



# INTRODUCCIÓN AL CONJUNTO DE MÓDULOS

## IMAGÍNESE...

*Usted es el alcalde de un municipio que empezó a ver casos de pandemia de influenza hace unas semanas. La situación cada día se pone peor y ahora el centro de salud local está completamente saturado de pacientes. Las personas que estornudan y tosen tienen que esperar horas para que las atiendan y los pacientes con otras enfermedades están preocupados, no solo porque están expuestos a la enfermedad, sino que además no están recibiendo la atención médica que necesitan.*

*El Ministerio de Comercio informa que debido al impacto de la pandemia en otras partes del mundo, las importaciones han disminuido en un 20%. Multitud de personas están en las calles, comprando alimentos, agua y otros productos de primera necesidad. El dueño de un supermercado ha puesto vigilancia afuera y cerrado las puertas con una cadena. Las personas ahora están muy preocupadas acerca de cómo sobrevivir la pandemia, y, si sobreviven, de que se les acabe el alimento y el dinero.*

*La asistencia a la iglesia ha aumentado drásticamente. Se han presentado algunas peleas y hay un sentido palpable de temor en el aire. Las personas están empacando para huir de la zona y aquellos con transporte y otros recursos para salir han sellado con tablones los hogares y negocios y escapado al campo con el fin de aislarse de la pandemia.*

*La directora de salud está recomendando medidas para limitar la propagación de la enfermedad. Ella quiere cerrar las escuelas, algunos negocios locales y las iglesias, y limitar las reuniones públicas y el transporte público para prevenir las muertes. Esta decisión afectará los medios de subsistencia de muchos en el municipio. El jefe de policía informa que muchos agentes están ausentes porque están enfermos, pese a las peticiones de prestar vigilancia extra para los centros de salud, farmacias, supermercados y estaciones de servicio. Está pidiendo ayuda por parte de los cuerpos uniformados. Y como si no tuviera suficientes preocupaciones, los medios de comunicación están a su puerta exigiendo respuestas.*

### **¿Qué haría?**

Debe quedar claro en este ejemplo que el impacto de una pandemia grave va más allá de un impacto sobre la salud. Requerirá el esfuerzo de todos los sectores, de un trabajo en equipo de manera coordinada para prepararse, responder y recuperarse de este desastre. Este conjunto de módulos fue diseñado para ayudar a los alcaldes, a los equipos directivos municipales y otros líderes locales a hacer justamente eso.

## ¿QUÉ ES UNA PANDEMIA DE INFLUENZA?

Una pandemia de influenza es una epidemia de dicha enfermedad presente en todo el mundo. Las pandemias se presentan cuando surge un nuevo virus de influenza y se propaga tan fácilmente como la influenza estacional, cuando una persona tose o estornuda. Una pandemia del virus de la influenza causa enfermedades más graves que la influenza normal porque es un nuevo virus contra el que las personas no están inmunes.

Las pandemias de influenza grave son acontecimientos raros pero recurrentes. En el siglo pasado, se presentaron tres pandemias graves: La influenza española en 1918, la asiática en 1957 y la de Hong Kong en 1968. En 1918, la pandemia cobró la vida de cerca de unos 40 a 50 millones de personas en el mundo; las otras pandemias fueron más suaves, con un estimado de 2 millones de muertos en 1957 y un millón en 1968.

El 11 de junio de 2009, la Organización Mundial de la Salud (OMS) elevó el nivel de alerta de la pandemia de Fase 5 a Fase 6, y describió el virus de la influenza H1N1 como una pandemia en toda la extensión de la palabra. Aun cuando hasta el momento el impacto del virus ha sido relativamente suave, con bajas tasas de mortalidad y un impacto limitado en la economía, hay preocupación de que el virus pueda regresar en un futuro cercano con mayor virulencia.

