



**Reunión Intersesional del Foro de Ministros
de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe**

Bridgetown, Barbados

5-6 de noviembre de 2019

Distribución:
Limitada

UNEP/LAC—IC.2019/6

24 de octubre de 2019

Original: Inglés

**Nota conceptual: Fortalecimiento de la resiliencia a los
impactos ambientales de las emergencias en América
Latina y el Caribe mediante el desarrollo de una Red de
Preparación en Emergencias y Ambiente**

Antecedentes:

1. Cada año, las emergencias ambientales causadas por amenazas naturales y/o provocados por el hombre ya están causando daños significativos al medio ambiente, daños a la salud humana y a los medios de vida, así como pérdidas económicas masivas. La exposición a estas amenazas incrementa con el aumento de la urbanización, la sobrepoblación y el cambio climático¹. El cambio climático a su vez actúa como un ente multiplicador² de amenazas, suscitando el conflicto, inseguridad, migración laboral y movilidad humana³ asociada. En la primera mitad de 2019, siete millones de personas fueron desplazadas por desastres, casi el doble de las personas desplazadas por conflictos⁴.
2. Los impactos ambientales de los desastres y las emergencias además debilitan las estrategias de supervivencia de las personas afectadas, aumentan aún más sus necesidades humanitarias y disminuyen su resiliencia. Estos impactos ambientales pueden dejar atrás pasivos ambientales y causar retrasos en el desarrollo sostenible y la buena gestión ambiental. A medida que el sistema de la Organización de las Naciones Unidas busca alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, abordar las dimensiones ambientales de las emergencias y reducir el riesgo de futuras emergencias ambientales se vuelve cada vez más importante.
3. En América Latina y el Caribe, los huracanes y los terremotos generan una enorme cantidad de desechos producidos por los desastres, como fue el caso de Las Bahamas (2019), Cuba (tornado, 2019) Dominica (2017) y Ecuador (2016). Las erupciones volcánicas provocan la contaminación de las fuentes de agua y la agricultura, con productos químicos tóxicos, que afectan la salud humana y los medios de vida, como sucedió en Argentina en 2011. Los accidentes industriales/químicos incluyen derrames de plaguicidas (Guatemala 2015), incendios en sitios de almacenamiento de transformadores retirados del servicio (Paraguay 2015), derrames de petróleo y represas inestables (Colombia 2018). El modelo de respuesta de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente se basa en el despliegue de expertos técnicos para abordar los impactos ambientales de las emergencias, al tiempo que desarrolla la capacidad del país para reducir el riesgo y estar mejor preparado.
4. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente continúa abordando los impactos ambientales de la movilidad humana, y los impactos ambientales de la respuesta humanitaria, a través de sus asociaciones con la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Brasil, Colombia y Guatemala, y trabajando con la plataforma para la coordinación de refugiados de Venezuela (R4V) copresidida por el ACNUR y la OIM a nivel regional.
5. Por lo tanto, es necesario ayudar a los países a mejorar su preparación para gestionar las dimensiones ambientales de las emergencias y fortalecer la reducción de riesgos, comenzando por incluir el tema en la agenda política regional. Esto responde al gran interés de varios países de la región, expresado en el Foro de Ministros de Buenos Aires y en otros espacios.

¹ UNISDR (2015). Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015. Geneva: UNISDR

² <https://www.yaleclimateconnections.org/2019/06/why-climate-change-is-a-threat-multiplier/>

³ En el contexto de emergencias humanitarias, movilidad humana se refiere a situaciones en donde las personas se están movilizándose, ya sea como migrantes, refugiados, o solicitantes de asilo. El término movilidad humana se utiliza para evitar aspectos legales de migración o refugiados.

⁴ <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/extreme-weather-hurricane-florence-refugees-dorian-world-a9103216.html>

Marco conceptual:

6. Una emergencia ambiental se define como un desastre o accidente repentino como resultado de factores naturales, tecnológicos o inducidos por el hombre, o una combinación de estos, que causan o amenazan con causar daños ambientales severos, así como daños a la salud y/o los medios de subsistencia humanos. UNEP/GC.22/INF/5, 13 de noviembre de 2002.

7. En este documento, el término "emergencia ambiental" se usa en lugar de desastre, para evitar la posible interpretación de que el documento se limita a abordar solamente a eventos causados por amenazas naturales. "Emergencia ambiental" es el término técnico internacionalmente aceptado en el sector (ver arriba). Las emergencias ambientales pueden ser causadas por impactos de amenazas naturales, eventos sociales, accidentes industriales/químicos o conflictos. Cada vez más, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente aborda las "dimensiones ambientales de emergencias y crisis", ya que algunos de los impactos ambientales más grandes y con mayores desafíos, surgen de situaciones de desastre y crisis prolongadas, no solo de desastres o accidentes repentinos.

