



NORTH AMERICAN
HUMANITARIAN
RESPONSE SUMMIT



PROYECTO DE LA CUMBRE NORTEAMERICANA DE RESPUESTA HUMANITARIA (NAHRS)

INFORME DE LA REUNIÓN DE PREPARACIÓN EN MÉXICO

7 y 8 de diciembre de 2017

ELABORADO POR GLOBAL EMERGENCY GROUP

Langdon Greenhalgh, Director de Relaciones
Aliisa Paivalainen, Directora de Proyectos
Lorraine Rapp, Experta en la Materia
Drew Souders, Apoyo de Proyectos

A PETICIÓN DE LA **CRUZ ROJA AMERICANA**

1. Introducción

Existen muchos esfuerzos distintos (leyes, autoridades legales, pactos, memorándums de entendimiento y proyectos) relacionados con el fortalecimiento del apoyo transfronterizo durante crisis en América del Norte. Sin embargo, el entendimiento integral de dichos esfuerzos es limitado fuera de las entidades involucradas directamente. Dicho enfoque fragmentado entre los tres países (Canadá, México y Estados Unidos), junto con trabas burocráticas significativas, obstaculizarán los esfuerzos de intervención durante una respuesta ante un desastre catastrófico potencial en el que se requiera un flujo rápido de asistencia humanitaria (personal profesional, equipo y suministros) para salvar vidas y reducir el sufrimiento.

El proyecto de la Cumbre Norteamericana de Respuesta Humanitaria (North American Humanitarian Response Summit, NAHRS) representa un esfuerzo único por mejorar la efectividad de la respuesta transfronteriza ante una catástrofe potencial en América del Norte. La NAHRS es implementada por la Cruz Roja Americana en asociación con la Cruz Roja Canadiense y la Cruz Roja Mexicana, y con la participación de las respectivas entidades gubernamentales federales, estatales y provinciales involucradas en la respuesta ante desastres. Entre sus objetivos se encuentran:

- Identificar los obstáculos y el trabajo pertinente realizado a la fecha;
- Trabajar en mejorar la comunicación, coordinación, colaboración, las relaciones diplomáticas y el intercambio de opiniones entre las partes involucradas más relevantes;
- Intentar la identificación de fases futuras que sean tanto claras como cuantificables para prepararse para reaccionar ante una catástrofe grave.

El proyecto NAHRS se inició entre el 26 y 27 de septiembre de 2017 con una reunión convocada en la sede central nacional de la Cruz Roja Americana en Washington, DC, con los asociados de NAHRS de Canadá, México y Estados Unidos (EE. UU.). La reunión difundió los objetivos del proyecto y sentó las bases para el resto del esfuerzo. Después de la reunión convocada, se celebraron reuniones de preparación para concentrarse en los obstáculos, las lagunas y soluciones específicas de cada país para la coordinación y el apoyo transfronterizos durante las respuestas a desastres catastróficos. La primera reunión de preparación se llevó a cabo del 7 al 8 de diciembre de 2017 en la Ciudad de México, donde los participantes de la Cruz Roja Mexicana y el gobierno mexicano se reunieron para identificar las oportunidades y los obstáculos relacionados con la respuesta transfronteriza a un desastre catastrófico en México.

2. Metodología de las reuniones

La reunión de preparación de México se centró en torno a un Ejercicio Interactivo de Simulación (Table Top Exercise, TTX), en el que los facilitadores presentaron un escenario catastrófico para que los participantes consideraran los factores desencadenantes, requisitos y protocolos relacionados con la aceptación de la ayuda internacional de los socios norteamericanos. El escenario de desastre utilizado fue un “Escenario de Erupción del Popocatepetl”, en el que el

volcán Popocatepetl hace erupción a una magnitud sin precedentes. En la simulación, el “súper volcán”, que se encuentra a 70 km de la Ciudad de México, mata a 500,000 personas y afecta a otros 10 millones de personas, lo que desborda los sistemas nacionales de respuesta mexicana y obliga al personal a considerar los mecanismos relacionados con la aceptación de ayuda internacional de los vecinos norteamericanos.

El uso de un acontecimiento extremo ayudó a los participantes a dejar de lado la incredulidad relacionada con la aceptación de la asistencia internacional e imaginar una situación en la que las capacidades nacionales de respuesta se verían completamente sobrepasadas. Tal acontecimiento tendría impactos económicos y sociales significativos y devastadores, planteando dilemas morales difíciles relacionados con la priorización de las necesidades. Este enfoque proporcionó un marco para las subsiguientes discusiones plenarias y de grupo.

