

**RESPUESTA DE LA  
SOCIEDAD ESPAÑOLA DE EPIDEMIOLOGÍA  
ANTE  
ALERTAS Y CRISIS DE SALUD PÚBLICA**



SOCIEDAD  
ESPAÑOLA DE  
EPIDEMIOLOGÍA

## ÍNDICE

ÍNDICE .....	1
1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN .....	2
2. TIPOS DE CRISIS DE SALUD PÚBLICA.....	3
3. PAPEL DE LA SEE EN SITUACIONES DE ALERTA Y CRISIS DE SALUD PÚBLICA .....	4
4. ESTRATEGIA DE RESPUESTA DE LA SEE ANTE ALERTAS Y CRISIS DE SALUD PÚBLICA .....	5
4.1 Evaluación de la situación .....	6
4.2 Activación de la respuesta.....	6
4.3 Preparación de la respuesta y difusión de la información .....	7
4.4 Evaluación de la respuesta y de su impacto.....	8
5. RECOMENDACIONES PARA LA COMUNICACIÓN PÚBLICA EN SITUACIONES DE CRISIS /ALERTA.....	8
BIBLIOGRAFÍA .....	11

### **Autoría:**

Juan Pablo Alonso, Núria Aragonés, Pedro Arias, Rosa Cano, José Miguel Carrasco, Pere Godoy, María José Sierra, y el Grupo de Trabajo de Vigilancia en Salud Pública de la SEE.

### **Revisores y asesoría técnica:**

Herme Vanaclocha, Joan A Caylà, María Ángeles Lopaz, Josep Maria Jansà y la Junta Directiva de la Sociedad Española de Epidemiología.

### **Cita sugerida:**

Alonso JP, Aragonés N, Arias P, Cano R, Carrasco JM, Godoy P, Sierra MJ y el Grupo de Trabajo de Vigilancia en Salud Pública de la Sociedad Española de Epidemiología. Respuesta de la Sociedad Española de Epidemiología ante alertas y crisis de Salud Pública. Sociedad Española de Epidemiología; 2019.

## 1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Una alerta de salud pública (SP) es una situación en la que existe un riesgo potencial para la salud de la población, frente a la que es necesario realizar actuaciones de control. Una crisis de SP es una alerta en la que, además, por su gravedad, magnitud o trascendencia en la población, se produce una situación de alarma social generada por la percepción de afectación colectiva e incertidumbre en el manejo del riesgo individual. Las crisis de SP son situaciones que precisan de una toma de decisiones rápida en escenarios con distintos grados de incertidumbre<sup>1,2</sup>.

Algunos estudios coinciden en que las enfermedades infecciosas son la causa más frecuente de las crisis de SP, seguidas de las catástrofes naturales y climáticas. Periódicamente se producen crisis de SP que pueden tener repercusiones locales, regionales, nacionales o internacionales, existiendo modelos de respuesta diferentes según el tipo de alerta<sup>2,3</sup>. Entre las más recientes, recordamos la pandemia por el virus de la gripe A H1N1pdm09 (2009), la epidemia por el virus Ébola que afectó al África Occidental (2014), el incendio del vertedero de neumáticos de Seseña (2015) o la difusión en el continente americano de la epidemia por el virus Zika (2015)<sup>4,5,6</sup>.

Existen múltiples ejemplos de cómo las alertas de SP pueden derivar en auténticas crisis de SP cuando se acompañan de alarma social<sup>6</sup>. Uno de los pilares de la gestión de riesgos ante una situación de alerta o crisis de SP es la comunicación, que debe conseguir que los grupos de población afectados tengan una información veraz sobre el nivel de riesgo al que se enfrentan, y que además comprendan y apoyen las medidas de control que se recomiende adoptar. En este sentido, las crisis de SP se deben acompañar de repuestas de comunicación rápida, ajustadas a la dimensión y al conocimiento del problema, que conecten emocionalmente con la población afectada y que promuevan acciones y conductas que ayuden a controlar la situación<sup>3</sup>.

