Organización Mundial de la Salud

CONSEJO EJECUTIVO **EB130/17**
130.ª reunión **22 de diciembre de 2011**
Punto 6.8 del orden del día provisional

Concentraciones multitudinarias de alcance mundial: implicaciones y oportunidades para la seguridad sanitaria mundial

Informe de la Secretaría

1. Las concentraciones multitudinarias tienen importantes repercusiones para la salud pública, aparte de los eventos agudos de salud pública que se pueden producir y que requieren una detección rápida y una gestión eficaz. Esas repercusiones consisten en los beneficios de la planificación de la preparación intersectorial y el aumento de la capacidad de la infraestructura sanitaria; en la propagación internacional de enfermedades epidémicas o pandémicas, o en la gran fuerza que la concienciación y el interés del público respecto de esos eventos dan a la transmisión de información. Las concentraciones multitudinarias entrañan riesgos para la seguridad sanitaria, y pueden poner directamente en peligro la salud de la población, hacer que aumenten los niveles de ansiedad social y urgencia política y provocar trastornos económicos a nivel local, regional o mundial. Los numerosos retos que plantean las concentraciones multitudinarias han estimulado la investigación y el debate.[1]

2. En el presente informe se resumen las repercusiones de esas concentraciones en lo que respecta a la seguridad de la salud pública, los recursos disponibles y las oportunidades para fortalecer los sistemas sanitarios. Asimismo, se describen la contribución que aporta y puede aportar la OMS a la planificación y la preparación para esos eventos, incluidas las medidas anticipatorias y preventivas, y los mecanismos mundiales existentes para responder a brotes epidémicos. En este informe se proponen también mejoras para los sistemas de salud pública, como la adopción de los enfoques de coordinación e interdisciplinarios precisos para afrontar los diversos riesgos de salud pública que plantean las concentraciones multitudinarias internacionales.[2]

---

[1] Recientemente han preparado material sobre las concentraciones multitudinarias diversas instituciones académicas y de investigación, como la Universidad Flinders en Australia, la Universidad de Washington y los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades en los Estados Unidos de América y la Universidad de Umm Al-Qura en la Arabia Saudita. Además, algunas conferencias académicas importantes, entre otras, la de The Lancet sobre la medicina en las concentraciones multitudinarias (*The Lancet conference on mass gatherings medicine*), acogida por el Reino de la Arabia Saudita, han dado lugar a la elaboración de directrices normativas como la Declaración de Jeddah sobre los aspectos sanitarios de las concentraciones multitudinarias.

[2] Véase también *Weekly Epidemiological Record*, 2011, **86**(39):425–428.

SITUACIÓN ACTUAL

3. Las repercusiones de las concentraciones multitudinarias para la salud pública son cada vez mayores, pues la cantidad de gente atraída por esos eventos no cesa de crecer. Los datos reunidos durante el *Hayy* muestran que la proporción de peregrinos internacionales aumentó casi un 30% entre 1996 y 2006.[1] En cuanto a los Juegos Olímpicos de Londres en 2012, se prevé que contarán con la asistencia de unos siete millones de personas. Esos eventos ofrecen oportunidades muy valiosas para adoptar medidas de salud pública, pues durante un periodo de tiempo corto, pero intenso, se concentran una atención y un nivel de recursos sin precedentes en los sistemas de salud de las comunidades y naciones anfitrionas. Sin embargo, además de poder tener efectos positivos, los eventos que reúnen a multitudes entrañan el riesgo de que se imponga una carga adicional a los recursos sanitarios de las comunidades anfitrionas y de que se importen y exporten enfermedades infecciosas con la llegada y partida de los participantes internacionales.

