Reducción de Riesgos de Desastres en la Región de las Américas

Reduction of Disaster Risks in the American Region

Dra. Lizette Pérez Perea[I], Dra. Vivian Pérez Jiménez[II]

[I]Especialista en Medicina General Integral. Profesora Auxiliar del Departamento de Salud Pública Internacional y Educación Médica de la Escuela Nacional de Salud Pública. Master en Educación Médica. Graduada del Programa de Líderes en Salud Internacional. Cohorte 2010.

[II]Especialista en Medicina General Integral. Consultora OPS/OMS. Master en Salud Pública. Graduada del Programa de Líderes en Salud Internacional. Cohorte 2010.

"Soñar con cosas imposibles se llama utopía; luchar por objetivos no sólo alcanzables, sino imprescindibles para la supervivencia de la especie, se llama realismo".

Fidel Castro Ruz

RESUMEN

Objetivos: Analizar la influencia de elementos obstaculizadores y favorecedores para la imple-mentación de la Reducción de Riesgos de Desastres en la Región de las Américas. describir las lecciones aprendidas a partir de la labor realizada por Cuba. **Métodos**: Estudio descriptivo de corte transversal con revisión documental y el análisis de algunas de las fuerzas del modelo conceptual de Salud Internacional que intervienen en la reducción del riesgo de desastres. Se utilizaron otras técnicas cualitativas como el grupo nominal y análisis de contenido.
Resultados: Se evidencia la existencia de elementos favorecedores y obstaculizadores que impiden la implementación decuada de la Reducción de Riesgos de Desastres en la Región. La experiencia cubana demuestra que la cooperación internacional organizada, precisa y oportuna aporta beneficios y experiencias al país receptor y garantizar un undo más resistente a los impactos de las amenazas naturales. **Conclusiones**: Los gobiernos de los países de la región deben tomar decisiones y acciones oportunas para

la puesta en marcha de una estrategia encaminada a mitigar los efectos de los desastres de origen natural sobre la base de un amplio esfuerzo internacional, la colaboración e intercambio entre países y gobiernos. Se muestra la experiencia cubana como referente para la posible adecuación según el contexto dada su efectividad y factibilidad demostrada.

Palabras clave: reducción de riesgos de desastres, modelos de desarrollo, determinantes internacionales de la salud, cooperación internacional

---

SUMMARY

Objectives: To analyze the influence of elements blocking and favoring the implementation of the reduction of disaster risks in the American region and to describe lessons learnt from the work carried out by Cuba.
Methods: Traverse descriptive study with documental revision and the analysis of some of the forces of the conceptual pattern of international health which intervene in the reduction of the disaster risks. Other qualitative techniques were used, as the nominal group and content analysis. **Results**: It is clear the existence of elements blocking and favoring which avoid the proper implementation for the reduction of disaster risks in the American region. The Cuban experience shows that the organized, precise and timely international cooperation contributes benefits and experiences to the receiving country and it guarantees a more resistant world to the impacts of the natural threats.**Conclusions**: Governments of these region countries should take decisions and timely actions for setting up a strategy aimed to mitigate the effects of natural origin disasters on the base of wide international effort, collaboration and exchange between countries and governments. It is shown the Cuban experience as reference for possible adaptation according to context due to its proven effectiveness and feasibility.

Words key: reduction of disaster risks, development models, international health determinants, international cooperation.
Translation into English: Gretchen González Nieto

INTRODUCCIÓN

El planeta está sometido a un acelerado incremento de los desastres de origen natural, los cuales pueden llegar a ser intensos o extremos debido a la combinación de las amenazas naturales y la vulnerabilidad existente; los efectos del cambio climático, el incremento de la densidad de las poblaciones en áreas vulnerables y los cambios que suceden derivados de la actividad del hombre y la rápida industrialización de los países en vías de desarrollo; todo lo cual hace peligrar la vida y los recursos de las poblaciones.

Existen múltiples definiciones de los desastres[1]. La *OPS/OMS* define este término como, un evento súbito que rebasa la capacidad de respuesta del sistema.[2] Otra definición aceptada es: *"Resultado de una ruptura ecológica importante de la relación entre los humanos y su medio ambiente, un evento serio y súbito (o lento, como una sequía) de tal magnitud que la comunidad golpeada necesita esfuerzos extraordinarios para hacerle frente, a menudo con ayuda externa o apoyo internacional"*.[3]

En la actualidad, los desastres de origen natural representan una creciente *amenaza* para el desarrollo sostenible; así como, un freno a la disminución de la pobreza, crece la inseguridad ante las amenazas naturales y se convierte en un obstáculo para que los países pobres en la región de las Américas puedan implementar un tipo de estrategia para la Reducción de Riesgo de Desastres (RRD)[4,5].

Se pronostica que en el siglo xxi los desastres de origen natural constituyan un grave problema para la comunidad internacional al incidir en la seguridad de las poblaciones, se consideran una amenaza a la salud que enfrenta la humanidad, y sugiere la probabilidad de futuros desastres extremos con un potencial de millones de damnificados[6,7] al acentuar las inequidades de las poblaciones más vulnerables y profundizar las condiciones desiguales de desarrollo entre los países de la región.