### Una advertencia sobre la gravedad

El término pandemia de influenza no define por sí solo cuán grave será el efecto. Se refiere ante todo al alcance geográfico y no a la gravedad de una enfermedad. Las pandemias pueden variar de suaves a graves, y muchos son los factores que determinan la gravedad. Un factor es la enfermedad en sí, ¿cuál es el porcentaje de las personas que contraen la enfermedad y mueren de ésta? Sin embargo, hay muchos otros factores que también determinan cuán grave será la pandemia, algunos de los cuales explican además la variabilidad de la gravedad de una zona a otra. Por ejemplo, la calidad de los servicios de salud influye en la gravedad. Según explica la Organización Mundial de la Salud, el mismo virus que solamente causa síntomas suaves en países con sistemas de salud fuertes puede ser devastador en otros países en donde los sistemas de salud son débiles, los suministros de medicamentos, incluso los antibióticos son limitados o con frecuencia interrumpidos, y los hospitales se encuentran atiborrados, mal equipados y escasos de personal.<sup>1</sup>

## ¿CÓMO AFECTARÁ UNA PANDEMIA DE INFLUENZA GRAVE A SU MUNICIPIO?

Algunas personas dicen que todos los desastres son locales y esto es particularmente cierto en el caso de una pandemia porque todos los organismos del gobierno nacional, los organismos de ayuda, y los municipios vecinos probablemente estarán abrumados por la pandemia y no podrán proporcionar ayuda. *Durante una pandemia, cada municipio necesitará estar preparado para trabajar en forma autónoma.*

A diferencia de la mayoría de los desastres, que tienden a ocurrir como un acontecimiento individual que termina en un día o algo así (tales como huracanes o terremotos), una pandemia puede presentarse en una serie de olas, cada una con una duración de 6-12 semanas aproximadamente. Es probable que la peor semana de la primera ola se presente alrededor de la cuarta o quinta semana de haber surgido la pandemia en la zona.

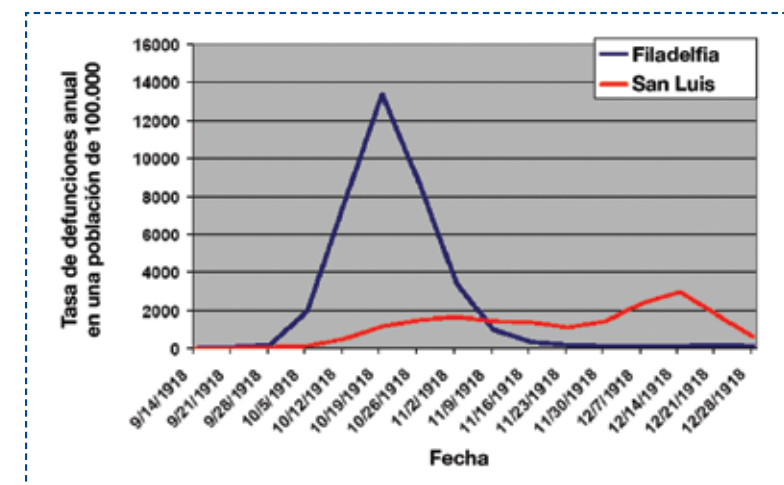
<sup>1</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS). Mayo, 2009. Assessing the severity of an influenza pandemic. <http://www.who.int/wer/2009/wer8422.pdf>.

Es difícil determinar el impacto de cada ola subsiguiente. Sin embargo, debido a los cambios mismos del virus o a la tensión adicional que cada ola sucesiva deposita sobre los recursos de un municipio, cada ola tiene el potencial de ser más mortal que la anterior.

A continuación se presenta una gráfica de las tasas de defunción en dos ciudades de los Estados Unidos durante la pandemia de 1918. Esta pandemia causó en el mundo cerca de 50 millones de muertes adicionales comparada con la influenza estacional. Obsérvese que en la ciudad de San Luis el número de muertes fue mucho menor que en Filadelfia. La razón principal para la diferencia en las tasas de defunción entre estas dos ciudades fue en la forma de responder a la pandemia. ¿A cuál ciudad se asemejará más su municipio durante una pandemia?

