



NORTH AMERICAN  
HUMANITARIAN  
RESPONSE SUMMIT



---

## PROYECTO DE LA CUMBRE NORTEAMERICANA DE RESPUESTA HUMANITARIA (NAHRS)

### INFORME DE LA REUNIÓN DE PREPARACIÓN EN ESTADOS UNIDOS

17 y 18 de enero de 2018

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 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 los 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 centrar la atención en los obstáculos, las lagunas y soluciones específicas de cada país para la coordinación y el apoyo transfronterizos durante las respuestas a desastres. La reunión de preparación de EE. UU. se llevó a cabo del 17 al 18 de enero en Tucson, Arizona. En esta reunión los participantes de la Cruz Roja Americana y el gobierno estadounidense se reunieron para identificar las oportunidades y los obstáculos relacionados con la respuesta transfronteriza a una catástrofe en EE. UU.

## 2. Metodología de las reuniones

La reunión de preparación de los EE. UU. se centró en torno a un Ejercicio Interactivo de Simulación (Table Top Exercise, TTX), en el que los facilitadores presentaron un escenario de desastre para que los participantes consideraran los factores desencadenantes, requisitos y protocolos para aceptar la ayuda internacional de los socios norteamericanos. El escenario de desastre utilizado fue un “Escenario de Terremoto y Tsunami de la Zona de Subducción de Cascadia (Cascadia Subduction Zone, CSZ)”, en el cual un terremoto de magnitud 9.6 a lo largo

de la CSZ, con un epicentro ubicado aproximadamente a 95 millas al oeste de Eugene, Oregon impacta la costa oeste de los EE. UU. En este TTX, el terremoto crea un tsunami masivo con una zona de inundación de 450 millas, que afecta las áreas de Oregon, Washington y California. El evento ocasiona una pérdida humana inmediata de 200,000 personas y afecta directamente a otros 8 millones, lo que sobrepasa a los sistemas de respuesta estadounidenses y obliga al gobierno, así como a otras agencias de respuesta, a considerar los mecanismos para aceptar la ayuda internacional de los vecinos norteamericanos.

El uso de un acontecimiento extremo ayudó a los participantes a dejar de lado la incredulidad 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 TTX se presentó en cuatro sesiones distintas para tratar los temas de la NAHRS. Los participantes se dividieron en grupos, donde colaboraron para trabajar a través de aportes del TTX usando una plataforma interactiva en línea desarrollada por Global Emergency Group (GEG) en asociación con la Plataforma de Resistencia Urbana (Urban Resilience Platform, URP). Los facilitadores ayudaron a cada grupo mientras trabajaban en las preguntas relacionadas con las áreas temáticas claves de la NAHRS, tomando nota de los desafíos y temas centrales presentados a través de los grupos. El resultado de la reunión de preparación de EE. UU. fue una serie de soluciones, fases futuras y desafíos definidos para mejorar la coordinación de la respuesta internacional durante desastres en América del Norte.

### 3. Temas claves

Las áreas temáticas de la NAHRS tratadas durante la reunión de preparación de los EE. UU. 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 respuesta.
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).

Durante las discusiones, los participantes en la Reunión de preparación de los EE. UU. agregaron otro tema: la responsabilidad social con las personas afectadas. Cada una de estas áreas se cubrió a fondo durante el TTX. Las conversaciones y opiniones de estas sesiones apoyaron el desarrollo de una serie de desafíos y soluciones.

#### 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 para responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los factores desencadenantes existentes para solicitar asistencia internacional a Canadá y México? ¿Cuáles son los desafíos en la aplicación de estos factores desencadenantes? ¿Cuáles son las soluciones que existen para abordar estos desafíos?
2. ¿Estados Unidos debería solicitar asistencia de Canadá y México para apoyar las iniciativas de respuesta y recuperación?
3. ¿Qué tipos y cantidades de ayuda se pueden movilizar desde Canadá y México?
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 los EE. UU. 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 participantes estuvieron de acuerdo en que la razón principal para solicitar ayuda internacional en un desastre sería el aumento de la capacidad de respuesta interna, debido a factores tales como la pérdida de infraestructura y un número excepcional de víctimas mortales. Los desafíos identificados en la aceptación de la ayuda internacional incluyeron el desarrollo de una comprensión de las necesidades en un desastre de tan gran escala y la coordinación e integración de los activos extranjeros con las entidades gubernamentales estatales, locales y federales.

En los EE. UU., el Concepto de Operación del Sistema de Asistencia Internacional (International Assistance System, IAS) estipula la aceptación de la ayuda internacional a escala federal. El IAS es un “plan detallado para procesar ofertas, presentar solicitudes y aceptar ofertas de asistencia extranjera (materias primas o personal) para apoyar la respuesta y esfuerzos de ayuda en los Estados Unidos<sup>1</sup>”, y sólo se aplica a transacciones formales entre el Gobierno de los Estados Unidos (US Government, USG) y gobiernos extranjeros/organizaciones internacionales. Esto no incluye ofertas extranjeras a gobiernos estatales, locales o tribales.

