas de gestión de emergencias adecuados y específicos.

Sistemas

10. Los sistemas actuales de la OMS fueron ideados para apoyar la labor técnica y normativa de la Organización. Sin embargo, para que la Organización pueda tener un programa de respuesta ante emergencias que abarque todo tipo de riesgos y sea totalmente funcional, es esencial que los sistemas básicos se reestructuren y especialicen, para dar cabida a las complejidades y las distintas escalas de la respuesta a las emergencias. Además, una vez hechas las modificaciones pertinentes, los sistemas—incluidos los recursos humanos, la planificación y la gestión de la información— han de integrarse y convertirse en parte de los procedimientos operacionales normalizados del programa de respuesta a emergencias.

11. *Sistemas de recursos humanos:* Contar con un mecanismo o un conjunto de mecanismos que permitan detectar a las personas con las competencias adecuadas y prevea la contratación y el despliegue inmediatos en caso de emergencia es fundamental para que la OMS pueda tener la iniciativa en este ámbito. Ello puede incluir, entre otras innovaciones, el despliegue dirigido o el establecimiento de equipos sobre el terreno preseleccionados y estructurados, disponibles para ser enviados de forma inmediata, con objeto de investigar posibles brotes e intervenir. Además, la adopción de una política de movilidad y rotación introduciría una cultura y un sistema que favorecería la circulación del personal.

¹ Véase, por ejemplo, la resolución WHA65.20 «Respuesta de la OMS y función como organismo principal del Grupo de Acción Sanitaria en la atención de las crecientes demandas en materia de salud en las emergencias humanitarias» (26 de mayo de 2012).

12. *Sistemas de planificación:* El sistema actual de la Organización para establecer planes operacionales de emergencia y actuar al respecto se vale de los mismos mecanismos que el resto de los planes de trabajo y presupuestos. La metodología aplicada, si bien acertada en teoría, no aporta la flexibilidad necesaria para elaborar, establecer y poner en práctica planes de trabajo y presupuestos. La ampliación del sistema actual para que incluya un canal especialmente concebido para la planificación para situaciones de emergencia resolvería ese problema.

13. *Movilización de recursos y financiación:* La elaboración de un presupuesto para las situaciones de emergencia plantea los mismos problemas que la financiación de cualquier otra área de la OMS, a saber: la armonización, la previsibilidad, la vulnerabilidad, la flexibilidad y la transparencia. Al movilizar recursos suficientes para combatir el ebola, una consideración adicional ha sido la mera magnitud de la empresa. Dado que la OMS participará sistemáticamente en toda respuesta de emergencia provocada por cualquier tipo de peligro, es esencial disponer de un sistema que tenga en cuenta una financiación específica a largo plazo, el rápido aumento en el flujo de recursos para intervenciones concretas, una delegación de atribuciones y una rendición de cuentas adecuadas, y la gestión de la financiación, no sólo con relación a la OMS, sino también a los Estados Miembros y los organismos asociados.

14. *Sistemas de gestión de la información:* La OMS cuenta con algunos de los epidemiólogos más capacitados del mundo. Por otro lado, incluso el mejor sistema de recogida y análisis de datos no es suficiente para resolver las crisis de salud pública sin un sistema de gestión de la información coordinado y bien concebido. Además, los sistemas nacionales de recopilación de datos y de vigilancia han de mejorar con el fin de poder alinear mejor las labores de respuesta a la evolución de la situación epidemiológica a lo largo de toda la intervención de emergencia.

15. En la práctica, el Marco de Respuesta a Emergencias define las funciones y cometidos actuales de la OMS y proporciona un enfoque común para llevar a cabo su labor en respuestas de emergencia relacionadas con todo tipo de peligros.¹ Para adaptar los sistemas antes descritos y mejorar la capacidad de la OMS para organizar intervenciones urgentes, previsibles e integrales, que utilicen todos los recursos de la Organización y aprovechen al máximo su presencia en los países, es preciso volver a examinar y revisar el Marco de Respuesta a Emergencias.

Estructuras

16. Todo sistema de gestión de emergencias de eficacia comprobada requiere líneas jerárquicas y de rendición de cuentas claras, dotadas de un sistema de mando unificado para incidentes en caso de operaciones de respuesta. Ahora bien, de acuerdo con la estructura actual de la OMS, el trabajo de toda respuesta de emergencia relacionada con todo tipo de peligros se distribuye entre los grupos orgánicos, los departamentos y las unidades técnicas de todos los niveles de la Organización. Se precisan cambios estructurales que permitan racionalizar y consolidar los mecanismos de respuesta de emergencia de la OMS.

