TRAIN FOR TRADE

UNITED NATIONS
UNCTAD

Curso de Puertos Resilientes ante las Pandemias

Manual del participante
Sección 1 – Protocolo de crisis y estrategia de comunicación

Fortalecimiento de los conocimientos
y habilidades a través de enfoques innovadores
para el desarrollo económico sostenible

Development Account
Department of Economic and Social Affairs

Irish Aid
Government of Ireland
Rialtas na hÉireann

learn.unctad.org

Índice de Contenidos

1.1 Definición, causas y experiencias pasadas relacionadas con las pandemias 1
1.2 Normativa internacional y nacional 3
1.3 Asumir la responsabilidad de los puertos 5
1.4 Protocolos de actuación ante las pandemias 6
1.4.1 ¿Qué es un protocolo? 6
1.4.2 Autodiagnóstico de la respuesta de su puerto a la pandemia de la COVID-19 7
1.4.3 Elaboración de protocolos 8
1.4.4 Ejemplo de protocolo de cuatro fases 13
1.5 Las partes interesadas y el proceso de toma de decisiones 17
1.5.1 Los stakeholders de la comunidad portuaria 17
1.5.2 Cuadro de responsabilidades 19
1.5.3 Comité de Seguridad y Salud 20
1.5.4 El centro de mando 22
1.6 Información y comunicación 22
1.6.1 Fuentes de información 22
1.6.2 Comunicación externa e interna 23

Lista de Figuras y Tablas

Figura 1: Cronología de las principales amenazas infecciosas a lo largo de la historia 2
Figura 2: Agentes Portuarios 18
Tabla 1: Clasificación de los agentes portuarios 19
Figura 3: Cuadro de stakeholders 20
Figura 4: Organigrama del Comité de Seguridad y Salud 21

Copyright @ Naciones Unidas 2022
Todos los derechos reservados

Foto: Tom Fisk / Pexel

1. PROTOCOLO DE CRISIS Y ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

1.1 Definición, causas y experiencias pasadas relacionadas con las pandemias

Antes de entrar en el diseño y la aplicación de los protocolos contra las pandemias, es esencial definir qué es una pandemia y entender sus causas.

Pandemia (del griego πᾶν, pan, "all" and δήμος, demo, "gente") es la propagación mundial de una enfermedad infecciosa. Significa que una enfermedad se ha extendido por una región extensa, por ejemplo, a varios continentes, afectando a un número considerable de personas.

Según la Organización Mundial de la Salud, una pandemia es la propagación mundial de una nueva enfermedad. Por ejemplo, una pandemia de gripe se produce cuando surge un nuevo virus de la gripe y se propaga por todo el mundo, y la mayoría de las personas no son inmunes. Además, algunos aspectos de las infecciones de gripe pueden parecer similares a los de la gripe estacional, mientras que otros provocan infecciones en todos los grupos de edad. Sin embargo, la gripe estacional típica es la principal causa de muerte en los ancianos, mientras que otros casos graves se dan con más frecuencia en personas con diversas afecciones médicas. Por ejemplo, tanto la gripe estacional como la pandémica pueden causar infecciones en todos los grupos de edad, y en la mayoría de los casos, la enfermedad es autolimitada y la persona se recupera completamente sin necesidad de tratamiento.

En este contexto, es importante establecer las **diferencias entre epidemias y pandemias**. Una epidemia es una enfermedad que se propaga activamente y es un término que se utiliza a menudo en situación donde la enfermedad ha crecido fuera de control. Una epidemia afecta a un gran número de personas dentro de una comunidad, población o región, mientras que, como se ha mencionado anteriormente, una pandemia es una enfermedad que tiene un alcance global. Algunas enfermedades infecciosas han sido clasificadas como epidemias, como los recientes brotes de ébola. Otras han pasado rápidamente de epidemia a pandemia, como la variante de la COVID-19. En el lenguaje informal, los términos suelen utilizarse indistintamente, pero la distinción es esencial. Las epidemias son preocupantes cuando el número de casos supera rápidamente las capacidades sanitarias, lo que provoca una presión sobre los recursos existentes a medida que la infección se extiende. En este sentido, el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) de los Estados Unidos vigila activamente los casos de enfermedades en busca de signos de epidemias crecientes para evitar propagaciones masivas y, por tanto, pandemias.

Cabe señalar que una enfermedad endémica generalizada con un número estable de personas infectadas no es una pandemia. Las enfermedades endémicas difusas con un número estable de personas infectadas, como las recurrencias de la gripe estacional, suelen quedar excluidas, ya que se producen simultáneamente en grandes regiones del planeta en lugar de propagarse por todo el mundo.

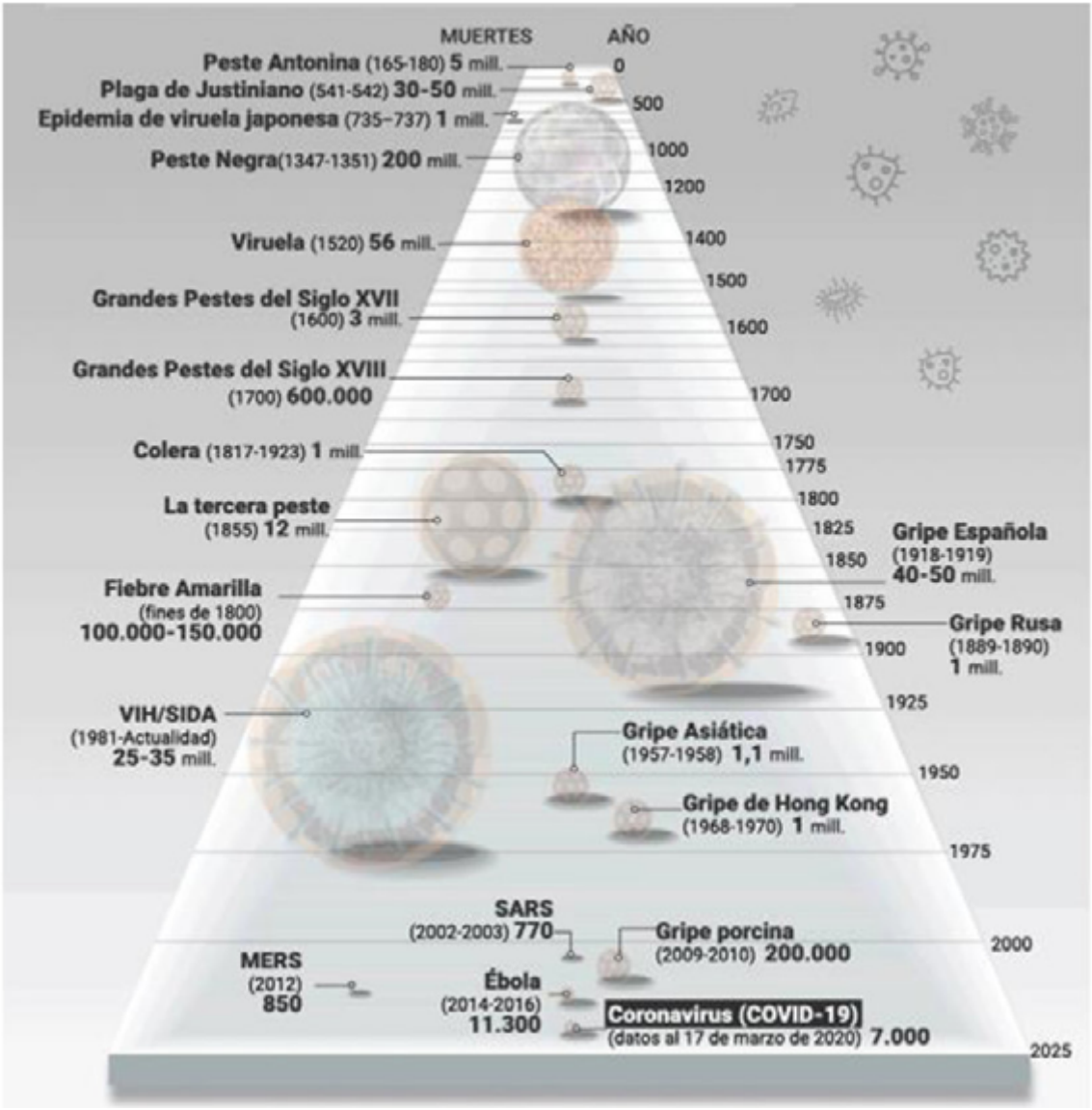
A lo largo de la historia de la humanidad ha habido varias pandemias, como la de la viruela, la de la tuberculosis y la de la gripe (H1N1) en 2009. La pandemia más mortífera

UN Copyright © 2022

registrada en la historia ha sido la peste negra, la cual mató a unos 75-200 millones de personas en el siglo XIV. El término pandemia aún no se utilizaba, pero se adoptó en posteriores propagaciones mundiales de enfermedades, como la pandemia de gripe española de 1918.

Muchas otras enfermedades han provocado epidemias: por ejemplo, el brote de Escherichia Coli de 2011 en Alemania, el virus del Ébola en 2014, el virus del Zika en 2016 y el virus del Nilo Occidental en los países del sur y el este de Europa en 2019 han demostrado que pueden surgir nuevas infecciones en cualquier momento.

Figura 1: Cronología de las principales amenazas infecciosas a lo largo de la historia[1]



En este sentido, se han identificado **los factores principales** que permiten a los patógenos causar epidemias y pandemias al mismo tiempo que se ha estudiado el fenómeno de los picos "falsos" en los datos epidémicos.

El primer factor, y el más importante, es la **"dinámica y el comportamiento de la población humana"**. A medida que aumenta el número de personas en el planeta, aumenta la posibilidad de que alguien se encuentre con un agente patógeno que se propague a otros. Además, como hoy en día viajamos a mayores distancias que antes, esto permite a los patógenos propagarse más rápidamente y a mayor distancia. Esta es una de las principales razones detrás de los recientes brotes de ébola.

