

Recomendaciones a los gobiernos acerca de cómo priorizar a “otro personal de servicios esenciales” para la vacuna contra el H1N1

Este documento fue elaborado por el equipo de Coordinación para la Gripe Pandémica, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU, Ginebra (www.un-pic.org). Para obtener más información, comuníquese con Miro Modrusan (modrusan@un.org) o Michael Mosselmans (mosselmans@un.org)

1. Introducción:

A fin de ayudar a las necesidades de los países en vías de desarrollo en la respuesta a la pandemia de gripe H1N1, la Organización Mundial de la Salud (OMS) está brindando acceso a la vacuna contra la gripe H1N1 a 95 países cuya capacidad de obtención de la vacuna ha sido identificada como insuficiente.

El Grupo de Expertos en Asesoramiento Estratégico (Strategic Advisory Group of Experts, SAGE) de la OMS identifica 3 objetivos que los países podrían adoptar como parte de su estrategia de vacunación: (i) proteger la integridad del sistema de atención médica y la infraestructura fundamental del país; (ii) reducir la mortalidad y la morbilidad y (iii) reducir la transmisión del virus pandémico dentro de las comunidades. SAGE recomienda que la primera prioridad para la vacunación sean los trabajadores de la atención médica. SAGE también recomienda que los países consideren priorizar a las mujeres embarazadas y las personas con una de varias afecciones médicas crónicas, incluidas asma y obesidad mórbida. SAGE recomienda que los países determinen sus prioridades en función de las condiciones específicas del país.

El informe conjunto de la OMS/Coordinación del Sistema de la ONU para la Gripe/Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios del 1 de octubre sobre respuestas a la pandemia de gripe H1N1 para el “Apoyo urgente a los países en vías de desarrollo” solicitó a los donantes “vacunas para proteger la salud de los trabajadores de la atención médica y otro personal de servicios esenciales”.

Según las condiciones específicas del país, después de vacunar a los trabajadores del sector de la salud y después de considerar las necesidades de las mujeres embarazadas, niños pequeños y personas con afecciones crónicas, a fin de procurar el objetivo de SAGE de “proteger la integridad de la infraestructura fundamental del país”, algunos países elegirán vacunar a determinado personal de servicios esenciales. El objetivo de este documento es proporcionar pautas acerca de los problemas que los gobiernos podrían querer tener en cuenta si están considerando y planificando proporcionar la vacuna a “otro personal de servicios esenciales”.

Dado que hay cantidades limitadas de vacunas disponibles, existe la necesidad de que los gobiernos prioricen cuidadosamente los grupos de vacunación. En este proceso, es difícil lograr el equilibrio.

2. Servicios esenciales:

Si bien el grupo específico de servicios esenciales varía de un país a otro, existe un grupo central de servicios esenciales presente en muchos entornos:

- *Salud*: mantenimiento de los servicios esenciales de salud para emergencias y afecciones crónicas con riesgo de vida, así como también para responder a la pandemia de gripe H1N1
- *Energía*: suministro de electricidad y combustible

- *Transporte*: transporte público, transporte de alimentos y otros productos y servicios
- *Alimentos*: aprovisionamiento y distribución de alimentos básicos, acceso a los alimentos para los más vulnerables
- *Agua y servicios sanitarios*: agua potable, desecho de agua
- *Servicios de emergencia*: bomberos, policía, ley y orden
- *Servicios financieros*: banca, pagos financieros
- *Telecomunicaciones*: redes de telefonía móvil y fija, servicios de TI.

La falla de uno o más de estos servicios puede tener consecuencias económicas y sociales, además de impactar en otros servicios esenciales. Los proveedores públicos y privados de servicios esenciales son interdependientes y necesitan de productos y servicios de otros sectores a fin de mantener sus operaciones.

Por ejemplo, el sector del agua sigue siendo indispensable para todos los ciudadanos que viven en entornos urbanos y en muchos entornos rurales. También es indispensable para la mayoría de los otros servicios. El sector del agua depende de otros sectores para muchas funciones fundamentales, incluidos el sector energético para propulsar sus equipos; el sector químico a fin de proporcionar materiales para tratar el agua; el sector del transporte para entregar suministros; y los sectores de alimentación y atención médica para proteger la salud de su personal.

Al decidir el acceso a las vacunas contra el H1N1, es importante considerar al personal tanto del sector público como del privado. El sector privado presta algunos servicios clave.