4. Las concentraciones multitudinarias pueden dar lugar a situaciones sanitarias y sociales urgentes y complejas, en las que influyen la finalidad de la concentración, la cantidad de gente reunida y factores externos. Los riesgos de salud pública pueden aumentar debido al estrecho contacto en los lugares de reunión y alojamiento abarrotados y a condiciones climatológicas extremas. Las afecciones relacionadas con la temperatura y la deshidratación son causas comunes de enfermedad durante los eventos que congregan a multitudes (por ejemplo, los golpes de calor). Los problemas de salud más comunes pueden verse magnificados y hacer que aumente la presión sobre los servicios de salud locales durante un evento. Un grupo de investigadores realizó un estudio prospectivo en dos hospitales durante el *Hayy* y observó que las enfermedades respiratorias eran la causa más frecuente (57%) de admisión en el hospital y la neumonía, la principal responsable del ingreso del 39% de todos los pacientes. En los Juegos Olímpicos de Invierno de Salt Lake City en 2002 se registraron también brotes de enfermedades respiratorias, y ese mismo año se notificaron casos de pandemia por virus (H1N1) 2009 en festivales de música de toda Europa. También se puede producir la transmisión inesperada de una enfermedad y que esta provoque brotes más allá del lugar de celebración del evento; en 2000 y 2001, se registró un brote epidémico a nivel internacional causado por una cepa hasta entonces rara de *Neisseria meningitidis* serogrupo W135.

5. Existen pocos estudios sobre cómo prepararse para gestionar los riesgos de salud pública en esas concentraciones; el material de referencia disponible para fines de planificación es limitado. Sin embargo, el intercambio de experiencias entre organizadores y anfitriones de concentraciones multitudinarias del mundo entero está en aumento. En octubre de 2010, el Reino de la Arabia Saudita organizó la conferencia de The Lancet sobre la medicina en las concentraciones multitudinarias. Este fue un importante paso que culminó con la Declaración de Jeddah sobre los aspectos sanitarios de las concentraciones multitudinarias, en la que se subraya la importancia de proporcionar atención sanitaria integral y segura en las concentraciones multitudinarias. En 2011, la OMS designó al Organismo de Protección Sanitaria (Health Protection Agency) del Reino Unido Centro Colaborador para las Concentraciones Multitudinarias y Eventos de Gran Visibilidad/Gran Repercusión.

6. Algunos organismos, como el Comité Olímpico Internacional o la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA), contribuyen de manera importante a facilitar la preparación y la respuesta de la salud pública, la promoción de la salud y el legado de salud, al imponer requisitos en materia de planificación de la salud pública a las naciones anfitrionas. La OMS ha firmado un memorando de entendimiento con el Comité Olímpico Internacional y el Bureau International des Expositions.

[1] Datos oficiales del Ministerio del *Hayy*, Reino de la Arabia Saudita; http://www.hajinformation.com/main/l.htm (consultado el 28 de noviembre de 2011).

La OMS también ha colaborado estrechamente con varios gobiernos nacionales en la preparación de las autoridades sanitarias para concentraciones multitudinarias internacionales, como los Juegos Olímpicos (por ejemplo, de Atenas 2004, Beijing 2008, Vancouver 2010 y Londres 2012), la Copa Mundial de la FIFA de 2010 (Sudáfrica), la Exposición Mundial de Shangai de 2010 y muchos otros eventos.

PLANIFICACIÓN Y PREPARACIÓN

7. Entre las actividades de preparación para concentraciones multitudinarias figuran el diseño de medidas concretas de salud pública antes del evento y la capacitación para su aplicación, así como la planificación para introducir mejoras en los sistemas de salud de la nación anfitriona.[1] Debido a su tamaño y sus características, el Festival de Glastonbury de las Artes Escénicas Contemporáneas del Reino Unido sirvió recientemente como modelo y terreno de ensayo para probar evaluaciones epidemiológicas en entornos abarrotados de personas. Esa planificación abarca los siguientes elementos:

- *Servicios médicos de emergencia y hospitales*. Elaboración de planes para el manejo de incidentes con gran número de heridos y víctimas mortales en eventos multitudinarios y preparación para emergencias[2] a nivel comunitario y en los lugares de celebración de los eventos y lugares adyacentes (por ejemplo, las zonas de fans).

- *Control de infecciones.* Hay que velar por que se sigan las mejores prácticas y las normas adecuadas para el control de infecciones, entre otras, las relativas al manejo de brotes, vacunaciones, aislamiento y otras medidas que sean necesarias.