El primer día de la Reunión de preparación de México de la NAHRS, el personal clave de la Cruz Roja Mexicana de respuesta a desastres caminó a través del TTX de la catástrofe. Los asistentes se dividieron en grupos, donde colaboraron para trabajar a través de aportes del TTX en una plataforma interactiva en línea desarrollada por Global Emergency Group (GEG) en asociación con la Plataforma de Resistencia Urbana. Los facilitadores dirigieron a cada grupo a través de las áreas temáticas claves de la NAHRS, tomando nota de los desafíos y temas centrales presentados a través de los grupos. A los participantes se les ofreció traducción en tiempo real español-inglés.

En el segundo día de la reunión, los funcionarios del gobierno mexicano se unieron a los representantes de la Cruz Roja Mexicana para agregar información estratégica relacionada con los aportes del TTX. Después, todo el grupo se reunió para cerrar la reunión de preparación de México de la NAHRS presentando los resultados, soluciones y fases futuras para mejorar la coordinación de la respuesta internacional a los desastres en América del Norte con la intención de que se presentaran en la NAHRS en marzo de 2018.

3. Temas claves

Las áreas temáticas de la NAHRS tratadas durante la reunión de preparación de México fueron:

1. Determinación de requisitos y factores detonantes nacionales para aceptar y facilitar el apoyo internacional.
2. Traslado transfronterizo de personal profesional de respuesta y su equipamiento.
3. Traslado transfronterizo de suministros y herramientas humanitarios.
4. Requisitos de certificación para el personal profesional de respuesta¹
5. Problemas migratorios relacionados con el traslado de personas de un país a otro debido a un desastre (bien sea debido a la amenaza de un desastre o después de que ocurra uno).

Se explicaron a fondo cada una de estas áreas durante el TTX. Las conversaciones y opiniones de estas sesiones ayudaron al desarrollo de una serie de desafíos y soluciones.

¹ Para fines de la Reunión de preparación de México de la NAHRS, el área temática de “licenciatura” se agrupó en el área temática dos: traslado transfronterizo de personal profesional de respuesta y su equipamiento

3.1 Determinación de requisitos nacionales y factores desencadenantes para solicitar, aceptar y facilitar el apoyo internacional

Durante esta sesión, se les pidió a los participantes que usaran el escenario del TTX para responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los factores desencadenantes existentes para solicitar asistencia internacional a los EE. UU. y Canadá? ¿Cuáles son los desafíos en la aplicación de estos factores desencadenantes? ¿Cuáles son las soluciones que existen para abordar estos desafíos?
2. ¿México debería solicitar asistencia de EE. UU. y Canadá para apoyar las iniciativas de respuesta y recuperación?
3. ¿Qué tipos y cantidades de ayuda se pueden movilizar desde los EE. UU. y Canadá?
4. ¿Cuáles son los desafíos probables relacionados con la movilización de asistencia en la escala de lo que se necesita?

El efecto del escenario en México obligó a los participantes a considerar las políticas preexistentes que dictan las actividades de respuesta y los factores desencadenantes para solicitar asistencia internacional, así como qué tipo de ayuda se debe solicitar a cuáles asociados internacionales en específico. Los grupos de trabajo acordaron que el principal desencadenante jurídico de la respuesta catastrófica a los desastres es una declaración de desastre nacional de la Oficina del Presidente de la República. El Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene la responsabilidad de establecer contactos con otros países para solicitar ayuda internacional. Las solicitudes iniciales de ayuda se tramitarán normalmente a través de las embajadas pertinentes.

La Oficina de Protección Civil de México convoca al Comité Nacional de Emergencia en caso de desastres nacionales y tiene la responsabilidad primordial de coordinar la respuesta nacional en los desastres. El Plan MX, dependiente de la Oficina Mexicana de Protección Civil, es el protocolo preexistente de auxilio en desastres que coordina todos los esfuerzos federales para ayudar a la población en caso de emergencias.²

Los participantes de todos los grupos de trabajo convinieron en que no existe un sistema de comunicación que funcione correctamente para aceptar y recibir ayuda de los asociados internacionales en el caso de una emergencia nacional. Además, los participantes reconocieron que México probablemente recibiría una gran cantidad de apoyo diverso de la comunidad internacional, en tipos y cantidades que podría no tener la capacidad de manejar eficazmente.