1 Fuente: Organización Mundial de la Salud y Enciclopedia Británica

UN Copyright © 2022

Otro factor es el "**Cambio en las poblaciones de insectos o reservorios"**. En combinación con el factor anterior, a medida que un patógeno encuentra su camino en nuevos portadores, puede llegar a nuevos ecosistemas y poblaciones. Este hecho ha sido fundamental para la propagación del virus del Nilo Occidental, el cual encuentra nuevos entornos donde poder desarrollarse dentro de las especies de aves y mosquitos. Hasta la fecha, los mayores brotes se han documentado en zonas situadas en torno a las principales rutas migratorias de las aves, es decir, en Grecia, Israel, Rumanía, Rusia y Estados Unidos.

El segundo factor se ve sin duda agravado por el tercero: **"El tiempo y el cambio climático"**. Los cambios en el tiempo y el clima pueden hacer que algunos animales portadores de patógenos se desplacen a otras zonas, donde podrían propagar enfermedades a las personas. Al mismo tiempo, las complicaciones debidas a los "Cambios de los propios patógenos" aumentan exponencialmente. El virus de la gripe es un gran ejemplo de cómo las mutaciones pueden hacer que los virus se propaguen ampliamente entre las poblaciones. El virus de la gripe cambia regularmente, lo que hace necesario desarrollar una nueva vacuna contra la gripe cada temporada, mientras que algunas cepas de la gripe tienen el potencial de causar pandemias.

Por otro lado, el **"progreso tecnológico"** nos ha permitido diagnosticar enfermedades antes no diagnosticadas e identificar brotes, un proceso históricamente lento. Tal fue el caso de la leptospirosis que se observó en Baltimore a mediados de la década de 1990, que pasó desapercibida hasta que algunas herramientas de diagnóstico más adecuadas fueron posibles, hecho que dio lugar a que se revelara la probable "verdadera" prevalencia de la enfermedad.

1.2 Normativa internacional y nacional

En este marco, cuando hablamos de la lucha contra las enfermedades infecciosas que provocan una pandemia, la propagación debe ser vigilada y controlada a nivel mundial. El ejemplo de la pandemia de la COVID-19 demuestra que un brote puede extenderse desde una zona remota a cualquier ciudad importante del mundo en pocos días: el primer caso se declaró en Wuhan (China) en diciembre de 2019 y en solo unas semanas el virus se había observado en varios países del mundo. Por lo tanto, es vital proteger la salud y la seguridad en casa, pero también garantizar que otros países tengan los conocimientos y los recursos necesarios para detener las amenazas antes de que las enfermedades se propaguen más allá de sus fronteras. De manera conjunta, la comunidad internacional debe crear primeras líneas de defensa para prevenir, detectar y responder mejor a las enfermedades.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ejerce un liderazgo mundial en materia de salud pública. La OMS es un organismo especializado de las Naciones Unidas fundado en 1948, cuyo objetivo es conseguir el máximo grado de salud para todos los países, definido en su Constitución como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no sólo como la ausencia de enfermedades o dolencias. Una de las prioridades estratégicas de la OMS es crear y mantener las capacidades nacionales, regionales y mundiales necesarias para mantener el mundo a salvo de epidemias y otras emergencias sanitarias. La OMS presta especial atención a la lucha contra los grandes problemas de salud, especialmente en los países en desarrollo y en contextos de crisis.

Los expertos de la Organización elaboran directrices y normas sanitarias, ayudan a los países a abordar los problemas de salud pública y promueven la investigación sanitaria. Gracias a la mediación de la OMS, los gobiernos pueden abordar colectivamente los problemas sanitarios mundiales y mejorar el bienestar de las personas. Por

UN Copyright © 2022

ello, muchas de las políticas que adoptan los gobiernos nacionales se basan en las directrices o recomendaciones de la OMS.

En este marco, una de las responsabilidades de la OMS es la gestión del régimen mundial de control de la propagación internacional de enfermedades. Los Estados miembros de la OMS confieren a ésta la facultad de adoptar reglamentos **"destinados a prevenir la propagación internacional de enfermedades"**.

Con este objetivo en mente, el Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005) tiene como propósito y alcance "prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger en caso de propagación, controlar y dar una respuesta de salud pública proporcional y restringida a los riesgos para la salud pública, evitando al mismo tiempo que se den interferencias innecesarias relacionadas con el tráfico y el comercio internacional". El RSI proporciona un marco jurídico general que define los derechos y obligaciones de los países en el manejo de eventos y emergencias de salud pública que tienen el potencial de cruzar las fronteras.

No se limitan a enfermedades específicas, sino que pueden referirse a cualquier enfermedad existente, nueva o reemergente (por ejemplo, la fiebre amarilla, la peste, el cólera, el síndrome respiratorio agudo severo (SARS), el virus del Ébola o la tuberculosis), incluidas las enfermedades causadas por agentes no infecciosos. El RSI es un instrumento de derecho internacional jurídicamente vinculante para todos los Estados miembros de la OMS. Crean derechos y obligaciones para los países, incluida la obligación de notificar cualquier emergencia de salud pública de importancia internacional.

La OMS, como principal autoridad en materia de salud pública, elabora recomendaciones que deben ser adaptadas por los gobiernos nacionales y es una fuente de consulta y asesoramiento para los Estados miembros. Los **gobiernos nacionales** pueden, por ejemplo, adoptar leyes o medidas jurídicas relativas a la declaración del estado de emergencia, el uso de mascarillas, el distanciamiento social, el acceso a los medicamentos y las vacunas, las medidas de cuarentena, la vigilancia de la enfermedad, la restricción de la movilidad de personas y bienes, el uso obligatorio de pruebas de detección para acceder al país, el rastreo de contactos, el toque de queda, el teletrabajo, etc.

En este contexto, y por poner un ejemplo de medida regional, la Decisión 1082/2013/UE ya ha contribuido significativamente a la mejora de la seguridad sanitaria en la Unión Europea y a la protección de los ciudadanos de la Unión frente a las enfermedades transmisibles mediante la aplicación e integración de soluciones como el SAPR (Sistema de Alerta y Respuesta Temprana) para las enfermedades transmisibles. La Decisión también explica los métodos de cooperación y coordinación entre los distintos agentes a nivel supranacional, incluido el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC), y el Comité de Seguridad Sanitaria (HSC).

Sin embargo, la gestión de este tipo de crisis sigue siendo un gran reto debido a la variedad de actores implicados, las diferentes culturas jurídicas, administrativas, profesionales y políticas, y la falta de estructuras de gestión de crisis transfronterizas. En consecuencia, los típicos retos que suelen surgir en cualquier situación de crisis se ven exacerbados. En una zona transfronteriza como los puertos y aeropuertos, resulta más difícil detectar las amenazas, comprender las circunstancias actuales y, por tanto, tomar decisiones colectivas, especialmente cuando los países afectados no comparten fronteras. Así pues, queda claro que algunas necesidades y retos relacionados con la respuesta a la pandemia siguen sin resolverse.

UN Copyright © 2022

Pandemia de la COVID-19

Tras las reuniones del Comité de Emergencia del RSI para la COVID-19 en enero de 2020, la Directora General de la OMS declaró que el brote constituía una emergencia de salud pública de importancia internacional y emitió recomendaciones temporales del RSI.

Como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, las legislaciones y normativas nacionales de muchos países se están actualizando para intentar adaptarse a esta situación de crisis sanitaria. En este sentido, como se ha mencionado anteriormente, la OMS y las Naciones Unidas proponen recomendaciones que en muchos países se reflejan en la normativa, como el uso obligatorio de mascarillas y el distanciamiento social aconsejado. Aunque existen muchas normativas de prevención, control y vigilancia de pandemias, la aparición de la COVID-19 ha acelerado exponencialmente la publicación de nuevas normativas, instrucciones, recomendaciones, etc. para la protección de los ciudadanos.

Dada la gran cantidad de información y los retos sin precedentes que plantea la pandemia de la COVID-19, la OMS, junto con otros socios internacionales, creó el Laboratorio Jurídico sobre la COVID-19, una base de datos de leyes nacionales que más de 190 países han aplicado con tal de apoyar la respuesta mundial a la pandemia, ayudando a los Estados a establecer y aplicar marcos jurídicos sólidos para gestionar la pandemia. [2]

En caso de pandemia, la aplicación de las medidas de control sanitario debe llevarse a cabo a nivel nacional teniendo en cuenta las medidas urgentes de prevención, contención y coordinación y, a menudo, basándose en las recomendaciones de la OMS. Por lo tanto, las autoridades portuarias, las empresas portuarias y las partes interesadas deben estar informadas y seguir las normas y recomendaciones establecidas por los gobiernos nacionales y las autoridades pertinentes.

1.3 Asumir la responsabilidad de los puertos

Los gestores portuarios deben ir más allá del cumplimiento de la normativa para garantizar la salud de las personas que trabajan en sus puertos. En el contexto de una pandemia, los puertos llevan a cabo sus operaciones con el apoyo de las autoridades, que reconocen el papel esencial de los puertos en la cadena logística y, por tanto, en la prevención y mitigación de los impactos de la COVID-19. A pesar de que muchos puertos no han reportado impactos significativos en las operaciones de carga, algunos puertos consideran que es mucho **más efectivo ser proactivo que reactivo**.

Por ejemplo, muchos puertos de todo el mundo han informado de que están aplicando proactivamente procedimientos específicos para los interesados. Algunos ejemplos de estas medidas son la comprobación de la temperatura corporal mediante la instalación de cámaras termográficas en la entrada de los edificios y las terminales, el establecimiento de directrices para el distanciamiento social, etc. En concreto, estas medidas tienen como objetivo:

- Promover medidas de distanciamiento entre las personas.
- Reducir en la medida de lo posible el contacto físico de las personas con las zonas circundantes, impulsando la aplicación de medidas de limpieza y desinfección.
- Facilitar las medidas para prevenir y mitigar los riesgos sanitarios que puedan surgir en un momento dado.