8. "El medio ambiente en la acción humanitaria" se refiere a la identificación de los impactos ambientales de las acciones de respuesta humanitaria y las oportunidades potenciales que puede presentar una emergencia para abordar los desafíos ambientales subyacentes y promover el desarrollo sostenible. El PNUMA busca desplegar cada vez más experiencia técnica para facilitar la incorporación del medio ambiente en la acción humanitaria en casos de crisis prolongadas.

Contexto Institucional:

9. La Unidad Conjunta de PNUMA/OCHA se creó en 1994 para facilitar la respuesta a las emergencias ambientales. La Unidad Conjunta moviliza experiencia técnica para desplegarse en los casos de emergencia, y también trabaja en la preparación para la respuesta y la reducción de riesgos, principalmente a través del intercambio de conocimientos, capacitaciones y el desarrollo de herramientas y orientación. Desde 2015, el PNUMA ha regionalizado su programa de "Desastres y Conflictos", con un oficial regional de asuntos humanitarios en cada oficina regional. Ningún otro personal está dedicado al programa a nivel regional.

10. El modelo de agencia no residente de PNUMA ha dificultado el crecimiento del programa, ya que la mayoría de los donantes humanitarios no entienden completamente cómo se pueden abordar las situaciones de emergencia desde una oficina regional en otro país. Como resultado de esto, la recaudación de fondos ha sido muy restringida, y el programa continúa funcionando en la región con un solo funcionario.

Trabajo actual y reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en la región:

11. Respuesta: ONU Medio Ambiente continúa movilizando la respuesta a emergencias ambientales cuando lo solicitan los estados afectados o en apoyo del sistema de la ONU. Más recientemente, el personal y los expertos asociados se desplegaron en Las Bahamas (2019) y Colombia (2018, dos veces).

12. Medio ambiente y movilidad humana: a solicitud de ACNUR, ONU Medio Ambiente ha movilizado expertos que están integrados en las operaciones del ACNUR en Brasil y Colombia, ayudando al ACNUR y a todos los demás socios de respuesta a considerar los impactos ambientales de los flujos mixtos de refugiados y migrantes; los impactos causados por acciones de respuesta comunes; y posibles oportunidades mediante las cuales los actores humanitarios pueden abordar los desafíos ambientales subyacentes a través de su trabajo.

13. Gestión de desechos provenientes de desastres: tras consultas con la Agencia de Gestión de Desastres y Emergencias del Caribe y la temporada de huracanes del Caribe de 2017, ONU Medio Ambiente está desarrollando una propuesta caribeña para fortalecer la preparación para la gestión de residuos de desastres en los pequeños estados insulares en desarrollo.

14. Reducción del riesgo de emergencias ambientales: recientemente, ONU Medio Ambiente llevó a cabo una capacitación regional sobre la metodología “Concientización y preparación para emergencias ambientales a nivel local” (APELL por sus siglas en inglés). APELL es una metodología que adopta un enfoque de reducción del riesgo de desastres para los principales riesgos de accidentes industriales. Posteriormente, ONU Medio Ambiente adaptó la metodología para su aplicación en una ciudad afectada por el procesamiento de oro artesanal de alto riesgo en Colombia. El proyecto piloto concluyó en diciembre de 2018. Como parte del Equipo de País de las Naciones Unidas, ONU Medio Ambiente ha participado en el desarrollo de conceptos de proyecto que incluyen el fortalecimiento de la preparación para emergencias ambientales en Belice y una propuesta separada con el objetivo de reducir el riesgo de emergencias ambientales en el sector agrícola en América Central, siguiendo las lecciones aprendidas del derrame de plaguicidas ocurrido en Guatemala en 2015. Ambas notas conceptuales esperan comentarios de los donantes.

15. Aunque la cartera del programa de Desastres y Conflictos es más amplia que esto, dado que solo hay un miembro del personal permanente asignado al programa para toda la región, se tomó la decisión de centrarse en algunos elementos para generar un impacto. Los elementos más relacionados con la gestión del ecosistema y la reducción del riesgo de desastres ya se abordan adecuadamente a través del enfoque de "adaptación basada en ecosistemas" del programa de cambio climático.