En nuestro hemisferio, en los últimos 30 años, se vieron afectadas unos cuatro millones de personas por año, los cálculos indican que ocurren 100 000 pérdidas de vidas humanas al año y 3.200 millones en pérdidas materiales. Se prevé que el costo mundial de los desastres llegará a los 300 000 millones de dólares anuales para el año 2050, si el impacto probable del cambio climático, no se contrarresta con medidas efectivas para su reducción.

Para la salud pública, los desastres se evalúan por el efecto o impacto sobre las personas. Los desastres se consideran un problema de salud pública por múltiples causas: número inesperado de pérdidas de vidas humanas, daños o enfermedades en la comunidad afectada que excede las capacidades resolutivas de los servicios de salud, destrucción de la infraestructura de salud, necesidad de ayuda externa; respuesta inadecuada ante la situación emergente, efectos adversos sobre el medio ambiente, aumento del riesgo potencial de enfermedades transmisibles que incrementa la mortalidad y a su vez es consecuencia de la disminución de la calidad de vida acompañado de daños a la salud mental de las comunidades afectadas.[10]

En el año 1991 se realiza la adopción de la Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de Desastres. En 1994, la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, formuló la estrategia y el plan de acción de Yokohama *"para un mundo más seguro"*.

Al acrecentarse los desastres de origen natural obligó que la comunidad internacional organizara el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) en la última década del pasado siglo[14]. La experiencia adquirida en ese período evidenció la necesidad de un cambio conceptual en la región, con el paso de la simple respuesta ante los desastres, a la reducción de éstos.

En 1999 estaban dispuestos los orígenes para el desarrollo de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD), que vincula a numerosas organizaciones, gobiernos, entidades de la sociedad civil en torno a un objetivo común: lograr un mundo sin pérdidas innecesarias que causan los desastres provocados por

peligros naturales y propone medios y medidas para reducir y atenuar los efectos de estos.[12]

Posteriormente, la Conferencia Mundial para la Reducción de Desastres, celebrada en Kobe, Hyogo, Japón en enero de 2005, adoptó el Marco de Acción de Hyogo (MAH) para el 2005-2015, con el objetivo de alcanzar un aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres con la intención de reducir las pérdidas, tanto en términos de vidas humanas como de recursos materiales[14, 15] En noviembre de 2007 se celebró la conferencia de alto nivel de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) sobre la reducción de desastres donde se aprobó un plan de acción que orienta la labor de la AEC en los próximos 5 años como órgano para consulta, cooperación y acción concertada en materia de reducción de riesgos de desastres para el Caribe.[16]

Así, surge en el año 2010 la Ley Marco sobre Mitigación de Desastres para América Latina como legislación propia referida a la creación del Sistema Nacional para la prevención, mitigación y atención de desastres de origen natural o tecnológico.[17]

Es válido resaltar que el Consejo Directivo de la OPS aprobó la iniciativa de fortalecimiento de la Salud Pública en las Américas dirigida a mejorar la práctica asistencial salubrista y fortalecer el liderazgo de la autoridad sanitaria en los niveles del Estado, a partir de la definición y medición de las Funciones Esenciales de Salud Pública (FESP) [18], entre ellas, la No. 11. *"Reducción del impacto de emergencias y desastres en salud"*, donde la nación cubana tuvo una participación protagónica en su elaboración.

Cuba, país pequeño, con limitadas posibilidades económicas obtiene desde hace años importantes logros en la lucha por reducir los riesgos e impactos de los desastres de origen natural, lo cual no se explica solo con un cuidadoso trabajo de organización y coordinación intersectorial; constituyen elementos de vital importancia la voluntad política del gobierno para proteger la vida y la salud de los ciudadanos, con énfasis en la prevención y mitigación como la forma más efectiva y segura de reducir el impacto, demostrado a través de lecciones aprendidas en decenas de años[19].

El presente estudio analiza la influencia de elementos obstaculizadores y favorecedores en la Reducción de Riesgos de Desastres en la Región de las Américas y describe las lecciones aprendidas a partir de la labor realizada por Cuba desde hace más de 50 años. Realizar estas consideraciones favorece que los países de la región tomen conciencia de la importancia de la prevención y la mitigación de los desastres como prioridad de la agenda política de los gobiernos en el bienestar de la salud y del ser humano y en el logro de un mayor impacto en la garantía de derecho a la salud y la equidad. [20]

Al finalizar el trabajo se podrá dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- ¿Podrá la identificación de elementos favorecedores y obstaculizadores en la implementación de la estrategia de Reducción de Riesgos de Desastres influir en los países de la región de las Américas?.

- ¿Se podrían utilizar las lecciones aprendidas por Cuba ante situaciones de desastres de origen natural dada su efectividad y factibilidad demostrada como referente para los países de región de las Américas?

METODOLOGÍA

Se realizó una investigación descriptiva de corte transversal de tipo documental. Se utilizaron técnicas cualitativas como el análisis de contenido y el grupo nominal.

Para el desarrollo de la investigación se empleó la revisión documental como técnica de indagación y el grupo nominal; para el procesamiento de los datos se utilizó el análisis de contenido; además, se realizó la triangulación de la información a partir de lo obtenido en las técnicas aplicadas.