2 La base de datos COVID-19 Law Lab está disponible a través del siguiente enlace: https://covidlawlab.org.

UN Copyright © 2022

- Facilitar las inspecciones por parte de las compañías navieras, cuya ejecución, por cualquier motivo, requiera instalaciones internas o externas de la terminal donde operan los cruceros.
- Facilitar la puesta en marcha de las acciones derivadas de la gestión de los incidentes sanitarios que se hayan detectado a bordo de un buque, o que se hayan detectado en las instalaciones de la terminal de pasajeros, que puedan afectar a los pasajeros, a las tripulaciones de los buques, al personal de tierra de la terminal, o a otras personas, durante su tránsito por la terminal.

Otra medida adoptada para evitar la propagación de enfermedades infecciosas en algunos puertos es el diseño y la aplicación de protocolos para proteger a los trabajadores tanto antes como durante el comienzo de sus actividades diarias. La mayoría de los puertos han estado operando con un sistema de rotación, que implica la definición de diferentes equipos que alternan su presencia física en la zona portuaria. Por ejemplo, los diferentes equipos pueden alternarse semanalmente. En las organizaciones más grandes, hay ejemplos en los que se ha reducido el número de personas que trabajan en los turnos A y B para crear un equipo C de reserva. Algunos puertos van aún más lejos, operando con equipos A y B, mientras que el equipo C se compone de un conjunto de profesionales multidisciplinares que pueden desplazarse por diferentes zonas operativas, etc.

Además de lo anterior, se han definido medidas para tratar los casos sospechosos de enfermedades infecciosas a bordo de los buques. En este sentido, los puertos siguen las decisiones de las autoridades sanitarias de cada país o región. Adicionalmente, se identifican medidas proactivas y voluntarias, como la designación de atracaderos específicos siempre que sea posible, así como la implementación de zonas de cuarentena en tierra para el tratamiento. En todos los casos, los protocolos definidos para el tratamiento de los casos sospechosos de la enfermedad y los procedimientos de cuarentena para los buques deben tratar de evitar, en la medida de lo posible, la interferencia con las operaciones portuarias.

1.4 Protocolos de actuación ante las pandemias

Durante una pandemia, los puertos deben desarrollar protocolos de actuación basados en las recomendaciones de las autoridades nacionales y regionales. Dichas directrices son esenciales para el éxito de las acciones de prevención y para la respuesta a los casos infecciosos sospechosos en una situación de pandemia.

1.4.1 ¿Qué es un protocolo?

Un protocolo de actuación puede definirse como **un documento que establece las pautas de actuación para una situación determinada**. En el caso de las pandemias, estas acciones se refieren a la prevención de la infección y a la protección de las personas y los trabajadores de la zona portuaria contra el riesgo de infección.

Un protocolo establece a grandes rasgos "qué" debe hacerse y, en menor medida, "cómo" debe llevarse a cabo la operación de contención. Los detalles sobre cómo llevar a cabo dicha operación deben adaptarse a las circunstancias locales y nacionales. Además, se espera que el protocolo portuario sirva de base para una planificación operativa más detallada.

Uno de los principales aspectos a tener en cuenta es que los protocolos deben estar alineados o incluidos en los planes de protección, contingencia y/o emergencia aprobados por las autoridades públicas correspondientes. En este sentido, los proto-

UN Copyright © 2022

colos a nivel portuario detallan las instrucciones que deben seguirse para reducir los riesgos y tienen que ser compatibles con la continuación de las actividades portuarias.

Cabe destacar que los puertos deben identificar todos los riesgos potenciales que pueden producirse en la zona portuaria, como un incendio o explosión, la contaminación, un accidente, así como el riesgo para la salud pública, estableciendo de este modo los protocolos adecuados. Así pues, para cada uno de los riesgos se deben fijar diferentes procedimientos o protocolos definiendo de este modo las pautas básicas de actuación para cada escenario derivado de los riesgos y peligros identificados. Asimismo, se debe designar un responsable (una autoridad o un representante) para cada uno de los pasos, de forma que quede claro qué acción hay que llevar a cabo y quién es la persona responsable de la misma.

1.4.2 Autodiagnóstico de la respuesta de su puerto a la pandemia de la COVID-19

Antes de entrar en la elaboración de los protocolos y las medidas de mitigación y control, se propone a continuación un autodiagnóstico de la respuesta de su puerto a la pandemia de la COVID-19. El objetivo es reflexionar sobre su eficacia, para poder desarrollar a posteriori una estrategia sólida a largo plazo. Independientemente de que en su puerto existan o no planes específicos de contingencia ante la pandemia, el siguiente cuestionario de autodiagnóstico ayudará a reflexionar sobre lo ocurrido, a detectar carencias y a preparar una respuesta adecuada para el futuro. El análisis y la reflexión deben tener en cuenta la organización portuaria en toda su complejidad.

Se proponen las siguientes preguntas para el autodiagnóstico:

- ¿Tenía su puerto protocolos epidémicos o pandémicos establecidos antes de la pandemia de la COVID-19?
- En caso afirmativo, ¿fueron suficientes y eficaces a la luz de las circunstancias? ¿Se adaptaron a las características específicas de la pandemia?
- En respuesta a la pandemia de la COVID-19, ¿implementó su puerto protocolos para hacer frente a la pandemia?
- En caso afirmativo, ¿fueron adecuadas y suficientes?
- Como trabajador portuario, ¿tuvo la información necesaria para aplicar los protocolos y actuar en consecuencia?
- ¿Se han definido claramente las funciones y responsabilidades propias y ajenas?
- ¿Se adaptaron los protocolos a las circunstancias cambiantes?
- ¿Conoce las medidas adecuadas de protección contra la COVID-19 que debe llevar a cabo en el trabajo para garantizar su seguridad mientras continúa con su trabajo?
- ¿Se aplicaron medidas de protección eficaces en su puerto?
- ¿Puede identificar los puntos débiles de los planes de contingencia?
- ¿Existen sistemas de seguimiento para rastrear los contagios, su origen, propagación y mitigación?
- ¿Había equipos cualificados para hacer frente a los imprevistos?
- ¿Puede prever el alcance y las consecuencias de un posible contagio para su trabajo?

UN Copyright © 2022

- ¿Existe un proceso para distinguir entre actividades esenciales y no esenciales, así como para prever la sustitución y el posible relevo en los equipos de trabajo?
- ¿Existe un sistema para medir la eficacia del trabajo, distinguiendo entre clientes internos y externos?
- ¿Estuvieron los servicios de asesoramiento (técnico, jurídico, sanitario) disponibles?
- ¿Se disponía de información técnica y sanitaria adecuada para operar teniendo una plena conciencia de los riesgos?
- ¿Tiene su puerto protocolos que consideren otros escenarios posibles (por ejemplo, distintos de las circunstancias actuales derivadas de la COVID-19)?
- Si su actividad coincide con la de otras empresas y operadores de forma simultánea, ¿ha dado o recibido instrucciones para coordinar la actividad compartida con la finalidad de eliminar los contactos y minimizar los riesgos ante la pandemia?

En términos más generales, se aconseja reflexionar sobre lo siguiente:

- Medidas para el mantenimiento de las actividades esenciales
- Creación de equipos de trabajo
- Coordinación de actividades con otras empresas y grupos
- Establecimiento de medidas de protección colectiva
- Disponibilidad de equipos de protección individual adecuados a los riesgos
- Programas de formación específicos sobre lidiar con el contagio
- Sistemas de información actualizados

1.4.3 Elaboración de protocolos

Un protocolo debe ser claro y sencillo para que las autoridades lo apliquen correctamente y para que el personal portuario, los operadores y los usuarios lo puedan seguir. Durante una pandemia, la elaboración de protocolos debe tener en cuenta diferentes elementos que pueden hacer que el proceso sea complejo. Por un lado, existe un riesgo permanente de posible contagio que requiere la inclusión de medidas de control y prevención en los protocolos genéricos y que debe adaptarse a las organizaciones y empresas portuarias en un contexto determinado. Por otro lado, pueden darse situaciones de riesgo que sólo surgen a partir de brotes de enfermedades infecciosas, en las que hay que establecer actuaciones basadas en instrucciones y recomendaciones específicas proporcionadas por entidades nacionales e internacionales (tales como el Ministerio de Sanidad y la OMS, por ejemplo).

Además, es importante que el protocolo sea desarrollado por un grupo o comité de expertos en los escenarios a los que se aplica el protocolo. En el caso de los puertos, el comité necesitará los siguientes elementos principales:

- Conocimiento completo de la zona portuaria y de las infraestructuras (muelles, carreteras, edificios, zonas de trabajo exteriores, espacios, etc.).
- Descripción detallada de las operaciones de manipulación de la carga, del buque y de los pasajeros.
- Información sobre el número de empleados, los turnos de trabajo, la movilidad del personal en la zona portuaria, etc.

UN Copyright © 2022

- Evaluación del riesgo de exposición a la contaminación (en función del nivel de contacto de los trabajadores que sea requerido por sus tareas).
- Conocimiento de las autoridades pertinentes, partes interesadas, etc.
- Conocimiento de la legislación y los reglamentos aplicables.

Como actores clave en la cadena de suministro, los puertos apoyan los esfuerzos para limitar la propagación de la nueva enfermedad, manteniendo al mismo tiempo las operaciones esenciales. En este contexto, la aplicación de los protocolos tiene por objeto garantizar la salud, la seguridad y el bienestar de los empleados, los viajeros y las partes interesadas de la comunidad portuaria. En este sentido, se recomienda centrar la respuesta en dos áreas. En primer lugar, los puertos deben aspirar a mantener y operar de forma segura en las instalaciones portuarias, satisfaciendo de este modo las necesidades esenciales de la región y manteniendo el mayor número posible de personas empleadas. En segundo lugar, los puertos deberían ayudar a mitigar el impacto económico de la pandemia mediante una serie de iniciativas y programas de estímulo específicos para apoyar a las comunidades e industrias más afectadas de su región.

