



**Conferencia Mundial sobre la
Reducción de los Desastres**

**Kobe, Hyogo, Japón
18 a 22 de enero de 2005**

Distr : Limitada
20 de diciembre de 2004
Español
Original: Inglés

Tema 10 del programa provisional
Examen de la Estrategia y Plan de Acción
de Yokohama para un mundo más seguro

**Examen de la Estrategia y Plan de Acción de
Yokohama para un mundo más seguro**

Nota de la Secretaría*

El presente documento se ha preparado de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 56/195, párrafo 18, y 57/256, párrafos 4, 5 y 7, en las que se propuso que se iniciara el Examen de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro (1994) y que se comunicaran sus conclusiones a la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (CMRD)

El documento se ha basado en las opiniones expresadas en los períodos de sesiones noveno y décimo del Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Reducción de Desastres, celebrados el 4 y 5 de mayo y el 7 y 8 de octubre de 2004, respectivamente. Se han tenido también en cuenta las observaciones formuladas por los gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) en el primer período de sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia, el 6 y 7 de mayo de 2004 y, posteriormente, tras su examen del proyecto de examen de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro (A/CONF.206/PC(II)/3) en el segundo período de sesiones del Comité Preparatorio, celebrado los días 11 y 12 de octubre de 2004

La secretaría de la Conferencia ha previsto difundir documentación amplia sobre el proceso del Examen de Yokohama con publicaciones adaptadas a los distintos públicos.

* Este documento se presentó tarde debido a la necesidad de celebrar amplias consultas internas y externas

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1 - 23	3
A. Antecedentes.....	1 - 3	3
B. Metodología y documentación de referencia.....	4 - 9	3
C. Peligro, vulnerabilidad y reducción de riesgos: fundamentos del compromiso.....	10 - 23	4
II. Logros y retos futuros	24 - 99	7
A. Gobernanza: marcos institucionales, jurídicos y de políticas.....	27 - 41	7
i) Políticas de base.....	27 - 28	7
ii) Integración de la reducción de los desastres en el desarrollo.....	29 - 34	7
iii) Recursos necesarios.....	35 - 36	8
iv) Plataformas nacionales.....	37 - 39	9
v) Asociaciones, participación pública y comunidades locales.....	40 - 41	9
B. Identificación, evaluación y vigilancia de los riesgos y alerta temprana	42 - 55	9
i) Las evaluaciones nacionales de los riesgos	42 - 43	9
ii) Uso de datos y metodologías necesarias.....	44 - 47	10
iii) Riesgos incipientes	48 - 50	10
iv) Alerta temprana	51 - 55	11
C. Gestión de los conocimientos y educación	56 - 71	12
i) Gestión e intercambio de información.....	56 - 57	12
ii) Educación y capacitación	58 - 64	12
iii) Investigación.....	65 - 67	13
iv) Concienciación pública.....	68 - 71	14
D. Reducción de los factores de riesgo subyacentes.....	72 - 93	15
i) Gestión de los recursos ambientales y naturales.....	75 - 77	15
ii) Prácticas de desarrollo social y económico	78 - 84	16
iii) Uso de la tierra, planificación y otras medidas técnicas	85 - 88	17
iv) Tecnologías avanzadas	89 - 93	17
E. Preparación de actividades eficaces de respuesta y recuperación.....	94 - 99	18
III. Conclusiones	100 - 107	20
A. Logros.....	100	20
B. Disparidades y retos.....	101 - 107	21

Anexo

Desarrollo evolutivo de los Principios de la Estrategia de Yokohama hasta el esbozo de un marco de política renovado para la reducción de los desastres	24
---	----

I. Introducción

A. Antecedentes

1. En su resolución 57/256, la Asamblea General solicitó un examen de la Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro, directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos y su Plan de Acción. El Secretario General propuso que este examen de la Estrategia de Yokohama (en adelante "Examen de Yokohama") lo llevara a cabo la secretaría de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD) en consulta con los distintos interesados. La Asamblea reiteró esa solicitud en la resolución 58/214, y señaló que el Examen de Yokohama debía concluirse en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres que se preveía celebrar en Kobe, Hyogo (Japón) del 18 al 22 de enero de 2005.