Se accedió para el análisis a documentos emitidos por la OPS/OMS y por otros organismos, agencias internacionales y otras publicaciones: tratados, convenios, acuerdos e informes de comisiones para los países de la región (OPS/OMS, CEPAL, PNUD, UNISDR); entre otros, relacionados con la temática abordada, junto a las páginas web de las Naciones Unidas.

Se estructuró una guía para la revisión documental a partir de:

- la información emitida por los organismos internacionales sobre la Reducción de Riesgos de Desastres en la región de las Américas.

- la descripción e identificación de las diferentes acciones en la Reducción de Riesgos de Desastres para la región.

- el impacto o efecto de los principales resultados alcanzados.

- la constatación de los marcos jurídicos y leyes existentes.

Se analizaron además los documentos específicos existentes en el país, inclusive literatura clasificada relacionada con el objeto de estudio, así como, se revisaron publicaciones internacionales. También se estructuró una guía para realizar la revisión documental a partir de:

- la información emitida por organismos nacionales e internacionales sobre la Reducción de Riesgos de Desastres en Cuba.

- la identificación de las acciones que realiza Cuba en la Reducción de Riesgos de Desastres en el país y en la Región.

- el impacto o efecto de los principales resultados alcanzados.

- la constatación de los marcos jurídicos y leyes existentes.

- las lecciones aprendidas en la Reducción de Riesgos por Desastres.

Se utilizó el grupo nominal como técnica de investigación que se desarrolló a través de los siguientes pasos: el equipo de investigadoras estuvo compuesto por una facilitadora y una relatora, esta última, hizo un registro escrito de todas las

intervenciones. Se realizó un relato amplio de todas las experiencias, a partir de una lluvia de ideas de las cuales se fueron elaborando categorías que fueron refinadas y finalmente vinculadas entre sí para llegar a determinadas conclusiones y consenso sobre los posibles elementos favorecedores y obstaculizadores que influyen en la Reducción de Riesgos de Desastres.

Con vistas a controlar los posibles sesgos de la información recogida en la técnica grupal, se ejecutó un riguroso proceso de selección por un grupo de expertos que fungieron como informantes claves que cumplían los siguientes criterios de inclusión: conocedores de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres, vinculados a la actividad de desastres por más de 5 años y con responsabilidades en la actividad nacional e internacional; fueron considerados criterios de exclusión, los que no cumplían los requisitos anteriores. Se utilizaron para conferir validez a la investigación dos estrategias: la consulta entre investigadores y la devolución de los resultados al grupo.

Los resultados del análisis de contenido y los emitidos por el grupo nominal permitieron consolidar la informa
ción que a criterio de las autoras permiten definir elementos favorecedores y obstaculizadores que influyen en la implementación de la Reducción de Riesgos de Desastres en los países de la región.

Se analizaron además las experiencias cubanas actuales y las acciones que realiza en la preparación, mitigación y atención de la población ante situaciones de desastres de origen natural.

Antes de aplicar la técnica y la revisión documental se tomaron en consideración elementos éticos, en tanto se solicitó, el consentimiento informado de los participantes, además del permiso para consultar documentos clasificados que solo fueron utilizados con fines investigativos.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La Reducción de Riesgos de desastres se relaciona de manera creciente con los esfuerzos por alcanzar el desarrollo sostenible; así, las medidas de prevención contra desastres deben considerarse parte fundamental de los procesos de desarrollo sustentable a nivel regional y local, con el objetivo de reducir el nivel de riesgo existente; por consiguiente, en todos los proyectos de desarrollo que se ejecuten en la región de las Américas, considerar de manera racional los fenómenos naturales, es un imperativo para lograr el desarrollo sostenible.[21]

Una revisión bibliográfica sobre el tema constata que muchos de los efectos originados por los desastres naturales son evitables y causan pérdidas de tal magnitud que retrasan los esfuerzos por elevar las condiciones de vida de los países en desarrollo y se olvidan los planes para reducir los riesgos e impactos de los mismos con repercusión sobre la existencia humana, vida social, orden político, cultura y economía de los pueblos; esto implica mayor empobrecimiento de las poblaciones y estancamiento del desarrollo económico de países y regiones.

Para cada desastre de origen natural ocurrido, un mínimo de prevención o preparación podría haber hecho la diferencia; para prevenir o reducir los efectos que sobre la salud ocasionan estos eventos en las comunidades afectadas, es vital la voluntad política de los gobiernos en la implementación de acciones para la reducción de riesgo de desastres. [11]

Lo anterior, demuestra que la región, no está preparada para enfrentar desastres de origen natural, resulta imprescindible la instauración de redes o plataformas nacionales como una prioridad, para mejorar la implementación de la Reducción de Riesgos de Desastres. Éste es un objetivo conjunto, que comparten diversas instituciones regionales pertenecientes a la red de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD) [12]; así mismo, desde hace varios años el Centro Regional de Información en Desastres (CRID) [13] retoma la necesidad de contar con una información que provea un valor agregado, más especializada y de mayor calidad, que permita la óptima toma de decisiones; así mismo la OPS/OMS colabora con los esfuerzos desplegados en las esferas de preparación, mitigación y recuperación para casos de desastres de origen natural como ejemplos de cooperación.