Para garantizar la eficacia de un plan o protocolo de actuación ante una pandemia en los puertos, deben tenerse en cuenta los siguientes elementos esenciales:

- Nombramiento de las autoridades responsables
- Catalogación de todas las partes implicadas
- Creación de un comité de crisis adecuado a los diferentes incidentes previstos
- Elección de las oficinas de consulta técnica, jurídica, sanitaria, etc.
- Establecimiento de canales de comunicación (internos y externos) adecuados a los incidentes.

Es importante tener una visión holística del estado de la pandemia y del puerto, incluyendo sus actividades esenciales, el personal, las barreras, los cuellos de botella, etc. para poder establecer protocolos de actuación adecuados.

En términos generales, los puertos cuentan con diferentes planes y estrategias para hacer frente a contingencias de cualquier tipo. Pueden basarse en planes de emergencia derivados de la normativa de la Organización Marítima Internacional (OMI), en planes de seguridad para el cumplimiento del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (PBIP), o en planes sanitarios derivados de experiencias de epidemias o pandemias anteriores, como la gripe aviar o el virus del ébola. El resultado de esta planificación suele ser un inventario de medios, operadores, protocolos, así como sus procedimientos, con una estructura de apoyo que los mantiene vigentes y actualizados.

Como se explica más adelante, un puerto engloba a una multitud de agentes, operadores, concesionarios, administraciones y autoridades. Esta complejidad dificulta la obtención de una respuesta única, uniforme o rápida para el establecimiento de criterios o en el proceso de toma de decisiones.

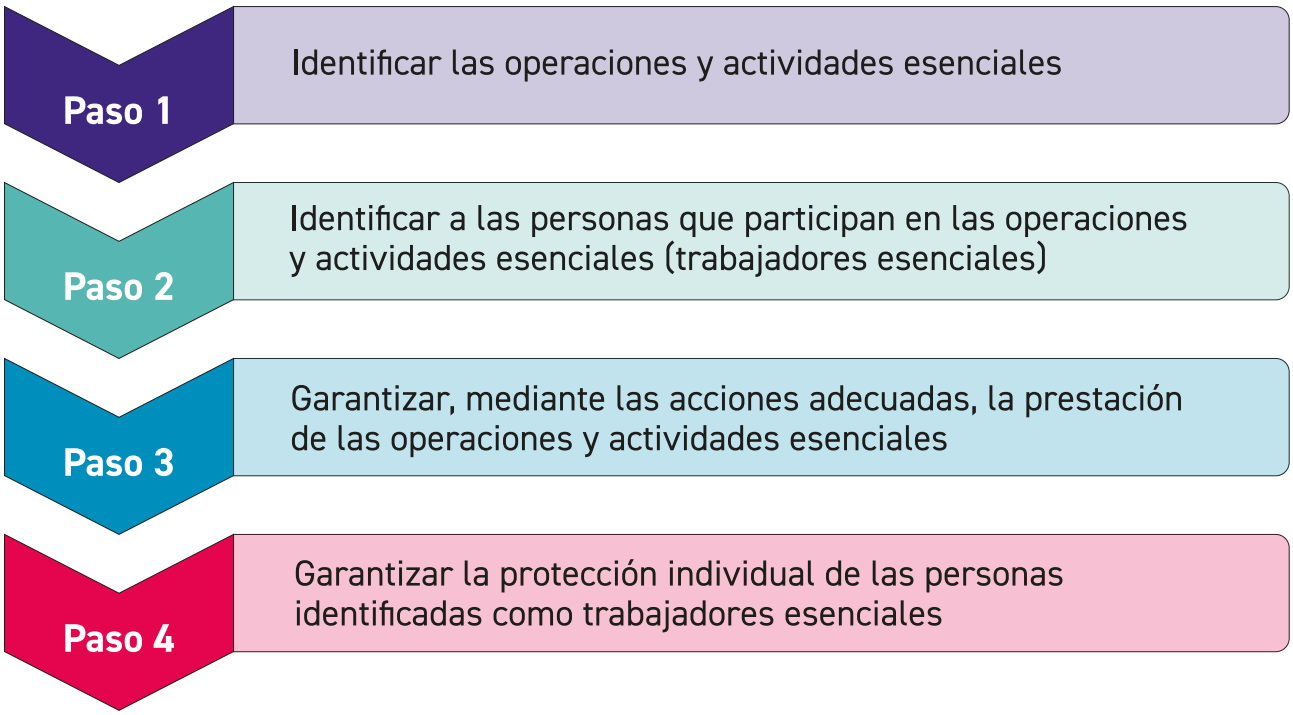
A modo de ejemplo, algunas de las circunstancias vividas en los puertos de todo el mundo desde la declaración de la pandemia de la COVID-19 por parte de la OMS en marzo de 2020 fueron las siguientes: confinamiento domiciliario, encierros, cuarentenas, toques de queda y declaraciones de estado de emergencia. La primera medida drástica adoptada por varios gobiernos nacionales fue imponer el confinamiento domiciliario a toda la población de su país para frenar la propagación del virus. La estrategia de encerrar amplias zonas geográficas se aplicó por primera vez en China

UN Copyright © 2022

e Italia. Tras la declaración de la pandemia, no se ha seguido una estrategia uniforme en todos los países: desde la contención total en algunos países hasta la contención selectiva o los intentos de lograr la inmunidad de rebaño en otros. Sin embargo, un enfoque con diferentes grados de confinamiento se ha convertido gradualmente en una práctica estándar en todo el mundo, con la limitación casi total de la movilidad de los pasajeros, la reducción del tráfico de mercancías y una caída sin precedentes de la actividad productiva.

En este contexto, la mayoría de los puertos han sido declarados como actividad esencial para el suministro de los bienes necesarios para el sustento básico de la vida y la salud. A nivel portuario, el confinamiento requiere de un estudio detallado de las actividades esenciales y no esenciales. Cuando una actividad es declarada como esencial, la declaración cubre también a los trabajadores que la prestan. Esta declaración implica anticiparse y mantener el flujo de la actividad en marcha con la aplicación de las medidas, medios y procedimientos de operación y coordinación adecuados.

Para que los puertos alcancen estos objetivos, se puede seguir el siguiente proceso integrado por cuatro pasos:



Paso 1. Identificar las operaciones y actividades esenciales

En términos generales, las medidas de confinamiento, ya sean totales o parciales, deben establecerse mediante una normativa emitida por la autoridad competente (gubernamental o sanitaria). La normativa de habilitación debe interpretarse en función de las circunstancias locales. La Autoridad Portuaria debe interpretar el alcance de la normativa y tomar las medidas necesarias para su aplicación.

El puerto debe ajustar sus procedimientos existentes y todos los participantes en los diferentes procesos deben tomar parte en el proceso de adaptación. Si los procedimientos o los equipos de emergencia ya están diseñados, pueden activarse. En caso contrario, deberán crearse nuevos grupos, comités y/o procesos para hacer frente a las nuevas situaciones que surjan. En cualquiera de los casos, será necesario revisar todas las fases para conseguir el objetivo previsto. El resultado final de este primer paso debe ser una lista de actividades permitidas (esenciales) y una lista de actividades suspendidas (no esenciales).

UN Copyright © 2022

Esta lista de operaciones y actividades esenciales debe:

- Estar en conformidad con la normativa nacional aplicable.
- Estar verificada con los operadores implicados.
- Prever la posibilidad de imprevistos.

Las medidas para priorizar las mercancías y garantizar el flujo de carga esencial, como alimentos, medicamentos o equipos médicos, se analizan con más detalle en la sección 4.2.

Paso 2. Identificar a las personas que participan en las operaciones y actividades esenciales (trabajadores esenciales)

El confinamiento implica la limitación de la movilidad y puede afectar a la circulación de personas y vehículos.

Para garantizar las actividades esenciales, debe permitirse la movilidad de las personas que realizan estas tareas, lo que requiere un sistema de acreditación validado por la autoridad u organismo competente, y a su vez, exige la creación de una estructura de apoyo para gestionar y actualizar dicho sistema.

De este modo, para prestar los servicios esenciales se deben de tomar numerosas medidas que afectan a todos los agentes que intervienen en las operaciones, tales como:

- Operadores de transporte en sus diferentes modalidades y su personal
- Terminales (carga, descarga, manipulación y almacenamiento de mercancías, estaciones marítimas y servicios de pasajeros) y su personal
- Centros portuarios de empleo (o equivalentes) y su personal (estibadores)
- Propietarios de buques y su personal (armadores, consignatarios y tripulaciones)
- Proveedores de servicios portuarios (amarradores, prácticos, remolcadores, aprovisionadores) y su personal
- Administraciones y su personal (Servicios de Sanidad Exterior, Capitanía de Puerto, Aduanas, Fuerzas Armadas, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, servicios de inspección fitosanitaria, etc.)
- Autoridad Portuaria y su personal (servicios de mantenimiento, policía portuaria, control de acceso, etc.)
- Servicios de asistencia y mantenimiento generales y especializados (suministro de electricidad, suministro de agua potable, redes de comunicaciones, servicios de asistencia y emergencia, servicios de rescate, etc.)

Paso 3. Garantizar, mediante las medidas adecuadas, la prestación de las operaciones y actividades esenciales

La prestación de servicios esenciales requiere la aplicación de medidas adaptadas a las actividades que se van a realizar.