Entre las soluciones propuestas para resolver los problemas de coordinación en un contexto de desastre figuran las siguientes:

- Asegurar que el Ministerio del Interior tenga un contacto telefónico directo con todas las organizaciones internacionales de respuesta pertinentes (incluidos [Agencia para el Desarrollo Internacional, USAID], Oficina de Asistencia para Desastres del Gobierno de los Estados Unidos [Office for Foreign Disaster Assistance, OFDA] y la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios)
- Impartir cursos de formación rápida y aplicar políticas que faciliten la gestión eficaz de los donantes de voluntarios espontáneos
- Utilizar a la Cruz Roja Mexicana como conducto de suministro para otras ONG y asistencias gubernamentales, para reducir la presión sobre los sistemas burocráticos y acelerar los tiempos de entrega de la ayuda

² <https://embamex.sre.gob.mx/canada/index.php/en/notices/11564-earthquake19sep2017>

- Trabajar con los vecinos latinoamericanos al sur para aprovechar las eficiencias creadas por el idioma y la cultura.

3.2 Traslado transfronterizo de personal profesional de respuesta, su equipamiento y asuntos relacionados con certificados

A medida que la ayuda llegó de los EE. UU. y Canadá para apoyar la respuesta mexicana al desastre de Popocatépetl, los participantes tuvieron que considerar las implicaciones estratégicas y operativas de recibir ayuda de los vecinos norteamericanos. Durante esta sesión, se les pidió a los participantes que usaran el escenario para responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los desafíos que probablemente surjan en relación con esta asistencia internacional entrante?
2. ¿Cuáles son las nuevas soluciones o formas de trabajar que podrían abordar estos desafíos?

Los participantes identificaron la capacidad del personal de respuesta a emergencias para cruzar la frontera como un desafío significativo para una respuesta eficiente a un desastre catastrófico en México. Aunque pocos participantes eran conscientes de ello, México tiene una disposición en sus Lineamientos Generales de 2012 que permite agilizar visas para el personal de respuesta humanitaria, definido como: “una persona extranjera que tiene la intención de emprender acciones de socorro o rescate en situaciones de emergencia o desastre en el país y es miembro de cualquier grupo de carácter público, privado o social que tenga ese objetivo.” Representantes del Instituto Nacional de Migración señalaron que existen dos áreas preexistentes en la Ley Migratoria de 2011³ que ayudarían al personal de respuesta a entrar a México más rápidamente en un escenario de desastre:

- 1) Permiso para trabajo voluntario: el personal está limitado a 180 días en México y no debe ser pago.
- 2) Razones humanitarias: 180 días de permiso y se permite el pago en territorio nacional.

Incluso con estos acuerdos en vigor, los participantes consideraron que habría desafíos relacionados con la concesión de licencias que permitirían a los socorristas capacitados (como médicos e ingenieros) actuar en un escenario catastrófico de desastre. Los participantes propusieron la creación de excepciones diplomáticas para permitir a los paramédicos, médicos y enfermeras operar en este contexto.

Un ejemplo notable de progreso en la respuesta conjunta de América del Norte a los desastres es el Memorandum de Entendimiento (Memorandum of Understanding, MOU) entre México y Canadá, que permite a los bomberos ayudar a combatir los incendios forestales en las provincias canadienses. Mientras que el MOU tomó 5 años para negociarse completamente, México ahora tiene la capacidad de enviar bomberos 72 horas después de una solicitud de las autoridades canadienses.

Entre las soluciones propuestas se encuentran:

- la creación de excepciones diplomáticas para permitir a los paramédicos, médicos y enfermeras operar en este contexto;
- la búsqueda de métodos y procesos para optimizar el programa de visas humanitarias;
- llevar a cabo sesiones de capacitación, la creación de políticas y planes más sustanciales que dirijan la asistencia voluntaria espontánea;

³ https://www.albany.edu/~rk289758/documents/Ley_de_Migracion_en_Ingles.pdf

- trabajar en un sistema común de respuesta de la Cruz Roja para aumentar la interoperabilidad

3.3 Traslado transfronterizo de suministros, herramientas y equipamiento humanitarios

La tercera sesión del TTX desafió a los actores y sistemas mexicanos involucrados en la aceptación de un gran número de suministros y equipos humanitarios. Los suministros simulados llegaron vía terrestre, aérea y marítima para someter a prueba los diferentes sistemas involucrados en la aceptación de ayuda en un escenario catastrófico de desastre. Durante esta sesión, se les pidió a los participantes que usaran el escenario para responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los desafíos que probablemente surjan en relación con estos suministros, equipamiento y herramientas internacionales entrantes?
2. ¿Cuáles son las nuevas soluciones o formas de trabajar que podrían abordar estos desafíos?