Mandatos y decisiones a nivel internacional

16. La relación entre el medio ambiente y las emergencias (tanto la respuesta como la reducción de riesgos) ha sido abordada por ONU Medio Ambiente, la UNEA, el Consejo Gobernador del PNUMA (predecesor de la UNEA) y el programa de trabajo aprobado por ONU Medio Ambiente que se remonta al menos a 25 años. Por lo tanto, no es nada nuevo para ONU Medio Ambiente o la agenda ambiental global.

17. La Unidad Conjunta de Medio Ambiente (JEU) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) / Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) se estableció en 1994 como el mecanismo de las Naciones Unidas para movilizar y coordinar la asistencia en casos de emergencia a los países afectados por emergencias ambientales y desastres con impacto ambiental significativo. La unidad fue establecida de acuerdo con las recomendaciones de una reunión gubernamental de 1993 y formalizada en julio de 1994 por los jefes de OCHA y PNUMA. Durante 25 años, ha combinado con éxito los conocimientos ambientales de ONU Medio Ambiente con el mandato de coordinación humanitaria de OCHA.

18. La Decisión del Consejo Gobernador de PNUMA "UNEP/GC.26/15 sobre el Fortalecimiento de la cooperación internacional en los aspectos ambientales de la respuesta y preparación ante emergencias" (febrero de 2011) considera a la Unidad Conjunta como la principal herramienta multilateral para movilizar y coordinar la respuesta internacional ante emergencias ambientales. Además, destaca la importancia de continuar contribuyendo al fortalecimiento del mecanismo de respuesta de las Naciones Unidas para la coordinación y movilización de asistencia internacional a los países que enfrentan riesgos e impactos ambientales por desastres, tanto como resultado de las amenazas naturales, como los eventos provocados por el hombre.

19. En tiempos más recientes, la Decisión del Foro de Ministros de Medio Ambiente sobre el Cambio Climático de 2018 declaró que los Ministros de la región estaban "tomando nota con preocupación del creciente impacto de los desastres relacionados con el clima en la región, como huracanes, inundaciones y sequías; observando la evidencia de que su gravedad está aumentando debido a los cambios causados por las emisiones de gases de efecto invernadero; y considerando el impacto que tienen en la vida humana, los medios de subsistencia y el medio ambiente, y los desafíos humanitarios resultantes, incluida la gestión de los desechos generados por un desastre". La Decisión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de 2016 sobre la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC) destacó la necesidad de "implementar y fortalecer los mecanismos de cooperación regional en gestión de riesgos para disminuir el impacto de los desastres provocados por el hombre, y los causados por fenómenos naturales". El párrafo 27 de la Declaración de Buenos Aires (2018) resalta que los ministros decidieron "Reconocer la importancia de responder de manera rápida a las emergencias ambientales con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y otras organizaciones relevantes, y comprometerse al trabajo y acciones para reducir el riesgo de estos eventos".

Propuesta:

20. Las reuniones intersesionesales son normalmente un espacio técnico para monitorear el progreso en la implementación de las decisiones tomadas por el Foro de Ministros de Medio Ambiente. En la pasada Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente, (Buenos Aires, Argentina, octubre 2018), no hubo una decisión relacionada con el medio ambiente y las emergencias o el programa de desastres y conflictos ambientales de ONU Medio Ambiente. Sin embargo, hubo un gran interés expresado por varios países en hacer más visible el tema del medio ambiente y las emergencias (incluida la reducción de riesgos y la preparación).

21. ONU Medio Ambiente propone mantener una sesión de discusión con los participantes en la reunión intersesional, con el fin de identificar el interés en organizar/establecer una red regional intergubernamental sobre medio ambiente y emergencias, compuesta por puntos focales. Tal punto focal estaría idealmente ubicado en el ministerio del medio ambiente u otro ministerio asignado por los ministros. La red se basaría en la experiencia exitosa de la Red de Químicos de ONU Medio Ambiente. Se esperaría que los puntos focales de medio ambiente y emergencias se vinculen estrechamente con sus homólogos ubicados dentro de las agencias estatales de protección civil/gestión de desastres, y específicamente con los responsables de los mecanismos globales de respuesta a emergencias. La red abordaría particularmente la capacidad y preparación del país, así como también facilitaría el apoyo intergubernamental durante acciones de respuesta.