Independientemente de la incidencia de amenazas para provocar un desastre de origen natural, existe consenso de que las condiciones predominantes en los grupos sociales, determinan la susceptibilidad y la resiliencia a las pérdidas o daños. Existen diferentes criterios en cuanto a este tópico; *Pablo González*, del Departamento de Desarrollo Sostenible OPS/OMS expresó "*Las Américas es quizás la región que presenta las posiciones más avanzadas en el tema de reducción de desastres adoptadas por sus Estados miembros*".[22] Es válido comentar que el grupo de expertos coincide en que la Estrategia que existe en la región para la Reducción de Riesgos de Desastres, no se aplica adecuadamente ni igual en los países pues no todos tienen un plan nacional y existen factores sociales asociados que impiden la implementación adecuada de la misma.

El Plan Estratégico Interamericano para Políticas sobre la Reducción de la Vulnerabilidad, Gestión de Riesgos y Respuesta a Desastres - conocido como el IASP (por sus siglas en inglés) [22], adoptado en la Trigésimo Tercera Asamblea General del año 2003, representa un hito en las Américas y un punto de referencia que cada vez se aleja más del predominante enfoque de asistencia humanitaria y se encamina con mayor insistencia, hacia una cooperación internacional integral y multilateral dirigida a eliminar las causas subyacentes de los desastres de origen natural: pobreza, degradación ambiental, falta de evaluación del riesgo en inversiones público-privadas; falta de integración de la gestión del riesgo en las políticas de desarrollo y de planeación en cada sector productivo, económico y social[23].

Las investigadoras plantean que los países de la región deben centrarse en el fortalecimiento de la resistencia y la resiliencia de las poblaciones y los ecosistemas con el propósito de enfrentar diversas amenazas, incluidas las derivadas de los desastres y del cambio climático.

La revisión bibliográfica del tema junto a la información aportada por los expertos y el análisis realizado por las investigadoras propició la identificación de elementos facilitadores y obstaculizadores para la implementación de la Reducción de Riesgos de Desastres en la región.

Estrategia de Elementos Obstaculizadores

- La existencia de sistemas de salud fragmentados con pérdida del rol rector de los Ministerios de Salud.

- Falta de adopción de un compromiso político y jurídico por los gobiernos, comunidades y distintos segmentos de la población para la implementación adecuada de la Reducción de Riesgo de Desastres.

- Inexistencia de políticas de salud que beneficien a la población; en tanto que, las poblaciones más pobres mantienen la exposición a mayores riesgos debido a las desigualdades sociales y económicas, que las tornan más vulnerables.

- La concentración de las actividades y acciones de la mayoría de los países afectados por desastres de origen natural en la respuesta inmediata y la no inclusión de la disponibilidad de recursos económicos y humanos para enfrentar todas las fases del evento.

- La cooperación internacional, ayuda humanitaria y los medios de comunicación en su mayoría, solo se visualizan en la respuesta inmediata y no favorecen las acciones en un horizonte temporal encaminado al logro de la sostenibilidad y a los cambios necesarios a largo plazo para realizar acciones de promoción, prevención y mitigación.

- Dirigido a la cooperación internacional, los organismos internacionales solo ofertan dinero en la respuesta inmediata al evento y solo países del ALBA y CARICOM utilizan la cooperación en temas de prevención y mitigación.

- No se manifiesta por igual en la región, la posibilidad que tienen los países de implementar estas acciones según sus criterios y conveniencias.

- Se evidencia poca aproximación de la Estrategia para la Reducción de Riesgos de Desastres (EIRD) a los países y regiones que más lo necesitan, con escasa periodicidad de las asambleas globales de evaluación sobre la temática, que además, solo se celebran en países desarrollados con el protagonismo de los expertos de estos países y sin la participación de profesionales y expertos de los países afectados por estos fenómenos.

- Muchos de los países de la región no tienen las condiciones para enfrentar aisladamente estas situaciones, y necesitan de la cooperación internacional que establece un sistema político global para los intercambios entre los estados e interviene en las Relaciones Internacionales y su efecto sobre la salud.

- Falta articular la cooperación internacional encaminados a la preparación de los países para la reducción del riesgo, mitigación e impacto ante situaciones extremas a partir de evidencias sobre los efectos de los mismos en la salud global; aunar esfuerzos entre países de la región, agencias de cooperación, instituciones del sistema interamericano y del sistema de Naciones Unidas, organismos regionales, organizaciones no gubernamentales, sector privado, sociedad civil y la comunidad académica y científica.

Elementos favorecedores

- La Reducción de Riesgos de Desastres puede ser implementada en todos los países de la región de las Américas adecuada a su contexto.

- La actuación de organismos internacionales y del sector salud juega un rol fundamental para su adecuada implementación.

- La existencia de planes nacionales para la reducción de riesgos de desastres, profundizan en los preparativos para la respuesta que se elaboran en algunos países de la región y que involucran la actividad intersectorial y así contribuir a salvar vidas, proteger bienes, recursos y evitar las pérdidas.

- El refuerzo de las capacidades locales para la evaluación y monitoreo de los riesgos y la eficacia de los Sistemas de Alerta Temprana (SAT) a nivel nacional y local.

- Facilita alcanzar un alto grado de participación popular antes de que se produzca un desastre.