2. El Examen de Yokohama ha sido un proceso analítico que abarca de 1994 hasta el presente. El documento final reflejará el estado actual de la sensibilización y los logros, limitaciones y obstáculos y en él se expondrá un compendio de las observaciones sobre la reducción del riesgo de desastres a nivel mundial¹.

3. La comprensión y aceptación crecientes de la importancia de la reducción del riesgo de desastres depende de que la cuestión se incorpore en los compromisos mundiales para el desarrollo sostenible que tan claramente se expresaron en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, aprobado en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible² especialmente mediante sus disposiciones sobre la vulnerabilidad, la evaluación de riesgos y la gestión de los desastres. El final del período 2005-2015 coincidirá con el examen que realizará la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de la gestión de los desastres y la vulnerabilidad en el marco de su quinto ciclo (2014-2015), como parte del seguimiento de la Cumbre. El año 2015 es también el plazo para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio, con los que está íntimamente relacionada la reducción del riesgo de desastres.

B. Metodología y documentación de referencia

4. En este examen se tiene en cuenta la documentación del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) y, desde el 2000, de la EIRD. Estas fuentes se han complementado con la experiencia y opiniones comunicadas por los gobiernos, las instituciones y los particulares que intervienen en la gestión de los desastres y en la gestión de riesgos o los distintos aspectos del desarrollo sostenible, prestando especial atención a los programas de erradicación de la pobreza.

5. En las conclusiones del Foro del Programa del DIRDN y las actas del subforo sobre ciencia y tecnología en apoyo de la reducción de los desastres naturales, y el informe final

¹ El nuevo término "reducción del riesgo de desastres" que se utiliza en este documento abarca el marco conceptual de los elementos considerados con las posibilidades de reducir al mínimo las vulnerabilidades y los riesgos de desastre en una sociedad, de evitar (prevención) o limitar (mitigación y reparación) los efectos negativos de los peligros, en el contexto general del desarrollo sostenible (*Living With Risk*, vol. II, anexo 1, *Terminology: Basic terms of disaster risk reduction*, ISDR, 2004).

² *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, Sudáfrica, 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta S.03.II.A.1 y corrección), cap. I, resolución 2, anexo.

del Comité Científico y Técnico del DIRDN (A/54/132 y Add.1) se enumeraron muchos logros iniciales y se destacaron diversas esferas a las que se debería prestar atención en el futuro.

6. Las recomendaciones de la resolución 54/219 de la Asamblea General por la que se estableció la EIRD constituyen una nueva confirmación de la intención de los Estados Miembros de mejorar la colaboración intersectorial y la coordinación de los compromisos relativos a la reducción de los desastres dentro del sistema de las Naciones Unidas y fuera de éste. Se creó el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre Reducción de Desastres (ETI/RD) para coordinar las estrategias y políticas para la reducción de los desastres, las actividades de la secretaría de la EIRD para garantizar las sinergias entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las actividades que se realizan en los campos del desarrollo socioeconómico y las actividades humanitarias³. En el Marco de acción para la aplicación de la EIRD (2001) se determinaron nuevos ámbitos prioritarios de aplicación

7. Desde el 2001, la secretaría de la EIRD ha recopilado información sobre políticas, actividades técnicas y de sensibilización para reducir el riesgo de desastres en todo el mundo. ello ha supuesto la participación de muchas organizaciones y la documentación de sus logros, que abarcan actividades en cuestiones humanitarias, ambientales, técnicas y de desarrollo asociadas con numerosos programas mundiales⁴. El Examen de Yokohama se ha basado en la experiencia y las observaciones de más de 50 consultas regionales temáticas celebradas en 2003 y 2004 para organizaciones asociadas con el apoyo de la EIRD.

8. En el libro de consulta y guía en dos volúmenes *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives* (publicado por las Naciones Unidas en 2004) y en la publicación posterior de la EIRD, *Know Risk* (de próxima aparición, Naciones Unidas, 2004) se dan numerosos ejemplos de logros e información conexas sobre la experiencia adquirida en la reducción del riesgo de desastres. En un juego de tres CD-ROM preparado por la secretaría de la EIRD, *Disaster Risk Reduction 1994-2004* se ofrece información estadística mundial, perfiles de países, documentos de base, una selección de observaciones de profesionales y diversos ejemplos de experiencias prácticas de más de 120 países.