Las crisis de SP suelen ser en primer lugar locales, y las repuestas deben atender por tanto este principio para reducir, lo antes posible, los efectos en la población directamente afectada. En España, existen una *Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica* y un *Sistema de Alerta Precoz y Respuesta Rápida* en el que participan todas las comunidades autónomas y que se coordina con otros sectores de la administración del Estado, en función del origen del problema. Además, existe coordinación con instituciones internacionales en el caso de eventos de SP que puedan tener importancia internacional, según se establece en el Reglamento Sanitario Internacional aprobado en la 58ª Asamblea Mundial de la Salud en 2005 y en los sistemas de detección y respuesta a alertas en el ámbito de la Unión Europea.

En marzo de 2015, en la Conferencia Mundial de Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) se adoptó el “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”<sup>7</sup>. Este

Marco se aplica al riesgo de desastres de pequeña y gran escala, naturales o causados por el hombre, así como a las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos. Tiene por objeto orientar la gestión del riesgo de desastres en relación con amenazas múltiples en distintos niveles geográficos y sectores (servicios sanitarios, transporte o económicos, entre otros). Entre sus principios se incluye la responsabilidad de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres y la participación de todas sus instituciones y de toda la sociedad. Se insiste en que para la reducción del riesgo de desastres es necesario que las responsabilidades sean compartidas por los gobiernos y las autoridades, los sectores de la sociedad y los actores nacionales pertinentes. Desde la Sociedad Española de Epidemiología (SEE) entendemos que entre estos actores, en caso de situaciones de emergencia, deben estar las sociedades científicas. La SEE está formada por profesionales que provienen de distintos campos de conocimiento relacionados con la práctica de la epidemiología, con un fuerte compromiso con la salud pública y formados para dar respuesta a las alertas de SP. Por ello, ante estas situaciones la SEE debe tener un papel relevante.

El objetivo de este documento es protocolizar las actuaciones de la SEE ante alertas y crisis de SP, mediante la colaboración con los organismos públicos responsables de la respuesta, apoyando la divulgación de información precisa y promoviendo actuaciones basadas en el mejor conocimiento disponible.

## 2. TIPOS DE CRISIS DE SALUD PÚBLICA

Los problemas de SP que pueden generar alertas y derivar en crisis son variados. En la tabla siguiente se presentan algunos ejemplos agrupados en categorías, que se han adaptado de los protocolos del Centro de Control de Enfermedades (CDC) de EEUU y de diversos estudios.

Tipo de riesgo	Definición	Ejemplos
Brotos enfermedad infecciosa	Brote por exposición no intencionada a virus, bacterias u otros microorganismos.	Gripe pandémica Fiebres hemorrágicas virales Brotos hospitalarios Brotos alimentarios de gran magnitud
Bioterrorismo	Liberación con propósitos terroristas de virus, bacterias u otros gérmenes utilizados para causar enfermedad o muerte de personas, animales o plantas.	Ántrax Botulismo Brucelosis Peste Viruela Tularemia
Emergencias por productos químicos	Alertas relacionadas con la liberación intencional o no de un producto químico	Monóxido de Carbono Cloro Mercurio

	que podría dañar la salud de las personas.	Agentes Nerviosos
Catástrofes naturales y climáticas	Un desastre en el que la causa próxima es un fenómeno natural. Un desastre natural puede causar una afectación masiva de la población. Puede ir acompañado de grave impacto económico. Los desastres naturales son especialmente graves en las naciones y las regiones con infraestructuras pobres.	Terremotos Inundaciones Huracanes Tornados Incendios
Radiaciones	Alerta relacionada con la liberación de radiación que podría dañar la salud de las personas.	Accidente nuclear Accidente en el transporte de sustancias radioactivas
Explosiones	Explosión con víctimas	Explosión industrial Bomba terrorista Ataque militar

### 3. PAPEL DE LA SEE EN SITUACIONES DE ALERTA Y CRISIS DE SALUD PÚBLICA

El objetivo de la SEE ante situaciones de crisis de SP es contribuir a la reducción del riesgo para la población, minimizar el desarrollo de crisis mediáticas, y ayudar a los actores involucrados en la gestión de la crisis, mediante estrategias de comunicación y de divulgación de medidas de prevención basadas en el mejor conocimiento disponible.