- La existencia para desarrollar acciones de actores internacionales con nuevos roles, alianzas y asociaciones bilaterales y multilaterales como la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD)[24] y la cooperación técnica entre países (CTP)[25]han sido claves para el avance en el cumplimiento de las metas propuestas y reducir los niveles de exclusión y las inequidades en salud [26]

Papel de Cuba en la Reducción de Riesgos de Desastres

"Cualesquiera sean las razones para el éxito obtenido por Cuba en la gestión del riesgo frente a huracanes, este país isleño de 11 millones de habitantes tiene lecciones que dar al resto del Caribe y del hemisferio". Ben Wisner [27]

En Cuba donde existe un modelo de desarrollo socialista y el ser humano está en el centro de las políticas que se dictan, constituye una prioridad la Reducción de Riesgos de Desastres a partir, de la ubicación geográfica y el impacto de diferentes eventos climatológicos extremos. a su vez; existe un Marco Legal que comprende leyes, decretos, resoluciones ministeriales, entre otras, y cuenta con una sólida base institucional para la implementación y control de su cumplimiento. En consonancia con lo anterior para el grupo de expertos e investigadoras la reducción de riesgo de desastres en la nación cubana, es resultado de la voluntad política del Gobierno cubano, de los órganos y organismos estatales, entidades económicas e instituciones sociales, profesionales, técnicos y la población en general, que han desarrollado políticas, estrategias y medidas para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción en situaciones de desastres.

Cuba es citada con frecuencia como modelo en la Reducción de Riesgos de Desastres; por lo que tiene que enseñar, por lo que hace y lo importante que sería para otros países las lecciones aprendidas. El informe de OXFAM América titulado, "Superando la Tormenta: lecciones de reducción de riesgo en Cuba", es testimonio de lo anterior y es un documento de consulta para los que están comprometidos con hacer de este planeta, un mundo más seguro. Según el informe, "*el modelo cubano de reducción de riesgo es de naturaleza multidimensional ya que incluye una vasta gama y una multiplicidad de elementos complementarios. Los mismos abarcan desde la existencia de legislación dirigida a la mitigación de desastres hasta el desarrollo de una cultura de*

la seguridad, pasando por la movilización comunitaria. Todos esos componentes funcionan de manera sumamente armónica en la reducción de riesgo". [13]

El modelo de preparación en casos de desastres es diseñado a nivel estatal "*¿Cómo lograr el éxito?* Ben Wisner, Profesor Visitante del Instituto de Estudios del Desarrollo de London School of Economics, en su artículo ¿Aprender de Cuba?"[27] expresa que el modelo cubano de Reducción de Riesgo de Desastres incorpora todas las áreas del grupo de reducción de riesgos diseñado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja, estima que no se puede tratar de evitar los desastres de origen natural solo por medio de la tecnología sino que es cuestión de promulgar, educar y hacer cumplir leyes, crear y mantener instituciones con niveles de responsabilidad y procurar un ambiente de respeto y confianza mutuas entre el gobierno y la población.

El grupo de expertos llegó al consenso y coincide con el criterio de las autoras que la implementación de un amplio programa de salud en la reducción de riesgo de desastres a partir de la información y del conocimiento de las amenazas a que está sometido un territorio, comunidad e institución de salud es fortalecida por la existencia de la Atención Primaria de Salud (APS) con base en el programa de Medicina Familiar pues permite contar con un personal de salud que juega un papel activo en la identificación de riesgos, promoción y educación de la población, además de la organización y preparación para los primeros auxilios, cuidados básicos y en el resto de las fases del ciclo de los desastres.

En 1996, la experiencia del Sistema de Defensa Civil Cubano fue seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat), patrocinado por la ciudad de Dubai, Emiratos Árabes Unidos y catalogada como "Buena". Esta selección consideró la eficacia del Sistema fundamentado en la sostenibilidad de la base legal creada en el país, referida a la Reducción de Riesgo de Desastres.

La prevención de los desastres inicia con la información, requiere además de voluntad política, compartir un propósito común y tomar en consideración la comunidad científica. Entre las *medidas de prevención* de mayor relevancia están las encaminadas a evitar la construcción de obras y de infraestructura en lugares vulnerables y armonizar el desarrollo económico y social con el riesgo de desastre de un territorio o comunidad para lo que se han creado los Centros para la Gestión de la Reducción del Riesgo (CGRR), en los municipios más vulnerables del país y a nivel provincial; se proyecta crear el resto de los CGRR, entre el 2008 y 2012; a su vez, se destaca el funcionamiento de los Sistemas de Alerta Temprana, como uno de los elementos de mayor efectividad en la estrategia nacional de Reducción de Riesgo de Desastres donde se produce un proceso integrado de vigilancia, monitoreo y análisis de variables naturales y tecnológicas que pueden constituir un peligro para la población y la economía.

Las medidas de preparación van encaminadas a la respuesta en los territorios e incluye actividades de elaboración y actualización de los planes de reducción de desastres, planificación de los recursos necesarios, preparación de la población con programas educativos entre otras actividades, encaminados a divulgar las medidas de protección para la reducción de riesgos de desastres, así como mantener la vitalidad durante situaciones extremas y las comunicaciones en la comunidad, además de fortalecer las reservas para garantizar una recuperación eficiente.