9. La decisiva importancia de las múltiples relaciones existentes entre los riesgos de desastres y el desarrollo se pone de manifiesto en una publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development* (2004), que incluye un índice mundial de riesgos de desastres, preparado con la colaboración de la Base de Datos sobre Recursos Mundiales del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (GRID-PNUMA) y la secretaría de la EIRD, entre otras instituciones.

C. Peligro, vulnerabilidad y reducción de riesgos: fundamentos del compromiso

10. En el conjunto que forman el Mensaje de Yokohama y los Principios de la Estrategia de Yokohama se sintetizan la esencia de la Estrategia y su Plan de Acción para un mundo más seguro: si no se incorpora la reducción de los desastres en los planes y programas nacionales de desarrollo de los países, los desastres que se produzcan seguirán obstaculizando el desarrollo social y económico

³ Resolución 56/195 de la Asamblea General.

⁴ Documento de información del ETI *Extracts Relevant to Disaster Risk Reduction from International Policy Initiatives 1994-2003* (4 y 5 de mayo de 2004)

11. Desde que se aprobó la Estrategia de Yokohama ha habido unos 7.100 desastres por causas naturales en todo el mundo. Esos desastres han causado la muerte de más de 300.000 personas y daños por valor de más de 800.000 millones de dólares⁵. Según algunos cálculos, más de 200 millones de personas se han visto afectadas cada año por desastres "naturales" desde 1991⁶.

12. Dos tercios de los desastres que se han registrado desde 1994 han sido inundaciones y tormentas. Entre éstos se encuentran episodios de precipitaciones máximas, inundaciones excepcionales y tormentas sin precedentes en los cinco continentes. El violento huracán Mitch destruyó buena parte de lo conseguido en diez años de desarrollo en algunas partes de Centroamérica.

13. Fue también un período de sequías extremadamente acusadas y prolongadas, a veces acompañadas de temperaturas nunca antes registradas en muchas partes del mundo. En promedio, los años 1998, 2002 y 2003 fueron, a nivel mundial, los más cálidos desde que se mantienen registros. En Asia y Europa miles de personas murieron a causa de olas de calor sin precedentes. Esas circunstancias naturales, combinadas con la acción de los seres humanos, provocaron incendios incontrolables sin precedentes en los cinco continentes.

14. Durante ese período, en 1997-1998 se produjo uno de los fenómenos. El Niño, más intensos del pasado siglo que causó sequías, inundaciones y otros cambios meteorológicos generales. Esos sucesos tuvieron efectos graves para la agricultura y la seguridad alimentaria, la salud y las infraestructuras. Se ha calculado que esos fenómenos provocaron 20 000 muertes y causaron daños por valor de 35.000 millones de dólares.

15. Los conocimientos científicos sobre el cambio climático, que se exponen en las evaluaciones periódicas del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) se han afianzado desde 1994, al igual que el interés del público y de los gobiernos en muchos países. Las temperaturas medias mundiales aumentan, el nivel del mar asciende y los glaciares se reducen. No obstante, no se ha determinado aún si las condiciones meteorológicas extremas que conducen a los desastres han cambiado significativamente. En los informes del IPCC se prevé que en el futuro es probable que se produzcan más sequías y que aumenten las precipitaciones en algunas regiones. A nivel internacional se sigue discutiendo intensamente sobre los posibles efectos a largo plazo y sobre la mejor forma de hacer frente a los problemas.

16. Aunque los desastres geológicos sólo representaron el 15% de los sucesos registrados, causaron la tercera parte de las 300 000 víctimas mortales de los diez últimos años. Una sucesión de terremotos muy destructivos y mortíferos entre 1999 y 2004 provocaron la indignación de la opinión pública, que consideraba innecesariamente alto el número de víctimas e insuficientes las medidas de seguridad con que contaban las instalaciones públicas, en particular las escuelas. Los grandes desprendimientos de tierras y los deslizamientos de escombros y fango que a veces son buena muestra de los efectos combinados de los peligros hidrometeorológicos, geológicos y ambientales, causaron otras 40.000 muertes.