- *Capacidad de laboratorio*. Entre las medidas de preparación para hacer frente a un fuerte aumento de la demanda figura el desarrollo de una capacidad de diagnóstico adecuada (recursos humanos y reactivos y procedimientos de transporte desde lugares inusuales).

- *Medicina del viajero.* Procedimientos para proporcionar a los visitantes asesoramiento actualizado sobre temas de salud y vacunas. La publicación de la OMS en que se abordan las concentraciones multitudinarias, *International travel and health*, se ampliará en las siguientes ediciones. La Organización quizá amplíe también las actividades de concienciación para eventos concretos.

- *Fortalecimiento de la capacidad en los puntos de entrada.* Capacidad de los servicios de salud portuarios para detectar enfermedades entre los asistentes.

- *Promoción de la salud*. Promoción de conductas saludables en relación con el evento, como aumentar la actividad física, dejar de fumar y evitar el consumo excesivo de alcohol.

[1] Report on WHO support to the 2010 FIFA World Cup South Africa™ (informe sobre el apoyo de la OMS a la Copa Mundial de la FIFA 2010 en Sudáfrica), enero de 2011; http://www.afro.who.int/en/south-africa/south-africa-publications.html (consultado el 28 de noviembre de 2011).

[2] La Oficina Regional para Europa de la OMS ha preparado una lista de verificación para la respuesta de los hospitales a situaciones de emergencia destinada a los administradores de hospitales y las personas encargadas del manejo de emergencias; véase http://www.euro.who.int/en/what-we-do/health-topics/emergencies/disaster-preparedness-and-response/publications/2011/hospital-emergency-response-checklist (consultado el 28 de noviembre de 2011).

8. Las concentraciones multitudinarias suelen generar impulso político y movilizar recursos, y representan una excelente oportunidad para mejorar los sistemas de salud, minimizar los riesgos sanitarios y promover comportamientos saludables. Esas concentraciones pueden celebrarse una sola vez o periódicamente, pero el impacto de las medidas de salud pública puede ser sostenible. La labor de planificación y preparación ha de ser minuciosa, a fin de incrementar el impacto positivo a largo plazo.

9. Lo ideal es que las mejoras que se introduzcan en los sistemas de salud sean sostenibles. La planificación de las concentraciones multitudinarias, en la medida en que refuerza las capacidades funcionales básicas de los Estados Miembros, puede facilitar también la aplicación del Reglamento Sanitario Internacional (2005).

Evaluación y reducción de los riesgos

10. El Reglamento Sanitario Internacional (2005) se puede utilizar también como marco a partir del cual se desarrolle la capacidad. Para reducir los riesgos de salud pública relacionados con esas concentraciones, hay que adoptar un enfoque con respecto a la planificación y la gestión que prevea la coordinación entre los distintos sectores y refuerce las relaciones de colaboración. Preparar a los sistemas de salud pública y los servicios médicos es un proceso complejo que debe dar comienzo con mucha antelación para determinar los posibles riesgos y prever la capacidad necesaria para evitar y minimizar las emergencias de salud pública y responder a ellas. La OMS suele recomendar que se adopte un enfoque en que se consideren todos los elementos de riesgo para la salud pública.

11. **Tipos de evaluaciones de riesgos.** Los procesos de evaluación de riesgos de las concentraciones multitudinarias comprenden una evaluación *estratégica* de los riesgos y una evaluación de los riesgos *basada en el evento*.

12. La evaluación estratégica del riesgo la lleva a cabo el país organizador a lo largo de todo el ciclo de planificación y de las operaciones del evento y consiste en determinar las situaciones que pueden plantear riesgo para la concentración multitudinaria, valorar las probabilidades de que se produzcan y evaluar su posible impacto.

13. La evaluación de los riesgos basada en el evento es un proceso que debe incluir un mecanismo de vigilancia reforzada y de alerta y respuesta ante brotes epidémicos:

a) *Vigilancia reforzada*: hay que robustecer los sistemas de vigilancia de enfermedades para detectar con rapidez enfermedades y eventos de salud entre los participantes y difundir la información oportuna entre ellos.

b) *Alerta y respuesta ante brotes epidémicos*: Es fundamental reforzar adecuadamente la infraestructura local para que pueda hacer frente a la presión ejercida por la concentración multitudinaria y responder y ejecutar a tiempo actividades de control de las infecciones.