La complejidad de las *medidas de respuesta* estará en dependencia de las características del evento y el nivel de riesgo estimado para cada territorio; se caracteriza por evaluación de la magnitud del impacto, nivel de riesgo y los recursos económicos expuestos. Priorizar las medidas de protección de acuerdo a la severidad del impacto, proteger oportuna y racionalmente la población, los bienes y recursos, garantizar información permanente sobre evolución del peligro y medidas a adoptar en cada fase, permite adoptar decisiones oportunas.

Las *medidas de recuperación* parten de la identificación previa de las consecuencias del impacto de los eventos, de la planificación de los recursos necesarios para el retorno de las comunidades afectadas a la normalidad, en los plazos más breves posibles e incluye las acciones de: evaluación de daños y necesidades; del impacto económico del evento; los gastos de la respuesta; técnicas de apoyo psicológico para mantener la salud mental; aplicación de medidas preventivas para no reconstruir vulnerabilidades y análisis de las lecciones aprendidas; entre otras.

El desempeño de Cuba en este aspecto abarca más allá de las acciones realizadas a nivel nacional en la preparación y educación a la población para la prevención y mitigación de desastres, incluye la labor internacional que realiza en el sector salud, en esto el país ocupa una posición particular, pues existe voluntad política y un sistema de salud con los principios de ser único, universal, accesible, gratuito e integral y de promover el internacionalismo y la solidaridad para el tercer mundo, como parte del desarrollo de Salud Internacional.

La experiencia cubana demuestra que la cooperación internacional organizada, precisa y oportuna aporta beneficios y experiencias al país receptor;[28] a través de los esfuerzos de cooperación se puede garantizar un mundo más resistente a los impactos de las amenazas naturales; y así contribuir y complementar el trabajo de cada sector implicado en estas situaciones de desastres.

La cooperación internacional de la nación cubana, se caracteriza por el envío el tiempo que sea necesario de profesionales y técnicos de la salud, dedicados especialmente a la Atención Primaria de Salud y los servicios que se prestan se efectúan sin distinción de razas, género, credos e ideologías, sin mezclarse en los asuntos de política interna y respetando las leyes y costumbres de los países en que laboran.

Desde el año 1960 la nación cubana realiza actividades de colaboración en el campo de la salud originada por situaciones de desastres en la República de Chile. Desde ese mismo año, hasta la actualidad se han enviado 47 Brigadas Médicas Emergentes a 28 países de diferentes continentes, afectados por diferentes desastres de origen natural: terremotos, huracanes, inundaciones, epidemias, erupciones volcánicas, etc. Otro ejemplo de cooperación y solidaridad es el surgimiento del Contingente Internacional Henry Reeve en el 2005 integrado por personal de la salud cubano y graduados de diferentes países de la región en la Escuela Latinoamericana de Medicina con un total de 2 000 colaboradores dispuestos al cumplimiento de misiones de emergencias, tanto en Cuba como en el exterior.

Es válido destacar que en el año 1996 surge así, una institución de referencia y relevancia internacional; el Centro Latinoamericano de Medicina de Desastres (CLAMED) [29], como institución de medicina de desastres en Cuba y para la región de América Latina y el Caribe; centro Colaborador del Programa Regional de Desastres de la OPS/OMS, miembro de la Asociación Panamericana de Medicina de Desastres y es la

institución del Ministerio de Salud Pública encargada de coordinar todos los componentes de la Medicina de Desastres dirigidos con un enfoque multisectorial y multidisciplinario a la atención integral de la salud de la población cubana y de la región, con énfasis en las acciones de prevención, mitigación, rehabilitación y la respuesta a los problemas de salud originados por estos eventos, con la finalidad de contribuir de manera significativa en la reducción de la vulnerabilidad de la población y la economía.

Lecciones aprendidas del modelo cubano de Reducción de Riesgos de Desastres

- Existencia de voluntad política, marco jurídico y compromiso del gobierno cubano de mejorar y preservar las conquistas socioeconómicas con coincidencia de intereses entre el Estado y el pueblo entorno a la Reducción de Riesgos de Desastres, donde incluye en las políticas, medidas que tengan el doble objetivo de lograr que las sociedades adquieran la resiliencia requerida ante las amenazas naturales y asegurar que los esfuerzos que se realicen por alcanzar el desarrollo no aumenten la vulnerabilidad a dichas amenazas.

- El modelo cubano cumple con las prioridades del Marco de Acción de Hyogo como signataria y como meta para lograr que la Reducción de Riesgo de Desastres, sea una prioridad nacional.

- El sector salud mantiene el rol rector en la acción intersectorial, con grupos multidisciplinarios de especialistas, y de la comunidad, todos como actores clave en la Reducción de Riesgos de Desastres; lo cual impone un sistema de superación del personal necesario para enfrentar los efectos en salud de los desastres de origen natural y la participación plena y activa de la población en las actividades de prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación temprana.

- Cuenta con un sistema de vigilancia en salud que ofrece información a todos los niveles del sector enfocado a la acción, control y ejecución de medidas frente a los efectos de estos eventos que pueden incidir en la salud de la población.

- La experiencia del modelo cubano tiene como base conceptual el hecho de que los efectos de los desastres se producen como consecuencia del impacto de eventos cada vez más recurrentes y severos y están relacionados con las vulnerabilidades creadas y acumuladas.