17. Aunque estos fenómenos fueron intensos, sus efectos se agravaron considerablemente debido a que no se había tenido debidamente en cuenta la vulnerabilidad de las comunidades damnificadas, en particular las de los países en desarrollo. Aunque sólo el 11% de las personas expuestas a los peligros naturales viven en países con bajo

⁵ Munich Reinsurance NatCat Database, compilada para la secretaría de la EIRD en abril de 2004

⁶ Jan Egeland, Subsecretario General de las Naciones Unidas para Asuntos Monetarios y Presidente del Equipo de Tareas Interinstitucional para la Reducción de los Desastres, observaciones iniciales ante el ETI en su octava reunión, 5 y 6 de noviembre de 2003, Ginebra

desarrollo humano, representan más del 53% del total de las muertes registradas⁷. En un análisis realizado por el PNUD se destaca que tanto la vulnerabilidad como los peligros están condicionados por las actividades humanas, y revelan la falta de capacidades institucionales o la aplicación limitada de los conocimientos existentes.

18 La urbanización acelerada conforma los riesgos de desastre en una asociación compleja de concentración de la población, exclusión social y pobreza agravadas por la vulnerabilidad física. Ello puede observarse en las consecuencias del uso inadecuado de la tierra, la insuficiente protección de las infraestructuras urbanas, la ineficacia en la aplicación de la normativa sobre la construcción, las malas prácticas de construcción y las limitadas oportunidades de transferir o compartir los riesgos.

19 En las zonas rurales los medios de vida se ven amenazados por unos riesgos cada vez mayores debido a la pobreza, la disminución de los recursos naturales y de tierras y a otras presiones económicas y sociales vinculadas a las pautas de desarrollo mundiales, el atractivo de la vida urbana y el aumento de las presiones en los mercados internacionales. Todas esas circunstancias, que agravan la vulnerabilidad y multiplican el riesgo, siguen siendo toleradas a pesar de que se dispone de conocimientos, políticas y capacidades técnicas que no se aplican debidamente.

20. A medida que el potencial de los desastres aumenta, las autoridades y el público comprenden en forma más clara las condiciones de la vulnerabilidad. Son cada vez mayores los indicios de que se está comprendiendo mejor la relación existente entre la pobreza, las prácticas ambientales sostenibles, la ordenación de los recursos naturales y la exposición relativa de las poblaciones a los riesgos de desastres tanto tradicionales como de nuevo tipo

21 La experiencia demuestra ampliamente que los efectos socioeconómicos y las consecuencias relacionadas con los riesgos del VIH/SIDA lo convierten en algo más que un mero problema de salud pública. La contaminación del medio ambiente también pone de relieve algunos aspectos de los riesgos que van más allá de las consideraciones técnicas, tales como la salud humana y animal, el acceso al agua, la seguridad alimentaria y la existencia de las condiciones ambientales necesarias para mantener los medios de vida.

22. Se expresa también preocupación por la distribución espacial de la exposición a los riesgos, que tiene repercusiones en la gobernanza, la formulación de políticas y las responsabilidades operacionales. Los ríos, que son a veces fronteras internacionales, afectan a varios países vecinos cuando se desbordan. Como las tormentas, las fallas y las cuencas fluviales atraviesan los países y las jurisdicciones, la mera determinación de las causas y efectos puede resultar muy difícil. Por consiguiente, las estrategias de sensibilización respecto de los peligros o de gestión de desastres y riesgos deben tener en cuenta las cada vez mayores consecuencias transnacionales y subregionales o transregionales de los riesgos de desastres.

23 Las tendencias actuales de la vulnerabilidad y de las amenazas naturales, ambientales, tecnológicas y biológicas que se ciernen sobre las sociedades refuerzan el hecho de que suelen estar interrelacionadas, y pueden tener efectos complejos y de gran alcance. Por consiguiente, es imprescindible tener en cuenta esas amenazas al elaborar estrategias locales de reducción de los riesgos, aprovechando las relaciones profesionales e institucionales amplias que no se limitan a los enfoques tradicionales de la protección. Tanto el amplio alcance de los intereses sectoriales y la amplitud de la exposición geográfica tienen particular importancia para los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países menos adelantados y otras sociedades o grupos extremadamente vulnerables.

⁷ *Reducing Disaster Risk, op. cit.*, págs. 10 y 88 y 89