Medidas de prevención de riesgos laborales (PRL)

Los sistemas preventivos establecen una preferencia por las medidas colectivas sobre las individuales y, en este sentido, el puerto debe garantizar que se lleven a cabo con el mínimo riesgo posible. Las medidas propuestas son las siguientes:

UN Copyright © 2022

- Desinfección sistemática de los espacios de trabajo (incluyendo máquinas, herramientas y equipos).
- Establecimiento de pasillos para la circulación de los trabajadores a fin de garantizar la separación física y evitar el contacto.
- Creación de grupos de trabajo fijos (establecimiento de grupos estancos de trabajadores) para evitar que los posibles contagios se descontrolen.
- Formación intensiva y exhaustiva sobre métodos de trabajo más seguros relacionados con:
  - Medidas higiénicas
  - Mantenimiento de la distancia entre las personas
  - Utilización de equipos de protección individual (EPI)
  - Uso de elementos compartidos
  - Desinfección individual
  - Detección de síntomas y protocolos de comunicación a las autoridades sanitarias competentes
  - Pruebas de diagnóstico
  - Vacunación
  - Atención médica

Constitución de los comités de consulta

Para determinar las medidas más apropiadas, la siguiente lista presenta los ámbitos en los que se podría consultar a las partes interesadas en el marco de un comité consultivo o similar:

- Asesoramiento y consulta sobre medidas y sistemas de desinfección: las autoridades sanitarias y los departamentos de PRL del puerto pueden ser una buena fuente de información.
- Asesoramiento y consulta sobre las medidas de prevención de riesgos: la coordinación entre los operadores portuarios puede ser apoyada por los departamentos de PRL del puerto.
- Asesoramiento y consulta sobre métodos de trabajo más seguros: el Comité de Seguridad y Salud del puerto puede aportar los avales metodológicos necesarios para garantizar la concienciación y participación de los trabajadores y agentes sociales.
- Asesoramiento y consulta sobre las modificaciones de las instalaciones para hacerlas más seguras: los departamentos de ingeniería, con la participación de los departamentos de salud, pueden aportar información valiosa para hacer más seguras las condiciones de los trabajadores en situaciones de pandemia y diseñar sistemas de separación física entre los trabajadores, métodos de detección de síntomas sospechosos, sistemas de depuración y desinfección de máquinas e instalaciones, etc.
- Asesoramiento y consulta sobre la aplicación de los mejores métodos y pruebas para la detección del virus en la plantilla de trabajadores: los departamentos de vigilancia sanitaria del puerto pueden ser una fuente de formación adecuada para establecer la estrategia de detección apropiada.

UN Copyright © 2022

- Asesoramiento y consulta sobre la estrategia de vacunación, establecimiento de pasaportes de vacunación, etc.: los departamentos de vigilancia sanitaria del puerto suelen ser la mejor fuente para desarrollar un enfoque y una estrategia.

Paso 4. Garantizar la protección individual de las personas identificadas como trabajadores esenciales

Por último, pero no por ello menos importante, deben adoptarse medidas para minimizar el riesgo de exposición del personal esencial en el desempeño de sus funciones. Se pueden adoptar diferentes medidas en función de la naturaleza de la enfermedad, y pueden ser las siguientes

- Reducir al mínimo el trabajo cara a cara sin poner en peligro ni la eficacia ni la seguridad.
- Fomentar el trabajo a distancia.
- Establecer medidas excepcionales de higiene o desinfección de espacios, herramientas y equipos.
- Crear grupos burbuja dentro de los equipos de trabajo compartidos con el fin de limitar la posible propagación.
- Proporcionar equipos de protección individual y colectiva adecuados al riesgo de contagio.
- Implementar sistemas de inspección y supervisión más exhaustivos e intensos para garantizar el cumplimiento de las instrucciones recibidas.
- Aumentar la formación específica y la información actualizada para minimizar el riesgo de los trabajos realizados.
- Aplicar un plan de acción específico en caso de detectar un brote en la instalación, que responda a las siguientes preguntas ¿Cómo se detecta? ¿Qué se debe hacer? ¿A quién hay que informar?

1.4.4 Ejemplo de protocolo de cuatro fases

A continuación, se propone un ejemplo de protocolo de crisis en cuatro fases que puede utilizarse como guía de las acciones que deben aplicarse en función de los niveles de crisis estrictamente definidos dependiendo del estado de la pandemia en el país y en el puerto. Téngase en cuenta que este protocolo es sólo indicativo y que en su lugar pueden aplicarse otras medidas y tipos de protocolos. Como se ha mencionado anteriormente, un protocolo siempre debe ajustarse a las características específicas de la enfermedad, siguiendo las recomendaciones de la OMS, y adaptándose a las particularidades del contexto local. Además de los ejemplos de medidas que aparecen a continuación, en la sección 2 del manual se presentan otras medidas que pueden incluirse en un protocolo y se analizan con más detalle las actividades de concienciación, los protocolos de trabajo desde casa, las medidas de control, el proceso y la estrategia de pruebas, y la gestión de la rotación de la tripulación.

FASE 1: La Organización Mundial de la Salud ha declarado una pandemia, pero no hay casos confirmados en el país.

FASE 2: Hay casos confirmados en el país, pero aún no en el puerto.

FASE 3: Hay algunos casos sospechosos y/o positivos en el puerto.

FASE 4: Hay un alto número de casos confirmados en el país y hay muchos casos confirmados en el puerto.

UN Copyright © 2022

FASE 1

- **Se declara la emergencia internacional**
- **No hay casos en el país**

PARTES IMPLICADAS	COMITÉ DE CRISIS/LÍDERES
Colaboradores, clientes, socios	Nombres

ACCIONES
(ejemplos)

- Probar los canales de comunicación
- Identificar las zonas de aislamiento en todo el puerto
- Participar en campañas de prevención de enfermedades y seguir las recomendaciones de la OMS
- Comunicar los mensajes clave internamente
- Preparar mensajes para responder a las inquietudes de los clientes
- Mantener una comunicación directa con las autoridades nacionales competentes (Salud Pública, Migraciones, Marina, etc.)
- Preparar la aplicación de la Fase 2

FASE 2

- **Se declara la emergencia internacional**
- **Casos confirmados en el país**
- **No hay casos en el puerto**

PARTES IMPLICADAS	COMITÉ DE CRISIS/LÍDERES
Colaboradores, clientes, socios, medios de comunicación	Nombres

ACCIONES
(ejemplos)

Todas las acciones mencionadas en la Fase 1, y, además:

- Aplicar medidas de higiene preventiva, como la instalación de dispensadores de gel antibacteriano en todos los puntos de acceso y zonas críticas del puerto
- Reforzar la campaña interna que promueve la importancia de la prevención de enfermedades y el seguimiento de las recomendaciones de la OMS
- Suspender las visitas guiadas al puerto (para estudiantes, clientes, etc.)
- Informar a los clientes sobre el cumplimiento de los protocolos de seguridad en relación con su carga
- Mantener una comunicación directa con los líderes de la comunidad
- Preparar la aplicación de la Fase 3

Durante estas primeras fases, es necesario insistir en las medidas de prevención basadas en las recomendaciones de la OMS. Por ejemplo, es importante aumentar las medidas de higiene preventiva. Dependiendo de las particularidades de la enfermedad, las medidas genéricas de protección individual pueden ser las siguientes:

√ Higiene frecuente de las manos.

√ Evite el contacto estrecho con personas que muestren signos de trastornos respiratorios, como la tos.

UN Copyright © 2022

- √ Mantenga una distancia de aproximadamente un metro entre las personas cuando sea posible.
- √ Los empleados cuyas funciones les obliguen a trabajar en lugares con un gran número de personas deben disponer de equipos de protección individual.
- √ Debe aumentarse la frecuencia de limpieza de las zonas, haciendo hincapié en las superficies de contacto (por ejemplo, pomos de las puertas, pasillos, impresoras, botones de los ascensores, auriculares de los teléfonos, torniquetes de acceso, etc.).
- √ Cuando se comparte el mobiliario, el material o los vehículos, tanto la persona que lo utilizó primero como la que le sigue deben limpiar los elementos de trabajo comunes.
- √ En las reuniones, deben evitarse los saludos con contacto personal. Se colocarán carteles en las zonas de acceso y en las salas de reunión.
- √ Cualquier signo de enfermedad debe ser comunicado al servicio médico del puerto.

Durante estas dos primeras fases, el Director General, los directores o los altos cargos de los distintos departamentos también pueden adoptar otras medidas preventivas sobre la forma de llevar a cabo las actividades, que pueden ser las siguientes:

- √ Puede ofrecerse a algunos trabajadores la opción de trabajo a turnos, teletrabajo y/o cambio de lugar de trabajo en función de la naturaleza de sus funciones y de las características específicas del brote de la enfermedad.
- √ Por razones de seguridad, también pueden establecerse zonas de trabajo alternativas en las instalaciones portuarias.
- √ Posible aplicación de una política de “no viajar” a lugares declarados zonas de riesgo por la OMS. En situación de pandemia, se suele aconsejar no viajar a los lugares donde hay una alerta sanitaria.
- √ Las reuniones, congresos, cursos, etc. deben reducirse al mínimo, aplazarse o realizarse mediante sistemas de videoconferencia.
- √ Las visitas institucionales no deben llevarse a cabo y, por tanto, deben posponerse, salvo las que sean absolutamente imprescindibles.
- √ Deben identificarse los servicios esenciales del puerto.
- √ Si no se dispone ya de él, deberá recogerse el número de teléfono personal de todos los trabajadores por si hay que activar las fases 3 y 4.