*Ese es el reto que debe afrontar.*

### TASA DE DEFUNCIONES EN 1918: FILADELFIA EN COMPARACIÓN CON SAN LUIS



Collins SD, Frost WH, Gover M, Sydenstricker: *Mortality from influenza and pneumonia in the 50 largest cities in the United States*. First Edition Washington: U.S. Government Printing Office. 1930.

En muchos aspectos, la forma como un municipio se prepara, responde y se recupera de una pandemia o de cualquier otro desastre mayor, como un terremoto o huracanes es muy similar; sin embargo, el recuadro siguiente demuestra por qué una pandemia exige particular atención.

### DIFERENCIA ENTRE UNA PANDEMIA Y OTROS DESASTRES

PANDEMIA	OTROS DESASTRES DE COMIENZO RÁPIDO
La conmoción dura 6 a 12 semanas.	El acontecimiento en sí es de corta duración.
Ocurre EN TODO EL MUNDO.	Por lo general, sucede en determinada zona del país o en determinada región del mundo.
Tal vez no se disponga de ayuda de los demás.	Los vecinos, los organismos de ayuda y otros países están dispuestos a ayudar.
Se trata de una enfermedad contagiosa.	Por lo general, se trata de un desastre natural, como un huracán o terremoto, o de un desastre producido por el hombre, como un bombardeo.
Para reducir la transmisión de esa enfermedad, NO SE DEBE permitir que las personas se reúnan ni que busquen albergue en lugares públicos.	Un municipio puede proporcionar albergue de emergencia en un lugar público y permitir que las personas se reúnan.

## LA FUNCIÓN QUE USTED DESEMPEÑARÁ DURANTE UNA PANDEMIA

Una respuesta exitosa ante una pandemia requiere de un líder, o de un equipo directivo, en quien las personas del municipio confíen, que sabe cómo minimizar las muertes en este desastre complejo y tiene la autoridad para hacerlo.

Como alcalde o líder municipal, usted está en posición de determinar el impacto que tendrá en su municipio.

Después de la próxima pandemia se podrá hacer un análisis retrospectivo y tratar de entender cuáles fueron los municipios más y menos afectados. Es muy probable que las diferencias entre unos y otros guarden relación con lo que hizo cada municipio para prepararse antes de la pandemia, la forma como respondió durante la misma y cómo ayudaron a sus municipios a retornar a la normalidad después de una pandemia grave. Como fue el caso con la pandemia de 1918 en San Luis y Filadelfia, una vez que empieza la pandemia, la diferencia en el impacto a nivel local tendrá en gran parte una relación directa con el plan de preparación y respuesta local y NO con las medidas que el gobierno nacional tome o deje de tomar.

*Quizá será usted uno de los héroes de la próxima pandemia por haber ayudado a su municipio a salir con una cantidad menor de muertes y con menor impacto económico y a evitar el colapso social. La protección de las personas que viven dentro de su municipio le competará principalmente a usted y exigirá un liderazgo decisivo durante un momento catastrófico.*

## FUNDAMENTOS DEL CONJUNTO DE MÓDULOS

Estos módulos fueron desarrollados por expertos y organizaciones que trabajan al frente del manejo de desastres, preparación ante emergencias y planificación de la pandemia de influenza. Algunos de estos expertos y organizaciones han ayudado a los países en las etapas de preparación, respuesta y recuperación ante desastres. Otros han trabajado directamente en el terreno con municipios similares a aquellos para los cuales se han preparado estos módulos.

Este manual tiene 19 módulos que brindan orientación para la preparación y respuesta ante una pandemia. Aun cuando los módulos traen orientación pertinente a varios sectores dentro de su municipio, están categorizados en cuatro áreas clave: salud, seguridad alimentaria y medios de subsistencia, comunicaciones sobre riesgos durante crisis y situaciones de emergencia y, manejo de desastres.

Varios módulos ofrecen orientación específica para situaciones que podría enfrentar durante una pandemia grave, pero otros son también útiles durante una pandemia suave o moderada.