3. Principios que respaldan los criterios para priorizar los servicios y el personal esenciales:

En el proceso de considerar qué “otro personal de servicios esenciales” debe priorizarse para la vacunación contra el H1N1, se recomienda que los gobiernos consideren los siguientes 7 parámetros:

3.1 Identificación de qué servicios son esenciales desde una perspectiva de emergencia:

Se puede hacer una distinción entre las funciones sociales fundamentales desde una perspectiva general y las funciones fundamentales desde una perspectiva de preparación para una emergencia. Una gran cantidad de funciones sociales son fundamentales desde una perspectiva general (p. ej. escuelas, hogares de ancianos y prisiones). Las funciones fundamentales desde una perspectiva del manejo de una emergencia deben cumplir con una de las siguientes condiciones:

- (i) Un trastorno grave de la función llevará rápidamente a una emergencia grave en la sociedad
- (ii) La función es importante para responder a una emergencia actual y minimizar sus consecuencias.

Por ejemplo, el funcionamiento de las escuelas es sumamente importante para las sociedades, pero trastornos en el mismo no implican un riesgo para la vida. Por otra parte, el sector del agua y los servicios sanitarios es fundamental para el suministro de agua limpia y, en consecuencia, para prevenir el deterioro de la salud de las comunidades y reducir la mortalidad y morbilidad.

3.2 *Identificación de servicios que son importantes para el funcionamiento de las instituciones sanitarias:*

El sector que padece la mayor tensión en la actual pandemia de H1N1 es el sector de la atención médica. Por consiguiente, al priorizar entre otro personal de servicios esenciales, se debe dar prioridad a aquel personal que preste servicios esenciales para el funcionamiento efectivo de los entornos y las instituciones sanitarias.

La interdependencia de los sistemas de los cuales dependen los entornos de la salud varía de un país a otro. Sin embargo, las instituciones de atención médica a menudo dependen de productos y servicios proporcionados por los siguientes sectores:

- *Energía* para propulsar los sistemas de las instalaciones, sistemas clínicos y de seguridad
- *Agua* para las instalaciones de atención médica, operaciones farmacéuticas y servicios sanitarios
- *Productos farmacéuticos*, incluidos consumibles, para el tratamiento de los pacientes
- *Transporte* para el desplazamiento de suministros, personal, pacientes y alimentos
- *Telecomunicaciones* para apoyar la atención de los pacientes, prestar servicios de clasificación a distancia y mantener el procesamiento comercial
- *Finanzas* a fin de garantizar la cadena de suministro.

3.3 *Interdependencia de funciones fundamentales del sector de la salud:*

En el contexto de la actual pandemia de H1N1, las Unidades de Cuidados Intensivos son el componente dentro del sector de la salud que a menudo enfrenta los niveles más altos de tensión, presión y exceso de trabajo. Dentro de las interdependencias del sector de la salud que se describen anteriormente, los gobiernos deben priorizar aquellos servicios que sean particularmente fundamentales para las partes que soporten la mayor tensión y sean más fundamentales dentro de su infraestructura esencial de salud. En particular, la tendencia sería a incluir a las Unidades de Cuidados Intensivos.

3.4 *Análisis de la vulnerabilidad de los sectores a diferentes niveles de ausentismo:*

Existe el riesgo de que el H1N1 cause un importante nivel de ausentismo durante algunas semanas cuando alcance su pico máximo. Algunas organizaciones, sectores, servicios y proveedores podrán continuar prestando sus servicios más fundamentales pese al importante ausentismo, debido a la estructura de su personal y modalidades de funcionamiento. Es posible que para otros sea mucho más difícil desempeñarse efectivamente con un ausentismo importante. Es importante evaluar la capacidad de los sectores/servicios individuales de continuar desarrollando funciones fundamentales con diferentes grados de ausentismo. Según el resultado de esta evaluación, a la hora de vacunar al personal esencial, se deben priorizar los servicios que experimentarían un mayor grado de problemas operativos en caso de gran ausentismo.

3.5 *Localizar al personal más fundamental dentro de los servicios más esenciales:*

Una consideración clave es evaluar cuál sería el impacto negativo en términos económicos, de gobernabilidad, humanitarios o sociales si un servicio o sector dados suspendieran o redujeran significativamente sus servicios por un período de algunas semanas debido a un importante ausentismo del personal. ¿Qué sectores y servicios son más fundamentales para la vida y el sustento de las personas vulnerables?

Dado que la cantidad de vacunas disponibles cubrirá una proporción de la población relativamente pequeña, el proceso para priorizar deberá identificar únicamente al personal más fundamental en cada uno de los servicios más esenciales, cuyo bienestar continuado es clave para asegurar la continuidad de las funciones fundamentales en estos servicios.