- En cada una de las etapas del ciclo de reducción de desastres se enfatiza en el contenido de las medidas, al planificarlas y ejecutarlas, tanto en los territorios como en las instituciones.

- La cooperación y la ayuda humanitaria que brinda y recibe Cuba está alineada a las prioridades de los países y armonizada entre los donantes.

- Dispone de procedimientos para determinar el riesgo asociado a cada peligro y actualmente se realizan estudios de manera progresiva, comenzando por los municipios identificados de mayor vulnerabilidad con el fin de planificar los recursos materiales y financieros necesarios para la paulatina Reducción de Riesgos de Desastres.

- Las instituciones de salud formulan planes de preparación y de respuesta a los desastres, como parte de sus actividades habituales, realizan un análisis de la vulnerabilidad de las instituciones de salud para construir hospitales seguros en las comunidades más vulnerables como parte del trabajo desarrollado en la mitigación.

CONCLUSIONES

Los gobiernos de los países de la región deben tomar decisiones y acciones oportunas para la puesta en marcha de una estrategia encaminada a mitigar y prevenir los efectos de los desastres de origen natural sobre la base de un amplio esfuerzo internacional, la colaboración e intercambio entre países y gobiernos.

Se deben implementar programas nacionales para la gestión de reducción de riesgos de desastres como vía de solución a largo plazo para disminuir la vulnerabilidad de todos los sectores sociales ante esos fenómenos, donde la voluntad política de los gobiernos juega un papel fundamental.

Se muestra la experiencia cubana como referente para la posible adecuación según el contexto dada su efectividad y factibilidad demostrada.

RECOMENDACIONES

- Los países de la región de las Américas deben tomar conciencia y priorizar en su agenda política la implementación adecuada de las acciones relacionadas con la Reducción de Riesgos de Desastres enfocado en el bienestar de la salud y del ser humano.

- Estimular en la Región a establecer programas de intercambio y colaboración entre países para asegurar un esfuerzo internacional más amplio en las acciones de prevención y mitigación de desastres e iniciar o reforzar los programas de preparación para futuros desastres.

- Motivar a decisores de la región a que el modelo cubano de Reducción de Riesgos de Desastres se pueda adecuar para su posterior implementación, en los países de la región a partir de su factibilidad y efectividad demostrada en situaciones de desastres.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Organización Panamericana de la Salud. Manual para la reducción de desastres, 2003. Disponible en http://www.paho.org/spanish/dd/ped/edan1.pdf (Acceso: 15 mayo 2010)

2. Organización Panamericana de la Salud. Los desastres naturales y la protección a la salud.WDC: OPS, 2000. xi, 131 p. (Publicación Científica, 575)

3. Nojic Eric. Impacto de los desastres en la Salud Pública. Organización Panamericana de la Salud. Bogotá, Colombia; Septiembre, 2000

4. Morales-Soto, Nelson. Simposio: Emergencias y Desastres. Rev. perú. med. exp. salud publica, ene./mar. 2008, vol.25, no.1, p.7-8. ISSN 1726-4634. Disponible en: http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S1726-6342008000100002&script=sci_arttext (Acceso: 19 mayo 2010).

5. Lineamientos. Plataformas Nacionales para la Reducción de Riesgos de Desastres. Naciones Unidas. Marzo,2007. Disponible en: http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/EDIS-7GZPVP

6. Dooge J. Ethics of water-related disasters; 2004. Published in 2004 by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization 7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP (France) Composed by Marina Rubio, 93200 Saint-Denis Printed by UNESCO ISBN 92-9220-024-0

7. La Red Interamericana de Mitigación de Desastres; Disponible en: http://www.oas.org/dsd/Nat-Dis-Proj/RIMD%202007.pdf.

8. Mesa Ridel, G. Los desastres y la experiencia cubana en salud para su prevención. Rev Cubana Med Gen Integr. La Habana, mayo-jun. 2003; 19 (3). Disponible en http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-003000300001

9. Binder S, Sanderson LM. The role of the epidemiologist in natural disasters. Ann Emerg Med 2007; 16:1081-4.

10. Colaboración dentro del sistema de las Naciones Unidas y con otras organizaciones Intergubernamentales. 58 a Asamblea Mundial de la Salud. 4 de mayo de 2005. Disponible enhttp://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA58/A58_40-sp.pdf

11. Julio Kuroiwa. Reducción de Desastres. Viviendo en armonía con la naturaleza. Lima, enero 2002 (12.15)

12. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). América Latina y el Caribe.2009 www.eird.org/plataforma-regional.