UN Copyright © 2022

FASE 3

- Se declara la emergencia internacional
- **Casos confirmados en el país**
- **Casos sospechosos detectados en el puerto (tripulación o personal)**

PARTES IMPLICADAS	COMITÉ DE CRISIS/LÍDERES
Colaboradores, clientes, socios, medios de comunicación	Nombres

ACCIONES
(ejemplos)

Todas las acciones mencionadas en las Fases 1 y 2, y, además:

- Introducir el trabajo a distancia siempre y cuando sea posible en el área en cuestión
- Aislar a la persona sospechosa en la zona designada y organizar el traslado a un centro médico especializado
- Desinfectar la zona de interacción de la persona aislada
- Notificar a los familiares de la persona sospechosa
- Enviar un comunicado a los empleados de la empresa informando de la situacióny de las medidas adoptadas por las autoridades, y de si las operaciones continuarán con normalidad
- Emitir un comunicado de prensa a los medios de comunicación
- Preparar la aplicación de la Fase 4

Esta fase se activaría en caso de detectarse uno o varios casos sospechosos y/o positivos dentro del puerto. La misma puede ser activada internamente por el Comité de Crisis del puerto (véase más adelante) o por las autoridades competentes. Dependiendo de la naturaleza del caso, se pueden llevar a cabo una o varias de las siguientes acciones:

√ Si un trabajador experimenta por primera vez los síntomas en el lugar de trabajo, debe evitar desplazarse de un lugar de trabajo a otro, evitar el contacto con otras personas, ponerse en contacto con los servicios médicos y pedirles orientación, así como evitar tomar el transporte público.

√ También se puede animar a los compañeros que hayan estado en contacto con la persona sintomática o que hayan trabajado en las zonas con riesgo de contagio a que se vayan a casa mientras esperan los resultados del caso sospechoso, teletrabajando siempre y cuando sea posible.

√ Los trabajadores que tengan síntomas mientras están en casa no deben acudir al lugar de trabajo, teniendo que informar al servicio médico por teléfono o por correo electrónico.

√ Se debe realizar una limpieza y desinfección extraordinaria y adicional en las zonas comunes que puedan haber estado expuestas.

√ La zona con riesgo de contagio debe cerrarse temporalmente durante un periodo de tiempo razonable para garantizar la seguridad de las personas.

√ En general, se deben aumentar las medidas de limpieza y desinfección.

√ Debe enviarse un comunicado a todos los trabajadores del puerto informando de la situación, de las medidas adoptadas por las autoridades y del impacto en las operaciones.

UN Copyright © 2022

FASE 4	
• Se declara la emergencia internacional • **Casos confirmados en el país** • **Casos confirmados en el puerto (tripulación o personal)** • **Varios miembros del personal están enfermos**	
PARTES IMPLICADAS Colaboradores, clientes, socios, medios de comunicación	**COMITÉ DE CRISIS/LÍDERES** Nombres
ACCIONES (ejemplos) Todas las acciones mencionadas en las Fases 1, 2 y 3, y, además: • Restringir el acceso a las instalaciones portuarias sólo al personal esencial • Rastrear los contactos de trabajo de los casos confirmados en las dos semanas anteriores • Implantar la comunicación a distancia para todos los empleados • Informar a las autoridades sanitarias nacionales de los miembros del personal enfermos y solicitar su asesoramiento • Gestionar los casos confirmados entre el personal de acuerdo con las recomendaciones de las autoridades sanitarias nacionales y la OMS	

Esta fase sería activada en caso de que sea necesario el cierre parcial o total de las instalaciones y/o oficinas del puerto. Esta fase puede ser activada internamente por el puerto o por las autoridades competentes en un momento dado.

√ Podría haber un cierre parcial o total de las zonas que han quedado expuestas.

√ Los protocolos de teletrabajo se activarán de acuerdo con el protocolo establecido (ver más abajo) y, por tanto, para varios empleados sería obligatorio trabajar desde casa y estar localizables durante el horario laboral.

√ El personal crítico que trabaja en servicios distintos a las oficinas y que no puede desempeñar su trabajo a distancia podría tener acceso a su lugar de trabajo utilizando los equipos adecuados.

√ Todo el personal debe consultar diariamente su correo corporativo por si el puerto necesita comunicarles e informarles de cuestiones relacionadas con el trabajo, así como de la evolución de la situación y de nuevas acciones.

1.5 Las partes interesadas y el proceso de toma de decisiones

1.5.1 Los stakeholders de la comunidad portuaria

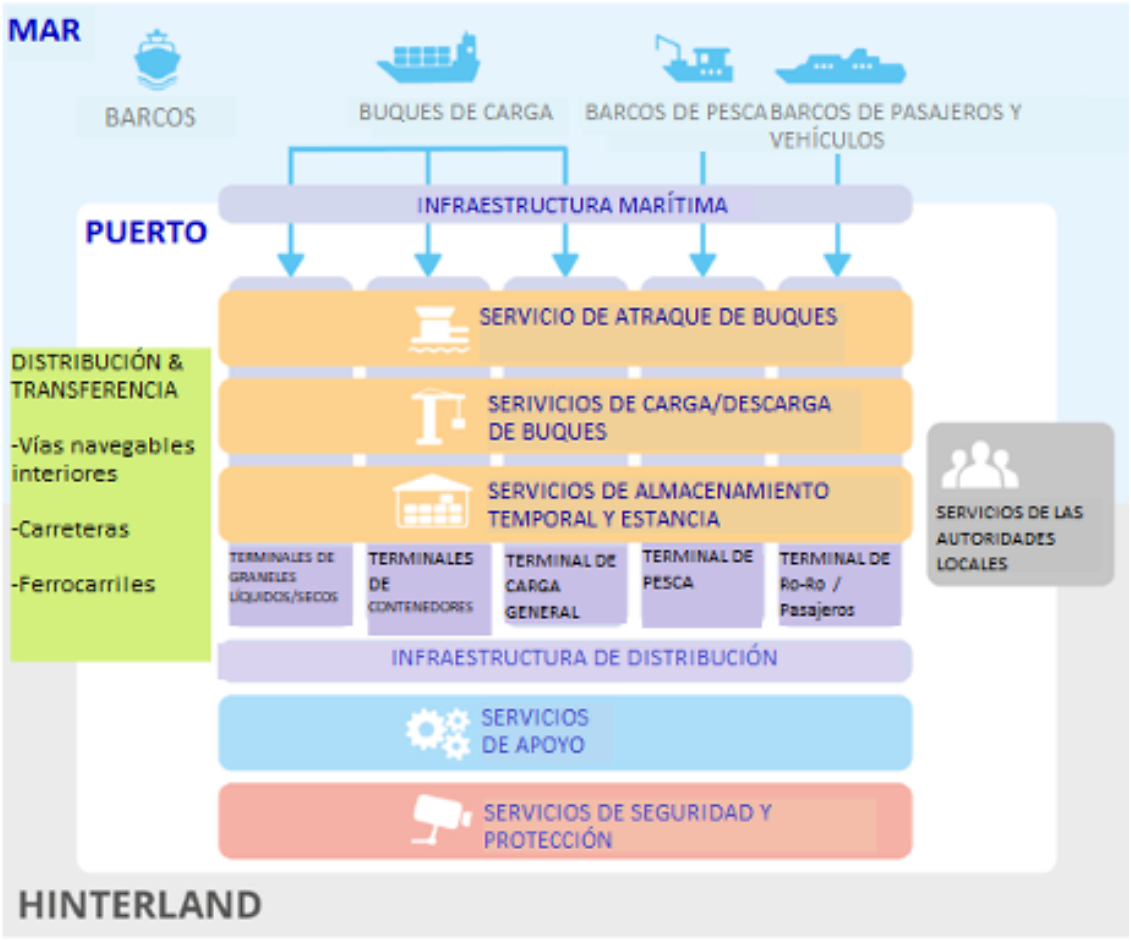
El ecosistema portuario incluye a todas las partes implicadas en las operaciones portuarias: organismos de gestión portuaria (autoridades portuarias, operadores de terminales e instalaciones), autoridades nacionales (aduanas, policía, ayuntamientos, etc.), empresas de transporte (navieras, compañías ferroviarias, empresas de transporte, servicios de bomberos, etc.) y todos los proveedores de servicios esenciales para las operaciones portuarias (compañías eléctricas, telefónicas, etc.).

Los principales destinatarios de este estudio son las personas encargadas de las operaciones portuarias cotidianas, como los empleados de la autoridad portuaria, los operadores de las terminales, así como las tripulaciones de los buques atracados en el puerto y las empresas externas que entran en él (empresas de transporte). A

UN Copyright © 2022

este respecto, el siguiente diagrama es una forma útil de representar los principales servicios de un puerto para comprender mejor los diferentes actores que forman parte de este complejo ecosistema.

Figura 2: Agentes Portuarios [3]



Como puede verse en la figura anterior, la perspectiva general de las partes implicadas en las operaciones y procesos portuarios es compleja. A esta complejidad hay que añadir que los puertos de todo el mundo tienen diferentes tipos de gobernanza y formas de funcionamiento. No obstante, las partes interesadas de un puerto pueden clasificarse de la siguiente manera:

3 ENISA Desarrollado en colaboración con varios puertos de la UE https://www.enisa.europa.eu/@@search?Subject%3Alist=Maritime

UN Copyright © 2022

Tabla 1: Clasificación de los agentes portuarios

Interesados internos	Partes interesadas externas	Stakeholders de la comunidad	Legislación y política Interesados
Autoridades portuarias	Operadores de transporte (armadores, compañías navieras, ferrocarriles, camiones, etc.)	Organizaciones civiles	Gobierno
Trabajadores	Operadores de terminales	Grupos comunitarios	Asociación Portuaria
Servicios portuarios (prácticos, remolcadores, amarradores, etc.)	Consignatarios	Prensa / Medios de comunicación	Capitanía de Puerto
	Estibadores		Agencia de Salud
	Empresas de servicios (limpieza, suministros)		
	Agencias de aduanas		
	Empresas (industriales)		