Las crisis de SP deben generar en primer lugar respuestas adecuadas desde las autoridades de SP locales, regionales y nacionales, según su grado de diseminación, para ayudar al control de la crisis en la población afectada. En estas situaciones, el papel de la SEE será contribuir a la elaboración y transmisión de mensajes para ayudar a la población a entender los hechos, el impacto que esta situación puede tener para ellos y su entorno, y las medidas que cada persona puede adoptar para permanecer segura y colaborar en la respuesta. Además, la SEE podrá participar en las actuaciones de preparación y respuesta para hacer frente a las alertas y crisis sanitarias con los organismos o instituciones correspondientes.

Para ello, la SEE elaborará documentación para ser transmitida en distintos medios, informando sobre cuestiones básicas: explicar la situación, describir qué población está afectada, detallar el origen del problema, qué acciones se están tomando y, si fuera preciso, qué acciones está previsto tomar. También se elaborarán recomendaciones sobre las medidas que la población o determinados grupos de riesgo deben tener en cuenta para estar protegidos.

La SEE se pondrá en contacto con las instituciones y autoridades implicadas en la gestión de la crisis, así como con otras sociedades científicas, para que en todo momento las actuaciones a la población sean apropiadas y confluyentes, evitando mensajes contradictorios.

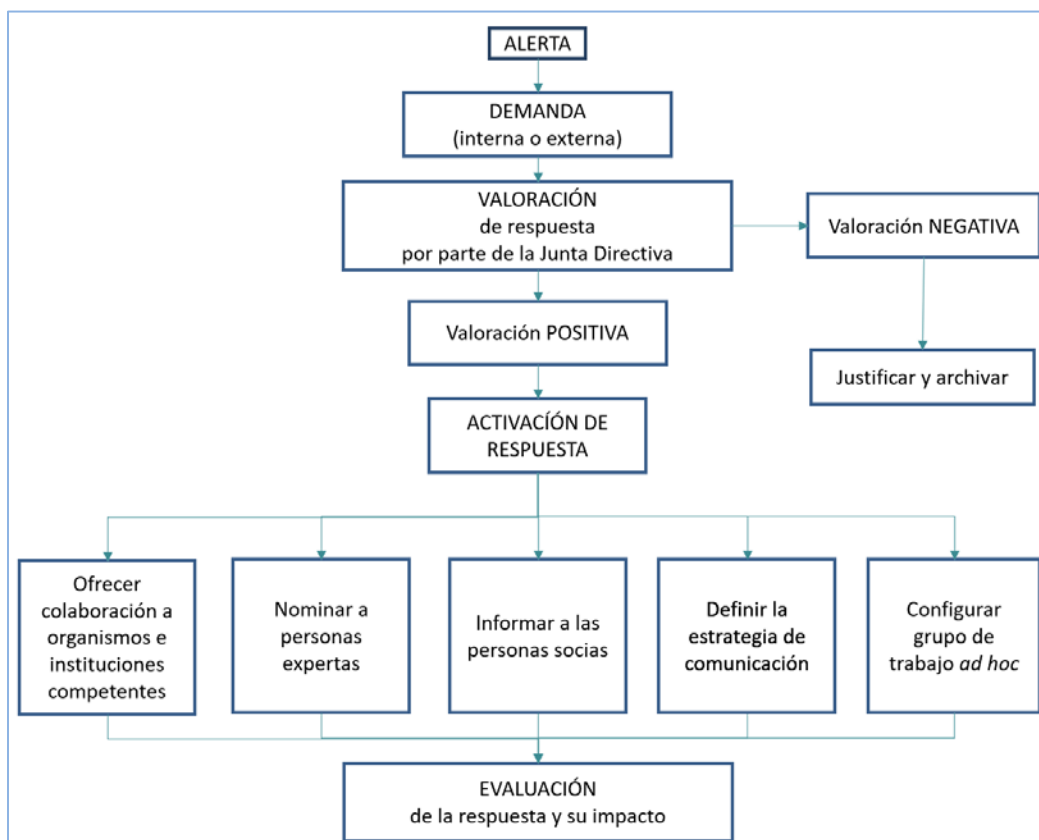
Esta colaboración se hará en el marco de los principios fundamentales que inspiran a la SEE, especialmente en lo relativo a la independencia de los poderes públicos, su postura apartidista, su servicio a la ciudadanía y su exigencia crítica y de rigurosidad científica.