Los propios proveedores de servicios dentro de un sector dado podrían ser más esenciales que los cargos y departamentos administrativos que se ocupan de los asuntos normativos. Es posible que los sistemas deban operar en una modalidad básica durante una pandemia. Deben tomarse decisiones estratégicas en relación con la importancia de las instalaciones y ubicaciones dentro de una red; posiblemente esto lleve al sacrificio temporal de algunas de estas instalaciones y ubicaciones a fin de asegurar el mantenimiento de las operaciones en otras.

3.6 *Preparación en todos los niveles:*

El proceso de priorización debe considerar la prestación de servicios en todos los niveles de la sociedad —nacional, subnacional y comunitario— de modo de asegurar la continuidad de las funciones mínimas en toda la sociedad.

3.7 *Función del sector humanitario nacional:*

En contextos humanitarios específicos, a niveles de la comunidad, las organizaciones humanitarias locales como las ONG y la Cruz Roja/Sociedades de la Media Luna Roja son en ocasiones un proveedor de servicios clave para las comunidades vulnerables, desempeñan una función importante a la hora de satisfacer las necesidades básicas —alimentos, salud, refugio, agua y servicios sanitarios— de las poblaciones vulnerables (como refugiados, personas desplazadas dentro de fronteras, personas migrantes, minorías étnicas, pobres, ancianos, discapacitados mentales y físicos, personas recluidas en prisiones y personas sin techo). Las primeras personas en responder dentro de las organizaciones que satisfacen las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad serían candidatos para la vacuna.

Los cuidadores informales que asisten a aquellos con importantes necesidades de cuidado también deben considerarse para la vacunación. Si los cuidadores informales se enferman, esto podría comprometer la atención de aquellos a quienes cuidan y aquellos a quienes cuidan podrían significar una carga adicional para la atención médica.

4. Planificación para la continuidad de la actividad comercial

La vacunación contra el H1N1 es solo un elemento para garantizar que los servicios esenciales y la infraestructura fundamental continúen operando si el impacto de la pandemia se agravara. *Los planes de continuidad de la actividad comercial (PCAC)* se encuentran en el centro mismo de la preparación de las organizaciones de infraestructura fundamental para la pandemia. Deben elaborarse planes de continuidad de la actividad comercial para los servicios y sectores esenciales. Los planes de continuidad de la actividad comercial ayudarán a identificar al personal fundamental para la vacunación.

La administración de la continuidad de la actividad comercial se concentra en el análisis de los riesgos y los posibles efectos de tales riesgos en una organización. La administración de la continuidad de la actividad comercial analiza los departamentos, procesos y funciones de una organización. Los planes de continuidad de la actividad comercial pueden utilizarse para administrar las interrupciones comerciales, incluidas la falta de personal o el trastorno de los suministros. El objetivo de un plan es hacer que la organización sea menos vulnerable al efecto de los impactos y reducirlo. Los planes deben revisarse con regularidad, puesto que la planificación es un proceso continuo, no estático. Los planes de continuidad de la actividad comercial deben abordar las siguientes áreas:

- a. Identificación de las funciones fundamentales que deberán mantenerse y de aquellas que pueden suspenderse durante un tiempo
- b. Identificación del personal, los suministros y los equipos de vital importancia para mantener las funciones esenciales
- c. Consideración de cómo se tratará el nivel previsto de ausentismo del personal y de cómo se minimizará su impacto en las actividades
- d. Suministro de estructuras de mando claras, delegación de autoridad y órdenes de sucesión para los trabajadores
- e. Evaluación de la necesidad de hacer acopio de reservas estratégicas de suministros, materiales y equipos
- f. Identificación de quién hará qué cosa, cuándo y cómo
- g. Identificación de unidades, departamentos, servicios o instalaciones completas que tal vez deban reducirse de tamaño o cerrarse a fin de reubicar a los recursos humanos y materiales
- h. Asignación y capacitación de suplentes para puestos fundamentales
- i. Establecimiento de pautas para la prioridad del acceso a los servicios esenciales
- j. Planificación en caso de riesgos de seguridad para las operaciones y cadena de suministro (incluida la identificación de proveedores alternativos de suministros idénticos)
- k. Capacitación del personal en control de infecciones y comunicación de los mensajes de seguridad esenciales
- l. Consideración de formas de reducir las reuniones sociales (p. ej. trabajar desde el hogar y reducir las reuniones y los viajes) y pruebas de estas formas
- m. Consideración de la necesidad de apoyo familiar y cuidado de los hijos para los trabajadores esenciales

- n. Consideración de la necesidad de servicios de apoyo psicosocial para ayudar a los trabajadores a seguir siendo efectivos
- o. Consideración de la fase de recuperación y planificación de la misma