Uno de los desafíos constantes que surgieron durante la sesión fue que los procesos de aprobación de alimentos, medicamentos y otros artículos reglamentados podrían impedir la capacidad de los encargados de responder a las necesidades humanitarias con ayuda internacional. Otro desafío presentado por los participantes fue que las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja que reciben suministros de ayuda podrían no tener la capacidad de manejar los suministros tan numerosos y dispares que entran a México después de un desastre catastrófico.

Entre las soluciones propuestas se encuentran:

- Calificación previa de listados de equipos y paquetes de suministros a través de México, EE. UU. y Canadá para ser aceptados en caso de un desastre a través de un acuerdo trilateral;
- Creación de excepciones diplomáticas para permitir que los medicamentos necesarios entren al país y eludan las restricciones comerciales;
- Establecer e informar a los donantes de un kit alimentario estándar, en concordancia con los lineamientos del Proyecto Esfera;
- Capacitar al personal en la recepción de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja para manejar los suministros y herramientas que está previsto recibir durante un desastre;
- Creación de artículos aprobados previamente para insertarlos en Cartas Diplomáticas especificando las necesidades humanitarias potenciales

3.4 Problemas migratorios relacionados con el traslado de personas de un país a otro debido al desastre catastrófico

La sesión final del TTX fue diseñada para que los participantes consideren temas relacionados con la migración debido a un desastre. El escenario presentaba dos situaciones para que los grupos de trabajo las discutiesen: un transporte aéreo médico de 6,000 pacientes en diálisis y la migración masiva de 20,000 ciudadanos mexicanos a través de la frontera entre México y EE. UU. Durante esta sesión, se les pidió a los participantes que usaran el escenario para responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los desafíos que es probable que surjan en relación con esta enorme movilización de personas?
2. ¿Cuáles son las nuevas soluciones o formas de trabajar que podrían abordar estos desafíos?

Se identificaron dos desafíos relacionados con la migración masiva en un contexto de desastre: la resistencia de las poblaciones locales a abandonar las zonas afectadas y la seguridad de las rutas migratorias. Algunos grupos de trabajo reconocieron la importancia de definir el estatus legal de una persona afectada por un desastre que ingresa a los Estados Unidos o Canadá.

Se llegó a un consenso entre los grupos de trabajo en el sentido de que, debido a las exigentes regulaciones migratorias, sería mejor que los Estados Unidos y Canadá trajeran equipos de diálisis a México en lugar de trasladar a la gente a hospitales extranjeros. En términos de aceptar a las poblaciones afectadas al otro lado de la frontera, los participantes acordaron que México y EE. UU. deberían facilitar un proceso legal que permita una "estadía temporal" para aquellos ciudadanos afectados por un desastre catastrófico.

Entre las soluciones propuestas se encuentran:

- México y EE. UU. deberían facilitar un proceso legal que permita una "estadía temporal" para aquellos ciudadanos afectados por un desastre catastrófico

3.5 Otros temas claves discutidos durante las sesiones del TTX

Uno de los temas más importantes expresados durante los dos días de la reunión de preparación de México de la NAHRS fue que el respeto por la vida humana prevalece sobre toda política internacional o nacional en un escenario de desastre catastrófico. En esta conversación se incluyeron discusiones acerca de los desafíos en el manejo de los restos mortales. Los sistemas mexicanos pueden que no sean lo suficientemente contundentes como para manejar el número de muertes por un evento catastrófico. Alguien tiene que ser responsable de traer bolsas para cadáveres y manipular cadáveres.