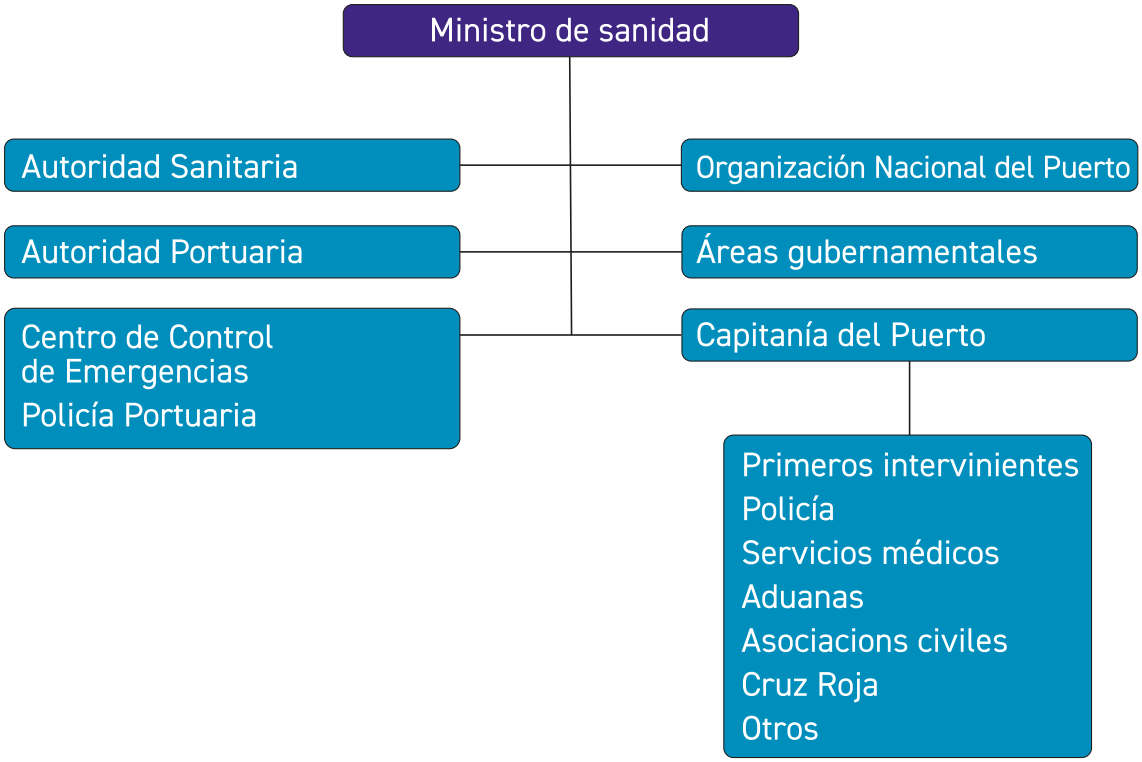
- Actores **internos**: Actores dentro de la organización de la Autoridad Portuaria, como directivos, empleados, miembros del consejo de administración y servicios portuarios como los amarradores y remolcadores.
- **Partes interesadas externas:** Divididos en dos grandes grupos, son las partes que intervienen directa e indirectamente en la zona portuaria:
  - El primer grupo incluye a los operadores de terminales, estibadores, transportistas, compañías navieras, empresas industriales y otras empresas que prestan servicios como reparación de buques, suministros, etc.
  - El segundo grupo está formado por clientes portuarios, empresas, importadores y exportadores.
- Las partes interesadas de la comunidad: Organizaciones de la sociedad civil, prensa y otros agentes no comerciales
- Actores de la legislación y la política. Departamentos gubernamentales responsables de los asuntos económicos y relacionados con el transporte. Los servicios de las autoridades locales también estarían incluidos en este grupo.

1.5.2 Cuadro de responsabilidades

La coordinación entre los diferentes actores implicados en los puertos y las ciudades es muy importante, especialmente durante una crisis de salud pública. Las partes interesadas de las ciudades y los puertos no deben actuar por su cuenta. En su lugar, deben crear equipos comunes y estructuras de coordinación que incluyan a representantes de las autoridades públicas, las autoridades portuarias y las empresas portuarias. Estas partes interesadas deben ser capaces de combinar sus recursos y unir su proceso de toma de decisiones para hacer frente a los nuevos retos, como la ralentización de la actividad económica o la reorganización de la cadena de suministro de bienes estratégicos. La cooperación entre la ciudad y el puerto debe ser integrada. En este contexto, se sugiere la creación de un equipo de gestión de crisis. Esta estructura de toma de decisiones podría establecerse de la siguiente manera:

UN Copyright © 2022

Figura 3: Cuadro de stakeholders



Algunos de los actores/autoridades que deben formar parte de esta estructura son:

- Autoridad Portuaria (incluyendo su Centro de Control de Emergencias / Policía Portuaria)
- Autoridad sanitaria
- Gobierno: Delegación de Gobierno / Responsables del Gobierno Regional (si está descentralizado)
- Capitán del puerto
- Primeros intervinientes: Fuerzas de Seguridad (Servicios Sanitarios, Guardacostas, Guardia Civil, Policía Nacional, Policía Local, Servicios de Salud, etc.)

1.5.3 Comité de Seguridad y Salud

Si se declara una crisis de salud pública a causa de un brote de una enfermedad infecciosa, debe definirse el comité de seguridad del puerto, que podría actuar según el procedimiento expuesto anteriormente. Esto significa que debe crearse un "Comité de Seguridad y Salud" e incluirse en los planes de protección, emergencia y contingencia del puerto. Este comité podría estar compuesto por:

- **Director de Emergencia** (que también actúa como Director del Plan de Acción de Emergencia). El Director es asistido en la respuesta de emergencia por los demás miembros.
- El centro de **"mando y control"** también llamado **"Centro de Control de Emergencia del Puerto"**, responsable de la coordinación de las comunicaciones, la información y las órdenes enviadas/recibidas (a continuación, se incluyen más detalles).
- El **Puesto de Control Avanzado** se encuentra en el lugar de la emergencia. En este puesto se reúnen los representantes de los diferentes equipos de respuesta que operan en la zona afectada. El **Jefe del Puesto de Mando**

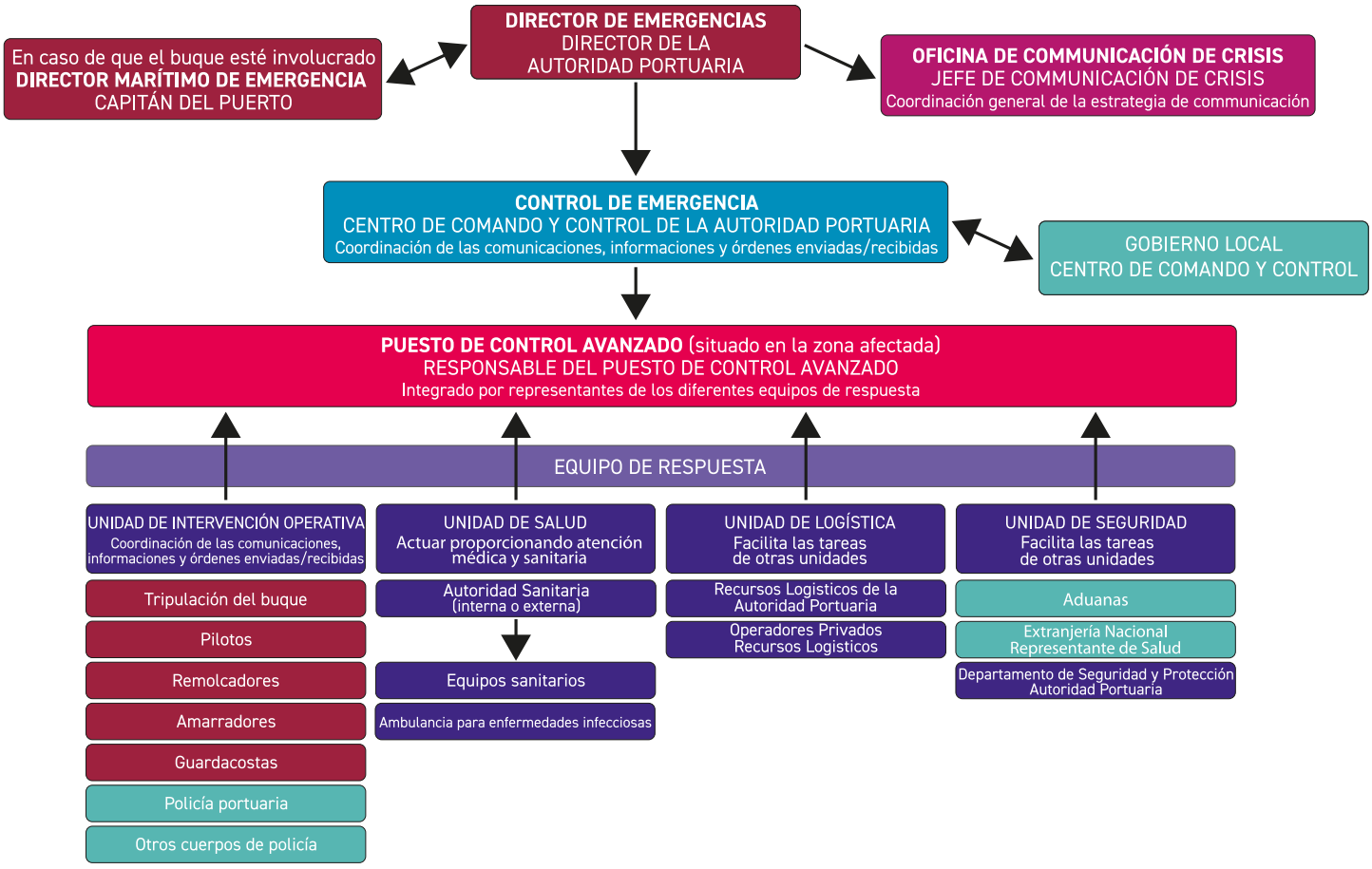
UN Copyright © 2022

Avanzado estará a cargo de los equipos de respuesta y ejercerá estas funciones tomando en consideración las directrices dadas por el Director de la Emergencia para este fin.