14. **Mando, control y comunicaciones.** El protagonismo y la participación de muchos sectores aumenta en las concentraciones multitudinarias, lo que hace necesaria una estructura de mando y control robusta y flexible, con un reparto claro de las funciones y responsabilidades, protocolos para la toma de decisiones y estrategias de comunicación predefinidas. Los servicios de salud pública y de emergencia son elementos fundamentales de ese sistema, y deben colaborar para responder a las necesidades específicas de las concentraciones multitudinarias.

TRANSMISIÓN DE ENFERMEDADES

15. La introducción, multiplicación y transmisión de patógenos durante un evento, así como la importación y exportación de enfermedades a mayor escala después de un evento, constituyen un grave riesgo para la salud pública. Durante la Copa Mundial de la FIFA de 2010 en Sudáfrica se dio un ejemplo de esa situación. En el marco de la preparación del acontecimiento deportivo se había llevado a cabo una campaña de vacunación masiva contra el sarampión en el país anfitrión, a pesar de lo cual se registraron casos de esta enfermedad debidos a una cepa europea importada.

16. Dos de los principales factores de las concentraciones multitudinarias que contribuyen al aumento de la transmisión de enfermedades transmisibles son la gran densidad de personas reunidas y la mayor movilidad de la población. Otros factores son la manipulación poco higiénica de los alimentos que consumen multitud de personas y la falta de servicios de saneamiento adecuados. La detección de brotes epidémicos y la adopción de medidas de salud pública para manejarlos se ven dificultadas por el aumento de la demanda de servicios médicos y la corta duración de la estancia de muchos participantes.

17. Las comunidades de acogida han de atender las enfermedades y los traumatismos relacionados con el evento y continuar prestando los servicios habituales a la comunidad local, lo que suele suponer para ellas una carga importante. Además, existe el riesgo de que las necesidades de salud locales hagan que se descuiden las consecuencias internacionales a más largo plazo para la seguridad de la salud pública de infecciones que aparecen debido al estrecho contacto de grandes masas de personas.

18. Algunos estudios científicos realizados en torno a la celebración del Día Mundial de la Juventud en Sydney en 2008 mostraron que los asistentes de otros países introdujeron en Australia gripe fuera de la temporada habitual. El brote de gripe, con más de 100 casos confirmados mediante pruebas de laboratorio, se vio agravado por las condiciones de alojamiento (es decir, por el hacinamiento) y puede haber afectado a las características de la gripe estacional en Australia y en varios países de origen de los participantes.

19. También se ha asociado la aparición de brotes epidémicos con agua y alimentos contaminados en concentraciones multitudinarias. Por ejemplo, en 1997, se transmitió *Escherichia coli* O157 a través de barro contaminado por heces de ganado en el festival de artes escénicas de Glastonbury. En 1998 se notificó un brote de leptospirosis entre atletas de triatlón en Springfield, Illinois; el 11% de los participantes a los que se realizaron pruebas de laboratorio dieron positivo a la enfermedad. Es probable que ese gran brote se debiera a la ingestión de agua contaminada del lago. Para la preparación de alimentos y bebidas en condiciones seguras, su almacenamiento y distribución adecuados y la identificación del origen de los alimentos en un plazo de tiempo aceptable se requieren conocimientos especializados, planificación, supervisión, respeto de las normas establecidas, infraestructura y recursos, y lo mismo hace falta para vigilar la salubridad del agua. Por ejemplo, los organizadores de los Juegos Olímpicos de Atenas en 2004 elaboraron un sistema de puntuaciones para inspeccionar los sistemas de abastecimiento de agua y prevenir la aparición de brotes de legionelosis.