Entre las soluciones propuestas para resolver los problemas de coordinación en una respuesta a un desastre catastrófico figuran las siguientes:

- Creación de un centro nacional de intercambio de información y procedimientos para gestionar las ofertas de asistencia en colaboración con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU)
- Responsabilizar a las Labores de Apoyo de Emergencia (Emergency Support Functions, ESF) de la planificación y el desarrollo de una lista priorizada de las necesidades y solicitudes de asistencia internacional según el Marco de Respuesta Nacional (National Response Framework, NRF)

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

A medida que la ayuda comienza a llegar desde Canadá y México para apoyar la respuesta estadounidense al desastre de la CSZ, 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:

---

<sup>1</sup> file:///Users/Student/Downloads/787960.pdf

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 desafíos identificados incluyeron la falta de claridad y comprensión con respecto a los procesos para la transferencia de equipo y suministros a través de las fronteras durante un desastre, lo que hizo evidente la necesidad de capacitación sobre los procesos y mecanismos de respuesta internacional actuales ya establecidos. Otro desafío fue el inconveniente de traer primeros auxilios extranjeros a los EE. UU. No se comprenden ampliamente las políticas, procesos y mecanismos para obtener visas para el personal de respuesta profesional. Además, no existen métodos claros a escala estatal o federal para aceptar licencias y credenciales para el personal de respuesta profesional extranjero (es decir, personal médico, ingenieros, conductores y trabajadores eléctricos).

Entre las soluciones propuestas se encuentran:

- Elaborar plantillas (o publicar plantillas existentes) para que las organizaciones de respuesta las utilicen para ayudar a los estados y organizaciones de respuesta a facilitar los cruces fronterizos y las interacciones con la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (Customs and Border Protection, CBP), mejorando así la eficiencia logística de la ayuda transfronteriza
- Crear normas y criterios básicos para la obtención de certificados y credenciales para que los estados aprovechen durante una catástrofe. Estas normas o criterios básicos podrían incluir el lenguaje estándar para que los utilicen los gobernadores
- Investigar modelos de otros países para la integración del personal médico extranjero
- Investigar los planes internacionales actuales de responsabilidad civil y cobertura de seguro (es decir, el sistema de Evaluación y Coordinación de Desastres de las Naciones Unidas [United Nations Disaster Assessment and Coordination, UNDAC] y los fondos comunes de riesgo del Banco Mundial) para determinar cómo la cobertura de responsabilidad civil y seguro podría funcionar para los organismos internacionales de respuesta
- Desarrollar el apoyo estadounidense a los esfuerzos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para desarrollar Equipos Médicos de Emergencia. Estos equipos serían aprobados previamente por las naciones que dieran su consentimiento y podrían desplegarse inmediatamente en caso de una emergencia catastrófica
- Utilizar la Función de Apoyo en Emergencias N.º 6 (Emergency Support Function #6, ESF6) y la Cruz Roja Americana para establecer un marco y así manejar la afluencia del apoyo internacional de las ONG

### 3.3 Traslado transfronterizo de suministros, herramientas y equipamiento humanitarios

La siguiente sesión continuó probando los sistemas de los EE. UU. para aceptar la ayuda internacional simulando la recepción de grandes cantidades de diversos suministros de ayuda en las fronteras y puertos de EE. UU.; de los cuales una gran cantidad eran para apoyar el gran número de campamentos espontáneos de desplazados internos (internally displaced persons, IDP) que se estaban estableciendo a lo largo de la costa oeste de los 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 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 esta sesión fue que los estándares de los EE. UU. para alimentos, medicamentos y otros artículos reglamentados podrían impedir la capacidad de los encargados de responder a las necesidades humanitarias con ayuda internacional. Otro desafío para la respuesta en el escenario de desastre de CSZ fue la experiencia relativamente limitada de los organismos de respuesta nacionales de EE. UU. con soluciones de refugio a gran escala.

La solución más popular propuesta en los grupos de trabajo fue la de elaborar estándares coherentes para el equipo y los suministros, que incluyen listas previamente aprobadas de productos de socorro que puedan aprobarse fácilmente al cruzar la frontera. Varios participantes también alentaron a los EE. UU. a investigar los sistemas y mecanismos de la comunidad internacional de respuesta para determinar las prácticas que podrían beneficiar a América del Norte durante un evento catastrófico (por ejemplo, las transferencias de efectivo y el estatus de protección temporal). Los participantes también propusieron que a través de la ESF6, la Cruz Roja Americana podría ponerse en contacto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR), la Organización Internacional para las Migraciones (International Organization for Migration, IOM), la IFRC y otros socios internacionales para aportar los conocimientos técnicos necesarios para el establecimiento, la gestión y el mantenimiento de los campamentos de desplazados internos.