13. Thompson M. Superando la Tormenta: lecciones de reducción de riesgo en Cuba. Informe de OXFAM América. Disponible en: http://viktor.dedaj.perso.neuf.fr/IMG/pdf/oxfam_cuba_tormenta.pdf

14. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD).Lineamientos. Plataformas Nacionales para la Reducción de Riesgos de Desastres. Naciones Unidas. UN/ISDR-03-2007. http://www.unisdr.org/

15. Cuba. Paradigma en la Reducción de Riesgo de Desastres. OSFAM. Administración Belga de la Cooperación al Desarrollo, 2008. Disponible en: http://www.undp.org.cu/crmi/docs/oxfam-cubaparadigm-in-2008-es.pdf

16. Conferencia de alto nivel de la Asociación de Estados del Caribe sobre la reducción de desastres, Saint-Marc, República de Haití, 14-16 de noviembre de 2007. Disponible en: http://www.acs-aec.org/Disasters/CANREDES/Spanish/An.%20II%20es.pdf

17. Anteproyecto de Ley Marco sobre Prevención, Mitigación y Atención de Desastres de Origen Natural o Tecnológico. Disponible en: http://www.parlatino.org/es/temas-especiales/proyectos-de-leyes-marco-promovidos-por-el-parlamento-latinoamericano/proyectos/273.html

18. Organización Panamericana de la Salud. Resultados del taller de aplicación del instrumentos de medición de las FESP en Cuba, pag. 18, 2001.

19. Los Centros de Gestión para la Reducción de Riesgo. Cuba Mejores prácticas en reducción de riesgo. PNUD 2010.Disponible en: http://www.undp.org.cu/crmi/docs/crmi-cgrrcuba-bp-2010-es.pdf

20. Organización Panamericana de la Salud. Programa de Líderes en Salud Internacional "Edmundo Granda Ugalde": Abordajes de temas de salud bajo la perspectiva de salud internacional y la construcción de un modelo conceptual para su comprensión, marzo 2010.

21. Comisión sobre el desarrollo sostenible. Resumen del presidente del foro sobre la aplicación regional del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe; 2007. Disponible en:http://www.eclac.org/dmaah/noticias/paginas/1/30271/temario_anotado.pdf

22. Reducir los desastres y evitar pérdidas económicas y ambientales, prioridad de las Américas. Disponible en http://www.eird.org/esp/revista/no_16_2009/art9.html.

23. El cambio climático y sus implicaciones en América Latina y el Caribe. Cap V. La gestión del riesgo hoy. p76 http://library.jid.org/en/thesis/percy.pdf

24. Organización Panamericana de la Salud. Salud en las Américas: Salud y cooperación internacional. La Ayuda Oficial al Desarrollo. Capítulo V. 2007. http://www.paho.org/spanish/gov/cd/cd48-15-s.pdf

25. Organización Panamericana de la Salud. Salud en las Américas: Salud y cooperación internacional. La Cooperación Técnica entre países. Capítulo V. 2007. http://www.paho.org/spanish/gov/cd/cd48-15-s.pdf

26. Organization for Economic Cooperation and Development. Online CRS database on aid activities and DAC online database aggregates. Disponible en: http://www.oecd.org/dac/stts/idsonline. Acceso: 26 de junio de 2010

27. Wisner Ben. Aprender de Cuba. El Huracán Michelle; nov 2001. Disponible en: http://www.radixonline.org/resources/aprender-de-cuba.doc

28. Ulysses B. Panisset. Reflexiones acerca de la salud como asunto internacional. http://www.elagora.org.ar/site/posibles/N3/PoSIbles-3.pdf

29. Centro Latinoamericano de Medicina del Desastres (CLAMED). Disponible en: http://www.eird.org/wikiesp/images/CLAMED.pdf

Bibliografía Consultada

- Estrategia Internacional de Riesgo de Desastres. Vivir con el Riesgo: Un repaso mundial de iniciativas en reducción de desastres .Disponible en http://www.unisdr.org/. Acceso: 14 de septiembre de 2010

- Estrategia Internacional de Riesgo de Desastres. América Latina y el Caribe. Disponible en: http://www.eird.org. Acceso: 14 de septiembre de 2010

- PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos 2009. Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_ES_Complete.pdf

- López I, Pérez R. Gestión de información en desastres: 20 años después, apenas hemos comenzado. De la explosión de la información a la información especializada. http://www.eird.org/esp/revista/no_16_2009/art35.html

- Cuba. Paradigma en la Reducción de Riesgo de Desastres.. Marco Legal de la Reducción de Riesgo de Desastres en Cuba. OSFAM. Administración Belga de la Cooperación al Desarrollo, 2008. Disponible en:http://www.undp.org.cu/crmi/docs/oxfam-cubaparadigm-in-2008-es.pdf

- Defensa Civil. Disponible en http://www.cubagob.cu/otras_info/minfar/defcivil/defensa_civil.htm

- Objetivos de Desarrollo del Milenio, Reunión de Alto Nivel, Naciones Unidas, Nueva Cork; sept 2008. Disponible en: http://angel-invest.us/spanish/millenniumgoals/2008highlevel

- Nuevo debate sobre asistencia humanitaria. Consejo Permanente y Comisión de Seguridad Hemisférica AG/RES. 2372, 2007. Disponible en: http://www.cascosblancos.gov.ar/nav-aerecha/oea/ilustra/Presentacion/ante%20CSH.pdf

- Grupo de apropiación, alineamiento y armonización de la Coordinadora de ONGD. Apropiación, Armonización y Alineamiento en las organizaciones de la sociedad civil, junio 2009. Disponible en.http://www.congde.org/uploads/descargas/Coordinadora_AAA.pdf

- Directiva 1, del Vicepresidente del Consejo de Defensa Nacional, 1 de junio de 2005. Disponible en: http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/desastres/directiva_vp_cdn_sobre_desastres.ultima_version.pdf