22. La membresía en la red sería voluntaria y requeriría un mínimo compromiso de tiempo, al menos inicialmente. Con el tiempo, la red lograría:

- a) Intentar crear conciencia en los ministerios de medio ambiente y otras ramas del gobierno sobre la relación entre el medio ambiente y las emergencias y los servicios de respuesta y reducción de riesgos del PNUMA;
- b) Elevar el perfil de reducción de riesgos y preparación para las dimensiones ambientales de las emergencias en la agenda política y técnica regional;
- c) Contribuirá a la implementación de la Agenda 2020 y otros marcos⁵ relevantes;
- d) Facilitar la elaboración de decisiones sobre cuestiones relevantes que se someterán al Foro de Ministros de Medio Ambiente;
- e) Establecer enlaces con otros espacios intergubernamentales relevantes, como el "MIAH" (Mecanismo Internacional de Asistencia Humanitaria, un espacio intergubernamental similar al Foro de Ministros, pero para las agencias de protección civil/gestión de riesgos de desastres de país, con OCHA como secretaría);
- f) Fortalecer el intercambio de mejores prácticas y el desarrollo de capacidades, incluso a través de la Cooperación Sur-Sur, en materia de reducción de riesgos y preparación.

23. No hay fondos internos disponibles para el programa de Desastres y Conflictos entre el período interesesimal y el próximo Foro de Ministros, con fondos recibidos para 2019 ya comprometidos. Como resultado, la propuesta de la red tiene un alcance limitado intencionalmente hasta que se puedan asegurar los recursos para fortalecer su coordinación.

Metodología:

- a) Presentación sobre emergencias recientes en la región - preparando el escenario y demostrando la necesidad;
- b) Facilitación de la discusión sobre intereses y relevancia, posibles temas para la red y su competencia.

Resultados:

- a) Instrucción de la reunión intersesional del Foro de Ministros de Medio Ambiente para comenzar el proceso de conformación de la Red de Preparación para el Medio Ambiente y Emergencias;
- b) Lista de países interesados;
- c) Lluvia de ideas inicial sobre el posible ámbito de la red y temas de interés redactados.

Partes interesadas:

- a) Ministerios de Medio Ambiente;

⁵ Agenda for Humanity, Sendai Framework and others as relevant

b) Organizaciones intergubernamentales (especialmente la Agencia de Gestión de Desastres y Emergencias del Caribe (CDEMA), y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC).

c) Se esperaría que los miembros de la red se vinculen con las agencias estatales de protección civil, como se señaló anteriormente. OCHA podría ayudar a extender la red a las agencias de protección civil, posiblemente actuando como observador en la red. Si bien no está previsto que las agencias de las Naciones Unidas se unan a la red, podría explorarse su participación como observadores. ONU Medio Ambiente cumpliría una función de secretaría y coordinación dentro del grupo.

Nivel y tipo de compromiso:

24. Aunque este punto necesitaría ser discutido durante el evento, se espera que el compromiso inicial siguiendo las instrucciones del Foro de Ministros implique el desarrollo de un borrador inicial de términos de referencia y una lista de temas de interés. Idealmente, esto se facilitaría a través de recursos humanos adicionales, que podrían ser posibles de movilizar si hubiera una instrucción oficial del Foro de Ministros para establecer la red. Se organizarían dos seminarios web durante el primer año de la red. Se espera que los miembros de la red mantengan consultas internas dentro de sus ministerios para desarrollar aún más la lista de temas de interés, así como para tratar de apoyar la promoción para facilitar la incorporación de contrapartes de las agencias de protección civil/gestión de desastres de los países.

Limitaciones:

25. Si bien la Red de Químicos ha sido un éxito, esta red se beneficia del hecho de que los ministerios de medio ambiente ya tenían puntos focales para las respectivas convenciones sobre productos químicos. La mayoría de los ministerios de medio ambiente de la región no tienen puntos focales para el medio ambiente y las emergencias, especialmente cuando se considera que el concepto se limita solo a los accidentes químicos o industriales. Algunos de los países más grandes tienen múltiples puntos focales, lo que puede hacer que la coordinación sea un desafío.

26. Ha habido una tendencia de ver a las emergencias como un tema "demasiado sensible" para abordarlo, a pesar de que América Latina y el Caribe es la región en la que la Unidad Conjunta ha apoyado la mayor cantidad de despliegues de respuesta de emergencia ambiental en los últimos años. Sin embargo, los gobiernos a menudo se enfrentan a un desafío de relaciones públicas cuando ocurre una emergencia ambiental, y se plantean preguntas sobre por qué se ha realizado tan poco trabajo de preparación. En lugar de ver el medio ambiente y las emergencias como demasiado sensibles para abordar, el grupo podría apoyar a los gobiernos para que comiencen a entender el tema del medio ambiente y las emergencias como un tema esencial que no se puede seguir dejando a un lado.