Algunos de los módulos están diseñados con la intención de que se usen durante una etapa específica de la pandemia y otros podrán usarse durante múltiples etapas. Por ejemplo, un módulo podría ayudarle a prepararse para la etapa previa a la pandemia y para la etapa inicial, a responder durante la pandemia o a agilizar la recuperación de la comunidad una vez pasa la pandemia. En la primera página de cada módulo aparecen símbolos como estos que le ayudarán



a determinar a simple vista la etapa o las etapas de la pandemia para la cual se puede usar cada módulo.

Además de estos símbolos, la matriz al final de esta introducción ofrece una visión general de los módulos clave que servirían como punto de referencia rápida durante una pandemia. Bajo cada una de las medidas principales o intervenciones que aparecen en la parte de arriba de la matriz, se señala uno o más módulos que debería consultar primero para orientación en esa área. Este no es un índice extenso de toda la información relevante que contienen los módulos pero quizás le ayude a encontrar la información que necesita de manera más eficaz.

Algunos de los módulos se usarán de manera individual mientras que otros se complementan entre sí. A medida que lee, encontrará referencias a otros módulos que ofrecen orientación adicional para la toma de decisiones o ejecución de las actividades de preparación y respuesta ante una pandemia.

A veces se encontrará con palabras en azul. Tal vez no todas las personas que leen estos módulos estén familiarizadas con estas palabras. Las definiciones están incluidas en el glosario al final del manual.

## ¿QUIÉN EJECUTARÁ ESTOS MÓDULOS?

Cada módulo tiene una casilla a la izquierda de la página que le indica quién tiene más probabilidad de usarlo. En la mayoría de los módulos verá en esa casilla el término **equipo directivo municipal**. Usamos este término para referirnos al personal responsable del funcionamiento regular cotidiano de un municipio. Por lo general, este equipo estará compuesto por el alcalde u otro líder municipal designado y su personal inmediato de apoyo. Si ya tiene un equipo establecido que funciona con otro nombre, por ejemplo, equipo de manejo de desastres, equipo de respuesta rápida o equipo interviniente ante emergencias, no hay razón alguna para formar un equipo nuevo, ¡use lo que funciona!

En municipios más pequeños, el equipo directivo podría responder directamente a la pandemia. En ciudades más grandes, el equipo podría proveer el liderazgo general mientras otros grupos ejecutan las actividades de respuesta. Esta decisión debe tomarse a nivel municipal, porque dependerá del municipio y sus recursos. Para ayudarle a determinar quién podría ayudar al equipo directivo municipal a ejecutar las distintas actividades, los módulos presentan una lista de sectores, personal y organizaciones comunitarias relevantes.

## ¿POR DÓNDE EMPEZAR?

Como líder municipal, asegúrese de familiarizarse muy bien con el Módulo 1, *Medidas prioritarias para dirigir a su municipio durante una pandemia*. También debe familiarizarse con el Módulo 2, *Presentación sobre la amenaza de una pandemia de influenza grave*; el Módulo 7, *Seguridad alimentaria durante una pandemia*, el Módulo 12, *Fundamentos de comunicación durante crisis y situaciones de emergencia*, el Módulo 15, *Manejo de desastres durante una pandemia* y el Módulo 16, *Mantenimiento de los servicios esenciales*. Sin embargo en la mayoría de los casos, los módulos los usará el equipo directivo municipal. Su función será entonces delegar adecuadamente la responsabilidad para ejecutar estas medidas.

Además de los módulos que le ayudarán a lograr sus objetivos de preparación y respuesta ante una pandemia, al final del manual encontrará recursos e información de fondo que le ayudarán a comprender los diferentes retos que presentará una pandemia.

PREPARACIÓN = Módulos para usar en la etapa previa a la pandemia

RESPUESTA = Módulos para usar durante la pandemia

RECUPERACIÓN = Módulos para usar en la etapa posterior a la pandemia