¹ En el Marco de Respuesta a Emergencias se definen los compromisos básicos de la OMS en la respuesta de emergencia; se establecen las actuaciones que emprenderá la Organización entre la alerta inicial de un hecho y la posterior declaración de situación de emergencia; se define el proceso interno de la OMS de clasificación de emergencias; se establecen las normas uniformes de actuación en la respuesta de emergencia; se definen las cuatro funciones esenciales de la OMS durante la respuesta de emergencia (liderazgo, información, competencia técnica y servicios básicos); se establece la función que desempeña el Equipo de gestión mundial de emergencias de la OMS durante la respuesta de emergencia; y se definan a grandes rasgos los procedimientos de respuesta a la situación de emergencia. Véase http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/89604/1/9789275317853_spa.pdf

17. La primera medida que se adoptará será fusionar las actividades de respuesta a las emergencias humanitarias y a los brotes. Unificar la respuesta mundial de emergencia para todo tipo de peligros permite maximizar la eficiencia y la eficacia, facilita una correcta rendición de cuentas y pone a la Organización en situación de asumir la función de liderazgo que le corresponde.

18. Para aprovechar realmente la competencia técnica de la OMS, sus puntos fuertes y sus recursos, el programa de respuesta a emergencias se fusionaría en los tres niveles de la Organización, con los departamentos o las unidades de cada oficina de la OMS. La estructura estaría dirigida por una unidad de mando principal o una unidad de mando para incidentes durante las operaciones de respuesta, en la que se delegaría un número considerable de facultades de forma que el programa goce de un cuadro directivo específico y de líneas jerárquicas directas.

PROPUESTA 3: AMPLIAR LAS CAPACIDADES, LAS REDES Y LAS ALIANZAS DE LA OMS

19. Comprender cuál es la competencia técnica necesaria para responder a las emergencias que repercuten en la salud pública y puedan derivarse de cualquier tipo de peligro, es esencial para hacer frente a las dificultades que la OMS ha tenido que superar para distinguirse en la respuesta de emergencia.

20. *Recursos humanos (capacidad permanente y capacidad para hacer frente a un aumento súbito de la demanda):* La OMS se ha visto confrontada con considerables dificultades a los efectos de activar y movilizar al personal adecuado para sus operaciones de emergencia, incluidos los expertos en salud pública tradicionales y aquellos con competencias complementarias, como expertos en logística, responsables de comunicación, movilizadores comunitarios y antropólogos. La falta de capacidad efectiva para hacer frente a un aumento súbito de la demanda de recursos humanos ha mermado considerablemente la capacidad para articular una respuesta destinada a satisfacer las necesidades evaluadas en muchas situaciones de emergencia. En el caso de la actual crisis del ebola, es evidente que la limitada capacidad de la OMS en esta esfera se vería aún más restringida en caso de que la enfermedad se propagara a más países. En este sentido, para que la Organización pueda destinar recursos humanos suficientes a las actividades de respuesta a emergencias, se deben garantizar estos tres aspectos:

a) En todos los niveles de la Organización ha de haber un número suficiente de miembros del personal dedicados específicamente a esa tarea y con las competencias adecuadas para ejecutar de manera apropiada los programas de socorro en emergencias en curso; asimismo, se ha de crear una capacidad interna adecuada para hacer frente a aumentos súbitos de la demanda en emergencias graves.

b) Las alianzas de la OMS han desempeñado un papel clave en el éxito de la respuesta a la enfermedad por el virus del Ebola. Sin embargo, las relaciones —tanto las oficiales como las oficiosas— se deberían intensificar y ampliar. Esto incluiría aprovechar las plataformas existentes, sobre todo la Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos (GOARN), el Grupo de Acción Sanitaria Mundial, los asociados para emergencias, los equipos médicos extranjeros y los acuerdos especiales, así como los mecanismos nuevos como los equipos extranjeros especializados en salud pública o epidemiología. Esto ayudaría a establecer una fuerza de trabajo mundial para emergencias sanitarias que estuviera disponible cuando se la necesitara.

c) Los sólidos mecanismos establecidos para colaborar con otros organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, con asociados externos y con el sector privado, según corres-

ponda, se deberían ampliar y reforzar aún más para ayudar a brindar una respuesta proporcional a la magnitud de cada emergencia.

21. *Logística:* la OMS cuenta solo con una mínima estructura de responsables de logística con experiencia en la respuesta a emergencias de salud pública. Esta capacidad debe reforzarse sustancialmente para que la Organización pueda responder adecuadamente y obtener y proporcionar suministros vitales de forma oportuna en situaciones de emergencia. Asimismo, el establecimiento de procedimientos claros o relaciones permanentes permitiría a la Organización movilizar a los expertos en logística y los activos conexos de organismos, fondos y programas afines de las Naciones Unidas (por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia).

22. *Comunicaciones y relaciones con los medios de comunicación:* La capacidad de la OMS en materia de comunicación institucional ha mejorado enormemente en el último decenio. No obstante, las comunicaciones estratégicas en emergencias y las relaciones externas son ámbitos en los que la Organización tiene que seguir mejorando para hacer frente a los desafíos que plantean las relaciones con los medios de comunicación durante las emergencias.