- Los **Equipos de Respuesta**, que se dividen en diferentes unidades según su función en la emergencia. Estos operan en la zona afectada o colaboran o asisten a las demás unidades. A su vez, los Equipos de Respuesta pueden estar compuestos por las siguientes unidades:
  - Las **Unidades de Intervención Operativa**: son los equipos de respuesta que actúan directamente en las operaciones para controlar la emergencia.
  - Las **Unidades Sanitarias**: son los equipos de respuesta que actúan para proporcionar atención sanitaria y médica a las personas que puedan verse afectadas por la emergencia.
  - Las **Unidades de Apoyo Logístico**: son los equipos de respuesta que actúan para facilitar las tareas de los otros equipos de respuesta.
  - Las **Unidades de Seguridad**: son los equipos de respuesta que actúan para facilitar las tareas de los otros equipos de respuesta.
- La **Oficina de Comunicación** se encarga de informar a los medios de comunicación sobre la evolución de la emergencia y actúa bajo las órdenes directas del Director de la Emergencia.

Estos órganos de gestión y respuesta intervendrán y tomarán el control cuando sea apropiado y se considere necesario. La organización básica de un Comité de Seguridad y Salud podría ser la siguiente:

Figura 4: Organigrama del Comité de Seguridad y Salud



UN Copyright © 2022

En el Puerto de Valencia, por ejemplo, los actores que asumen las diferentes funciones y responsabilidades en **situaciones de emergencia por riesgo para la salud pública de los casos positivos de la COVID-19 detectados en el puerto** serían los siguientes:

- Capitanía Marítima de Valencia (si hay un contagio a bordo de un barco)
- Director de la Autoridad Portuaria de Valencia
- Jefe de Explotación de la Autoridad Portuaria
- Jefe de Seguridad y Protección de la Autoridad Portuaria
- Policía portuaria designada por el director o jefe de Seguridad y Protección
- Técnicos nombrados por el Director de la Autoridad Portuaria
- Representante de zona del Servicio de Sanidad Exterior para Valencia
- Oficina de Comunicaciones

1.5.4 El centro de mando

Durante una pandemia, el principal objetivo de un puerto es garantizar la seguridad en la zona portuaria. Esto debe hacerse en estrecha colaboración con las organizaciones locales de la sociedad civil, las autoridades públicas y los actores pertinentes relacionados con la policía, la protección civil, la prevención y el rescate. Por lo tanto, durante las crisis sanitarias, es esencial disponer de un lugar en el que puedan reunirse los diferentes actores implicados en los procesos de toma de decisiones y que permita a la Autoridad Portuaria llevar a cabo esta coordinación. El Centro de Mando debe supervisar la actividad portuaria y disponer de la información necesaria para facilitar cualquier decisión relacionada con la seguridad y la gestión de las emergencias. El objetivo de este centro es alertar, coordinar, informar, hacer el seguimiento y asistir al Director de Emergencias.

Este centro consta de una sala de operaciones, una sala de reuniones, un despacho para el Director del Centro, así como una zona adecuada para las instalaciones y equipos necesarios.

El centro de mando debe tener asignado el siguiente personal:

- Jefe del Centro de Control de Emergencias.
- Personal de guardia del Centro de Control de Emergencias.

El centro deberá estar dotado de los sistemas de transmisión y comunicación, con soporte tanto de hardware como de software, necesarios para desarrollar eficazmente su labor. Además, el mismo estará conectado a los diferentes servidores de la Autoridad Portuaria, así como permanentemente conectado al Centro de Coordinación de Emergencias de la Comunidad o Región en la que se encuentre.

1.6 Información y comunicación

1.6.1 Fuentes de información

La pandemia de la COVID-19 ha puesto en tela de juicio ciertas normas de comunicación, dada la avalancha casi sin precedentes de información de todo tipo proveniente de una multitud de fuentes. Debido a la condición de los puertos como instalación crítica o esencial para garantizar la cadena de suministro, la información proviene tanto de fuentes formales (Gobierno y sus diferentes fuentes, medios de comunicación, agentes sociales) como de fuentes informales de noticias internacionales de organizaciones de

UN Copyright © 2022

interés (por ejemplo, resoluciones de la OMS, líneas de cruceros, compañías navieras, etc.). Esto hace más difícil distinguir la información realmente útil de la que no es relevante e introduce más complejidad en un momento de incertidumbre.

Por este motivo, se recomienda contar con una estructura dedicada a cribar la información disponible y señalar los datos que son relevantes para la toma de decisiones sobre las medidas a poner en marcha. Esta estructura debe contar con criterios técnicos, sanitarios, jurídicos y de gestión que permitan a la entidad gestora tomar decisiones basadas en criterios adecuados.

1.6.2 Comunicación externa e interna

Una crisis sanitaria causada por una pandemia puede provocar una perturbación mundial sin precedentes. Por ello, mantener a las partes interesadas informadas con mensajes claros y coherentes es esencial para mitigar los riesgos. Esto requiere la elaboración de una estrategia de comunicación para situaciones de crisis. Dentro de este marco, la comunicación con las partes interesadas -incluidos empleados, proveedores, clientes, usuarios, organismos gubernamentales y medios de comunicación- es esencial para minimizar los impactos negativos, mantener el control y garantizar la capacidad de organización para avanzar rápidamente y transmitir confianza. Por lo tanto, una de las prioridades del puerto debe ser definir una **estrategia de comunicación** para gestionar la situación proporcionando recomendaciones, mensajes e instrucciones sobre cómo afrontar el riesgo.

En este sentido, es fundamental establecer una estructura de comunicación, con canales reconocidos y aceptados para transmitir la información y los mensajes adecuados al público objetivo, ya sea interno (empleados bajo su control o supervisión) o externo (clientes, proveedores, contratistas, administraciones, empresas asociadas, autoridades en general). En el apartado 2.1.2 puede encontrar más información sobre la forma de informar a los trabajadores sobre las pandemias.

Una estrategia de comunicación podría contener los siguientes pasos:

1. Identificación de un líder de comunicación en caso de crisis sanitaria (por ejemplo, pandemia)

En primer lugar, se asignará un coordinador general de comunicaciones para que gestione el proceso. Lo mejor es que esta persona tenga experiencia, es decir, que haya gestionado situaciones similares con anterioridad. Además, lo ideal es que esta persona sea un miembro del equipo directivo.

2. Crear un equipo de respuesta a la crisis

Se puede formar un equipo multifuncional para abordar todos los aspectos de la crisis. Dentro de ese equipo, un segundo equipo de comunicación formado por empleados debería reunirse regularmente. Este equipo apoyará a la persona asignada en el primer paso desarrollando su plan de comunicación y orientando las decisiones sobre qué comunicar a quién y cuándo. Los miembros del equipo son esenciales, y puede ser útil involucrar a los líderes de cada área de la organización para garantizar la coherencia de los mensajes. Cuando se trata de comunicaciones de crisis, lo último que quiere el equipo es que se difunda información contradictoria por toda la organización.

3. Definir un plan coordinado

Un plan de comunicación de crisis eficaz define los mensajes, el calendario, los medios de difusión y otros factores que garantizan la coherencia y la credibilidad. El plan debe

UN Copyright © 2022

identificar y dirigirse a cada grupo de interés. Cuando se trata de crear una estrategia coordinada, es importante adherirse a ella y seguirla. Sin embargo, se trata de un territorio inexplorado y las circunstancias cambian rápidamente, por lo que los implicados deben estar preparados para adaptarse y cambiar de dirección en cualquier momento.

4. Comunicar con antelación el plan de actuación ante situaciones de riesgo sanitario por pandemia

La incertidumbre incomoda a la mayoría de las personas. Comunicar un propósito compartido y un sentido de urgencia puede ayudar enormemente. Se trata de describir los objetivos y los planes de acción, compartiendo de este modo la visión de éxito de la organización. Para las partes interesadas, lo desconocido suele ser peor que la realidad por la incertidumbre que se genera. La especulación llena el vacío en ausencia de comunicación, mientras que los mensajes incoherentes alimentan la duda y el rumor. Además, en situaciones donde hay una larga espera, las partes interesadas pueden tomar decisiones precipitadas basadas en información inexacta. Por tanto, cuanto antes se transmita el mensaje sobre cómo se está abordando la pandemia, más fácil será gestionar los temores y ejecutar los planes.

5. Cumplimiento de objetivos

Es importante que los mensajes circulen rápidamente, sin hacer declaraciones que puedan resultar falsas o compromisos que no puedan cumplirse. La credibilidad es fundamental. Si no se puede difundir algo, es mejor ser transparente y afirmar, por ejemplo, que la información aún no está disponible o que el asunto aún no se ha decidido. La mayoría de las veces, las personas que invierten en la organización entienden que no todo puede determinarse inmediatamente, por lo que preferirán este mensaje en vez de algo poco convincente.

Una vez definidos estos puntos, se aconseja identificar los destinatarios (partes interesadas internas y externas) y el **canal o canales de comunicación**. En cuanto a los canales de comunicación, los más útiles son el uso de la web y las redes sociales, ya que llegan a un elevado número de interesados. También hay que tener en cuenta que, además del gran alcance que permiten las redes sociales, otra ventaja es que la Autoridad Portuaria narra la situación en el momento en que se produce, alejando así los mensajes erróneos provenientes de fuentes externas.

Además, es importante evaluar si es necesario definir otros canales más específicos según la naturaleza del grupo de interés. El contacto bilateral directo a través de una llamada telefónica o de correos electrónicos personalizados puede ayudar a que la conexión con algunas partes interesadas sea humana y auténtica, haciendo que se sientan involucradas o incluidas. A su vez, esto puede contribuir a la eficacia de los mensajes emitidos.

UN Copyright © 2022