La SEE contribuirá a las acciones promovidas por la autoridad sustentadas en la evidencia científica disponible. Si hubiera desacuerdo, la Junta de la Sociedad valorará la posibilidad de trasladar el posicionamiento de la SEE a dicha autoridad antes de emitir un comunicado público.

#### 4. ESTRATEGIA DE RESPUESTA DE LA SEE ANTE ALERTAS Y CRISIS DE SALUD PÚBLICA

La estrategia de comunicación debe ser coherente con el plan general de comunicación de la SEE y, siempre que sea posible, anticiparse a situaciones previsibles. En la figura 1 se muestra un esquema simplificado de la actuación.

Figura 1. Esquema simplificado de la actuación de la SEE ante una crisis de salud pública



Los desencadenantes de una respuesta por parte de la SEE pueden tener diferentes procedencias:

- La propia decisión de la SEE de emitir un posicionamiento o informe de forma proactiva ante una situación de crisis de SP, bien por iniciativa de la Junta Directiva o de los grupos de trabajo o de grupos de socias y socios.
- El requerimiento de colaboración por parte de alguna Administración Pública.
- La colaboración con otras sociedades científicas.
- La petición de información que llega a la SEE por parte de medios de comunicación ante una situación de alerta o crisis de SP.
- Otras situaciones, como por ejemplo a requerimiento de actores de la sociedad civil.

Cualquiera que sea el desencadenante de esta respuesta, las fases que se seguirán serán las siguientes:

#### 4.1 Evaluación de la situación

La Junta Directiva de la SEE evaluará la situación apoyándose en los grupos de trabajo de la Sociedad o en personas expertas. Esta evaluación se basará en verificar la información disponible, estimar el riesgo para la salud tanto real como percibido por la población y valorar la necesidad de activación o no de una respuesta por parte de la SEE.

#### 4.2 Activación de la respuesta

En caso de que la Junta decida iniciar una respuesta ante la crisis o alerta, se decidirá en un primer momento el tipo de acciones y comunicación a realizar:

- Ofrecer colaboración a los organismos e instituciones competentes en la gestión de la crisis (por ejemplo mediante la participación en grupos de expertos o elaboración de informes).
- Elaborar comunicados dirigidos a los medios de comunicación y su difusión a través de los propios mecanismos de comunicación de la SEE (por ejemplo, a través de la página web de la Sociedad y sus redes sociales).
- Comunicación presencial de la presidencia de la SEE o de la persona designada por la Junta.

La decisión se establecerá en función de la situación concreta, y dependerá de su magnitud, del nivel de alerta, del tiempo que se estime que puede durar, o de la participación que se pueda requerir.

En función de la magnitud de la crisis o alerta, la SEE valorará la conveniencia de poner en marcha un grupo de trabajo específico, que ayude a preparar un seguimiento de la situación y de la respuesta necesaria por parte de la SEE. El grupo de trabajo se formará prioritariamente con la participación de los Grupos de Trabajo de la SEE, socias y socios expertos en el área y la Junta Directiva. La Junta de la SEE dará a conocer la formación y composición de este grupo.

A la hora de planificar la comunicación ante una situación de crisis o alerta de SP, la SEE tendrá en cuenta la conveniencia de no limitarse solamente al comienzo de la crisis, y evaluará la realización de acciones de comunicación mientras dure la crisis (por ejemplo, describiendo la evolución de la situación y los riesgos) y cuando finalice, para evidenciar lo aprendido. Se prestará especial atención a los mensajes circulantes en la sociedad relativos a la alerta o crisis en cuestión, con el objetivo de detectar y contrarrestar aquellos no apropiados.