SENSIBILIZACIÓN DEL PÚBLICO

20. Las concentraciones multitudinarias reúnen a una cantidad inusualmente grande de personas, lo que ofrece no solo la oportunidad de difundir información a nivel local, sino también de llegar a poblaciones más lejanas gracias a la participación de los medios de difusión y las redes sociales. Los Juegos Olímpicos de Beijing de 2008 y la Copa Mundial de la FIFA en Sudáfrica en 2010 fueron los

eventos televisados con mayor número de espectadores de la historia. Se calcula que 4700 millones de personas siguieron los Juegos Olímpicos de 2008.[1] Evidentemente, eso tiene repercusiones para la difusión de mensajes promocionales o información, y efectos positivos o negativos para la salud.

21. La organización de los Juegos Olímpicos pone de relieve los efectos positivos a medio y largo plazo de las iniciativas de salud pública. Las campañas de promoción de la salud y sensibilización pueden verse impulsadas por la relevancia del evento, pero también se pueden oficializar, igual que otras intervenciones de salud, incluyéndolas entre los requisitos de los documentos relacionados con la presentación de candidaturas para acoger un evento. Por ejemplo, el Comité Olímpico Internacional ha incluido recientemente una sección sobre legado de salud en su manual técnico sobre servicios médicos.

22. Las campañas de promoción de la salud se pueden utilizar para reforzar los comportamientos saludables durante y después del evento. A este respecto cabe citar las iniciativas de seguridad alimentaria y las medidas de control del tabaco, como el establecimiento de servicios de ayuda para dejar de fumar. Las intervenciones destinadas a prevenir la violencia interpersonal y las campañas contra el abuso del alcohol pueden verse favorecidas por una mayor visibilidad y por la atención de los medios de difusión. El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco de 2003 proporciona también una plataforma legal para el control del tabaco.[2]

RECURSOS CON QUE CUENTA LA OMS PARA RESPALDAR LA PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE CONCENTRACIONES MULTITUDINARIAS

23. La OMS presta apoyo relacionado con riesgos concretos a quienes participan en la planificación de concentraciones multitudinarias; además, cuenta con una serie de iniciativas e instrumentos para reunir y difundir conocimientos sobre la base de la experiencia en este tipo de actos. A continuación se citan algunos:

- El Grupo Asesor Interdisciplinario Virtual sobre Actos Multitudinarios, que la OMS mantiene para generar conocimientos basados en datos probatorios sobre concentraciones multitudinarias, puede actuar en respuesta a las necesidades de los anfitriones y los organismos organizadores.

- El programa de capacitación de la OMS sobre concentraciones multitudinarias garantiza que, a solicitud de los Estados Miembros y los organismos organizadores, se proporcione apoyo específico, lo que fomenta la toma de conciencia y desarrolla la capacidad general para responder de forma eficaz a las emergencias de salud pública durantes esas concentraciones.

- El Programa de Observadores de la OMS facilita la formación y el envío de observadores internacionales a eventos por organizaciones que tienen previsto organizar otros eventos en el futuro. Este programa se creó específicamente para iniciar una cultura de transferencia de experiencias de un evento a otro.

---

[1] *The health legacy of the 2008 Beijing Olympic games: successes and recommendations.* Organización Mundial de la Salud, Manila, 2010.

[2] Existe orientación técnica sobre medidas de control del tabaco en concentraciones multitudinarias; véase *A Guide to Tobacco-Free Mega Events*, Oficina Regional de la OMS para el Pacífico Occidental, Manila, 2010.

- La OMS colabora con el Organismo de Protección de la Salud del Reino Unido en el desarrollo de un instrumento de planificación y evaluación de concentraciones multitudinarias basado en la web, cuyo objetivo es ayudar a quienes van a acoger esos actos multitudinarios a determinar en qué medida están listos para ello.

- El Grupo Interdepartamental sobre Actos Multitudinarios de la OMS transmite a los países los conocimientos especializados de la Organización y les proporciona orientación sobre elementos relacionados con la preparación de los sistemas de salud, la promoción de la salud y la creación de capacidad para aplicar el Reglamento Sanitario Internacional (2005).

INTERVENCIÓN DEL CONSEJO EJECUTIVO

24. Se invita al Consejo a que tome nota del presente informe.

= = =