23. *Antropólogos:* Para prepararse y responder eficazmente ante emergencias es preciso prestar una atención especial a las normas y prácticas culturales, y las medidas han de adoptarse de común acuerdo con las personas influyentes y líderes locales de los ámbitos político, tribal y religioso, así como con las mujeres y los jóvenes. Esto está quedando patente en la respuesta al brote de la enfermedad por el virus del Ebola: las principales medidas de control, como el rastreo de contactos y los entierros seguros, dependen del compromiso de la comunidad, que solo se puede obtener mediante una comunicación eficaz estructurada en torno al contexto sociocultural y político. A este respecto, la Organización, para llevar a cabo su labor de gestión y respuesta ante riesgos de emergencias, debería recurrir ampliamente a la contratación y el uso de antropólogos con el fin de comprender y abordar mejor los factores subyacentes a comportamientos de riesgo persistentes.

PROPUESTA 4: MECANISMOS DE FINANCIACIÓN PARA LA RESPUESTA A EMERGENCIAS

24. La capacidad de la OMS para responder a todo tipo de emergencias con repercusiones para la salud pública depende fundamentalmente de la existencia de una financiación adecuada, sostenida y específica. Se debería prever una financiación adecuada para respaldar las operaciones cotidianas del programa de la OMS de gestión y respuesta ante riesgos de emergencias, así como un presupuesto de reserva del que se pueda disponer para brindar apoyo inmediato ante un aumento rápido de la demanda provocado por una emergencia que haya sido validada y que requiera respuesta. El establecimiento de un fondo especial para emergencias, tal y como han hecho algunas oficinas regionales (como las de África y Asia Sudoriental), permitiría disponer de los recursos financieros necesarios para apoyar los mecanismos de la OMS de respuesta a emergencias. Esto está en consonancia con la recomendación 13 del Comité de Examen acerca del funcionamiento del Reglamento Sanitario Internacional (2005) en relación con la pandemia por virus (H1N1) 2009.¹ Dicho fondo podría financiarse con cargo a las contribuciones señaladas para satisfacer la necesidad de consistencia y sostenibilidad.

¹ Véase el documento A64/10 «Aplicación del Reglamento Sanitario Internacional (2005): Informe del Comité de Examen acerca del funcionamiento del Reglamento Sanitario Internacional (2005) en relación con la pandemia por virus (H1N1) 2009 – Informe de la Directora General» (5 de mayo de 2011), pág. 21.

PROPUESTA 5: GESTIÓN DEL DESEMPEÑO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

25. En el programa de la OMS de gestión y respuesta ante riesgos derivados de todo tipo de emergencias se deberían incluir dos niveles de gestión del desempeño y rendición de cuentas. El primero consistiría en velar por que el apoyo brindado por el programa a los Estados Miembros y las comunidades responda de manera apropiada a las demandas y necesidades y tenga una calidad técnica excelente. El segundo consistiría en garantizar que el mandato del programa se lleve a cabo de forma transparente y responsable.

26. Con respecto al primer nivel de gestión del desempeño y rendición de cuentas, actualmente existen en el Reglamento Sanitario Internacional (2005) y en el Marco de Respuesta a Emergencias mecanismos sustantivos y prácticos para reforzar la preparación de los Estados Miembros y el desempeño de la OMS en materia de respuesta a emergencias, respectivamente. No obstante, se han de crear mecanismos para evaluar, medir e informar acerca de la capacidad institucional para responder a cualquier brote o crisis de salud pública y la capacidad y el desempeño de los Estados Miembros en materia de respuesta a emergencias.

27. Con respecto al segundo nivel, se debería institucionalizar y poner en marcha un marco transparente e integral de rendición de cuentas que permita realizar una evaluación exhaustiva del desempeño de todos los componentes del programa de la OMS de gestión y respuesta ante riesgos de emergencias. Aplicado regularmente, este sistema de medición del desempeño de la OMS permitiría realizar una evaluación retrospectiva y en tiempo real de las decisiones y medidas adoptadas en el marco de la respuesta al brote de enfermedad por el virus del Ebola y, lo que tal vez sea más importante, sopesar todas las respuestas futuras a emergencias a medida que estas vayan evolucionando. Un mecanismo de este tipo contribuiría considerablemente a instaurar en la Organización una cultura sostenible de rendición de cuentas respecto de sus propias normas y de presentación de informes exhaustivos y transparentes a los Estados Miembros.

INTERVENCIÓN DEL CONSEJO EJECUTIVO

28. Se insta al Consejo Ejecutivo a que considere la posibilidad de adoptar una resolución en consonancia con las cinco recomendaciones propuestas en el presente documento.

= = =