Otro aspecto importante a tener siempre en cuenta es la interacción con posibles aliados y actores que pueden influir en la gestión de la crisis, como por ejemplo instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y/o otras sociedades científicas.

#### 4.3 Preparación de la respuesta y difusión de la información

La respuesta de la SEE deberá estar contrastada con el mejor conocimiento científico, tanto sobre el riesgo que comporta la crisis para las personas y la población, como sobre las medidas de prevención y control. La respuesta debe incluir recomendaciones que contribuyan a la gestión de la crisis, a la reducción de riesgos y a que la percepción del mismo por parte de la población se ajuste al riesgo real. Siempre es importante transmitir la información disponible, aunque la evidencia sea escasa.

Se considerará como un aspecto clave la detección de noticias y mensajes falsos o erróneos que estén circulando y se emitirá información que los desmienta.

Los comunicados que elabore la SEE serán difundidos mediante correo electrónico entre las personas socias, en la página web de la SEE, en sus perfiles en redes sociales y a través de lo establecido en la estrategia de comunicación de la SEE.

Para conseguir una comunicación efectiva se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

- Identificación de las personas o colectivos destinatarios de la comunicación, y los canales más apropiados para hacérsela llegar (correo electrónico, redes sociales o notas de prensa para medios de comunicación).



- Identificación de los actores claves relacionados con la crisis y principales “aliados” para la difusión de la comunicación.
- Selección del representante del grupo de trabajo creado *ex profeso* y de la persona (o personas) que actuarán como portavoces de la SEE para aspectos relacionados con la crisis.
- Facilitar el contacto de el/la portavoz a los medios de comunicación.

Dependiendo de la dimensión de la respuesta (si va a ser prolongada en el tiempo y va a requerir una coordinación por parte de la SEE), la Junta Directiva (o las personas en que delegue) será la responsable de elaborar un dossier en el que consten todos los puntos esenciales mencionados.

Se elaborarán listados de personas y entidades a las que enviar las propuestas y/o información que se elabore (de salud pública, de medios de comunicación y de otras asociaciones afines) que será responsabilidad de la Junta tener actualizados.

#### 4.4 Evaluación de la respuesta y de su impacto.

Al finalizar el evento, y no más allá de transcurridos dos meses, la Junta o el grupo de trabajo constituido *ad hoc* elaborará un informe que resuma el problema que generó la crisis de SP, las actividades realizadas por parte de la SEE y, si es posible, del impacto que éstas hayan tenido y las principales lecciones aprendidas. Este informe se hará público y será difundido como un elemento más de la respuesta a la situación de alerta o crisis.

## 5. RECOMENDACIONES PARA LA COMUNICACIÓN PÚBLICA EN SITUACIONES DE CRISIS /ALERTA

La información y la respuesta a las crisis de SP se deben adaptar a la percepción de peligro que experimenta la población. Esta percepción es el resultado de la combinación del riesgo real, que se puede estimar mediante estudios epidemiológicos, aunque no siempre, y el impacto emocional, que es más difícil de objetivar<sup>2,3</sup>.

El impacto emocional puede estar muy condicionado por la naturaleza misma del riesgo. En general, se tienden a tolerar mejor:

- Los riesgos voluntarios frente a los no voluntarios.
- Los controlados personalmente frente a los no controlados.
- Los que son familiares frente a los exóticos.
- Los naturales frente a los causados por la actividad humana.
- Los reversibles frente los irreversibles.

- Los que afectan a adultos frente a los que afectan a niños.
- Los distribuidos de forma justa frente a los de forma injusta.

Las repuestas de comunicación deben tener en cuenta el peligro percibido por la población y cumplir con la reglas básicas de la comunicación ante crisis, que hacen referencia a escuchar e implicar a la población, conseguir desde los primeros momentos fiabilidad y credibilidad a través de actuaciones honestas, abiertas y transparentes, coordinar y colaborar con todos los implicados, comunicar de forma clara, sencilla y comprensible, y finalmente atender las necesidades de los medios de comunicación. Todas las actuaciones se deberían planificar de forma detallada y ser evaluadas posteriormente.