Se trataron otras áreas temáticas, como:

- Enfocarse aún más y poner recursos adicionales en la planificación, capacitación y desarrollo de políticas catastróficas, utilizando a los expertos en planificación de desastres catastróficos necesarios;
- Planificación de la gestión descentralizada tras un suceso catastrófico, cuando los sistemas centralizados tradicionales se hayan visto gravemente afectados (o incapacitados);
- Desarrollar mecanismos de respuesta financiera catastrófica para que las entidades de respuesta puedan disponer de los recursos financieros necesarios en todas las etapas de la preparación y respuesta a los desastres;
- Reducir las diferencias en los sistemas de respuesta entre las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja de América del Norte para aumentar la interoperabilidad

4. Hallazgos claves y conclusiones

Durante la reunión de preparación de México, los facilitadores plasmaron los diversos desafíos y recomendaciones de solución de las discusiones. Se pidió a los participantes que primero revisaran la lista de desafíos y luego determinaran si estaban de acuerdo o no con la lista

resultante. Lo mismo se hizo con las recomendaciones de solución. A continuación, los participantes votaron individualmente sobre cuáles soluciones creían que eran las recomendaciones más importantes para presentar a los asociados en general de la NAHRS en la reunión de la Cumbre de la NAHRS en marzo de 2018. A continuación, se presentan los principales resultados de este proceso.

Desafíos

Los desafíos con los niveles más elevados de consenso, en orden, incluyen:

1. Se necesitan más conocimientos especializados para comprender las implicaciones de la asistencia transfronteriza durante los eventos catastróficos
2. Existen impedimentos fronterizos de entrada y de aduana para la asistencia mutua norteamericana
3. El escenario ilustró la necesidad de identificar a los asociados para la ayuda de Latinoamérica y el enorme impacto que una respuesta catastrófica tendrá sobre las funciones de coordinación tradicionales
4. Independientemente de si el gobierno mexicano solicita asistencia internacional de forma oficial, los gobiernos, organizaciones e individuos particulares extranjeros responderán. Esto presenta un desafío de la gestión de donaciones. Aunque la Cruz Roja Mexicana puede ser capaz de desplazar suministros más rápido que las ONG y los gobiernos, igualmente puede verse sobrepasada
5. Los sistemas de telecomunicaciones están principalmente en manos del sector privado y son vulnerables al impacto de una catástrofe
6. Hay desafíos importantes en cuanto al traslado de personal, equipo y suministros humanitarios a través de la frontera
7. El mando y el control a escala nacional pueden no ser posibles, lo cual puede dificultaría la respuesta
8. El acceso limitado a fuentes de financiación en todas las fases posteriores al desastre tendrá un impacto en la recuperación
9. La falta de especificidad en las Notas Diplomáticas sobre las necesidades y solicitudes de respuesta retrasará la respuesta internacional.
10. Si bien existen algunas similitudes en los sistemas de respuesta entre las tres Sociedades de la Cruz Roja de América del Norte, las diferencias pueden obstaculizar el apoyo de una Sociedad a otra en un desastre catastrófico.

Soluciones

Las soluciones recomendadas que recibieron el mayor número de votos, en orden, incluyeron:

1. La elaboración de un protocolo común trinacional para la descentralización de la gestión de las operaciones en caso de catástrofe

2. Iniciar el diálogo entre las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y sus respectivos gobiernos para normalizar los procesos y políticas, además de establecer protocolos de comunicación
3. Aumentar la capacidad de integrar los instrumentos de asistencia humanitaria internacional de las entidades internacionales (OCAH de la ONU, IFRC, Protección Civil, etc.).
4. Buscar métodos y procesos para optimizar el programa de visas humanitarias
5. Es preciso prestar más atención a la planificación de los acontecimientos catastróficos, incluida la capacitación y el intercambio de personal e información.
6. Trabajar en un sistema común de respuesta de la Cruz Roja para aumentar la interoperabilidad entre las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja Norteamericana
7. Desarrollar canales de comunicación para los encargados de dar respuesta y alentar al sector privado a crear planes para la rápida recuperación de las telecomunicaciones
8. Crear listas preliminares, además de artículos escritos y aprobados previamente para usar en Cartas Diplomáticas y así especificar las necesidades humanitarias
9. Desarrollar mecanismos de financiación para las respuestas catastróficas cuando se necesite un acceso rápido a recursos masivos para la respuesta y recuperación
10. Desarrollar sesiones de capacitación, políticas y planes más sustanciales para dirigir la asistencia voluntaria espontánea de manera adecuada

Los resultados de la reunión de preparación de México en la NAHRS se compartirán con los asistentes a la Cumbre Norteamericana de Respuesta Humanitaria en Washington, DC del 14 al 15 de marzo de 2018.