Uno de los pilares de la gestión de riesgos ante una situación de crisis de SP es la comunicación constante y eficaz, para conseguir que las comunidades afectadas tengan información veraz sobre el nivel de riesgo y comprendan y apoyen las medidas de control que se recomiende adoptar. La comunicación de riesgos eficaz depende del intercambio oportuno y transparente de toda la información pertinente, y de la creación de confianza y empatía.

Las primeras horas de una crisis de SP son claves para generar credibilidad y confianza entre la población. Para ello es importante diseñar de forma ágil, pero no precipitada, una respuesta que explique de forma veraz y contrastada la situación, e informe sobre las medidas adoptadas y las recomendaciones propuestas para el control de la crisis.

La comunicación por parte de la SEE para la población general debe cumplir los siguientes principios:

- Estar fundamentada en el mejor conocimiento científico disponible.
- Ser clara, concisa y adaptada a las características de la población destinataria de la información (edad, nivel cultural, nivel económico, creencias religiosas, valores culturales y niveles de confianza con las instituciones).
- Ser empática con la población afectada por la crisis, pero evitando el paternalismo.
- Promover la confianza de la población minimizando todo lo posible la creación de alarma social, emitiendo mensajes positivos que den información realista respecto a los riesgos, y subrayando los beneficios de adoptar las recomendaciones planteadas.
- Tener en cuenta las decisiones tomadas por la autoridad al cargo de la gestión de la crisis, las acciones puestas en marcha y los mensajes emitidos por ella. En caso de desacuerdo de la SEE con la autoridad correspondiente, la comunicación emitida debe detallar los motivos del desacuerdo y las propuestas alternativas planteadas. Si la SEE no pudiera plantear propuestas alternativas hay que valorar la conveniencia de no emitir comunicaciones.
- Promover la transparencia en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de la crisis.

- Contar con el mayor apoyo posible de los actores relacionados con la crisis (representantes de los colectivos afectados, otras sociedades científicas, ONGs, grupos de influencia, u otros).
- Atender a los aspectos éticos de la gestión de una crisis de SP: ceñirse al principio de precaución, proporcionalidad, equidad y justicia distributiva. Aplicar el principio de beneficencia y no maleficencia. Justificar adecuadamente aquellas acciones que comprometan el principio de autonomía (ej. necesidad de establecer medidas de cuarentena) y atender a los posibles conflictos de intereses de los expertos involucrados en la comunicación.
- Ser coherente con la identidad, objetivos y valores de la SEE.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Rodrigo T, Caylà J; Working Group of the Network of Public Health Research Centers. Public health crises: the development of a consensus document on their management in Spain. *Euro Surveill*. 2011 Apr 14;16(15).
2. Hunter JC, Yang JE, Crawley AW, Biesiadecki L, Aragón TJ. Public health response systems in-action: learning from local health departments' experiences with acute and emergency incidents. *PLoS One*. 2013 Nov 13;8(11):e79457.
3. CERC. CDC's Crisis and Emergency Risk Communication (CERC) <https://emergency.cdc.gov/cerc/manual/index.asp>
4. Delcòs, J. Pandemia de la gripe. En: Casos prácticos de ética y salud pública. Cuadernos de la Fundació Víctor Grifols i Lucas nº29. Barcelona; 2013.
5. Godoy P, Mayoral JM, Sierra MJ, Aragonés N, Cano R, Pousa A, González F. The outbreak of Ebola: the local crisis should not blind us to the serious problem in Western Africa. *Gac Sanit*. 2015;29(1):1-3.
6. Caylà JA, Domínguez Á, Rodríguez Valín E, de Ory F, Vázquez A, Fortuny C; Grupo de trabajo sobre Zika del Programa de Prevención, Vigilancia y Control de Enfermedades Transmisibles (PREVICET) del CIBER de Epidemiología y Salud Pública (CIBERESP). Zika virus infection: a new public health emergency with great media impact. *Gac Sanit*. 2016;30(6):468-471.
7. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Naciones Unidas. Marzo 2015.  
[https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)