### 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 catastrófico. 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 indocumentada de 10,000 ciudadanos estadounidenses en busca de asilo a través de la frontera canadiense. 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?

Hay una serie de desafíos intrínsecos a la migración de las poblaciones estadounidenses en el contexto de un escenario de desastre. Los participantes reconocieron la limitada capacidad actual para procesar una afluencia masiva de personas en la frontera en lo que respecta a las pruebas de expedición de visas, las pruebas de detección de problemas médicos y la atención de necesidades especializadas. La repatriación también se consideraba un desafío, especialmente si las poblaciones afectadas por los desastres se desplazaban a través de las fronteras sin identificación. Esto se ve exacerbado por el hecho de que la mayoría de los estadounidenses no tienen pasaportes. También se identificó como un desafío la falta de opciones viables de transporte para llevar a los pacientes que necesitan atención médica a hospitales internacionales.

Los participantes estuvieron de acuerdo en que el primer paso para superar estos desafíos consistía en evitar el mayor número posible de movimientos transfronterizos. Los esfuerzos

operativos para mantener a las poblaciones en el país podrían complementarse con una campaña de información pública antes y después de la catástrofe para alentar a las personas a no cruzar las fronteras internacionales. Otras soluciones incluyeron:

- Agotar el Sistema Médico Nacional de Desastres (National Disaster Medical System, NDMS) y la capacidad de apoyo de estado a estado antes de considerar soluciones internacionales;
- Llevar a cabo un análisis de los actuales planes nacionales en caso de catástrofes y esfuerzos de planificación;
- Implementar procesos de registro en papel para las personas en las fronteras y en los campamentos; y
- Usar el ejemplo del IAS para facilitar un diálogo mundial y elaborar un documento global más contundente para ayudar en las cuestiones transfronterizas durante una respuesta catastrófica.

### 3.5 Otros temas claves discutidos durante las sesiones del TTX

Uno de los comentarios más consistentes hechos a través de los grupos de trabajo acerca de los sistemas de respuesta a desastres catastróficos existentes en los EE. UU. fue la necesidad de aumentar la responsabilidad social con las personas afectadas, especialmente con las poblaciones vulnerables. En la “responsabilidad social con las personas afectadas” se incluyó el tema de los desafíos en el manejo de los restos mortales.

Las soluciones de los participantes incluyeron:

- establecer equipos especiales y grupos de trabajo, incluidos representantes de la Casa Blanca y partes interesadas con la autoridad estatal/federal adecuada, para abordar la variedad de asuntos:
  - Visas
  - Certificados médicos
  - Activos de importación
  - Ofertas
  - Agua e instalaciones sanitarias
  - Comunicaciones (Comisión Federal de Comunicaciones [Federal Communications Commission, FCC])
  - Electricidad
  - Otros, según sean necesarios
- Iniciar un foro que reúna a gobernadores y ministros para tratar asuntos específicos de cada estado relacionados con la respuesta ante catástrofes;
- Sensibilizar a los funcionarios electos locales y estatales sobre los requisitos de respuesta ante desastres, de la planificación, además de la forma en que las autoridades y las leyes pueden necesitar modificaciones para apoyar a sus electores;
- Establecer un grupo de trabajo con la autoridad para desarrollar e implementar políticas y procedimientos sobre la marcha durante una respuesta catastrófica; y
- Explorar las posibilidades de que el Grupo Consultor para el Manejo de Emergencias (Emergency Management Consultative Group, EMCG) asuma una función de coordinación en un escenario de respuesta transfronteriza.

## 4. Hallazgos claves y conclusiones

Durante la reunión de preparación de los Estados Unidos, 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 determinarían 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 qué 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. La planificación para las poblaciones vulnerables en un desastre debería ser más contundente
2. Estándares relativos a los alimentos, medicamentos y otros artículos reglamentados pueden obstaculizar la capacidad de satisfacer las necesidades humanitarias
3. La capacidad de manejar los restos mortales puede no ser lo suficientemente contundente para manejar la escala de muertes en una catástrofe
4. La capacidad de procesar una afluencia masiva en la frontera y examinar la existencia de problemas médicos (por ejemplo, enfermedades infecciosas), expedición de visas, necesidades especializadas, etc. puede ser limitada
5. La respuesta nacional de los Estados Unidos no tiene suficientes soluciones de refugio o experiencia para satisfacer las necesidades ante una catástrofe
6. No se comprenden ampliamente las políticas, procesos y mecanismos para traer al personal de respuesta profesional y su equipamiento a los EE. UU.
7. Existen sistemas y procesos limitados para transportar personas con necesidades médicas a través de las fronteras internacionales
8. Habrá ciudadanos no estadounidenses en la zona afectada. Aquellos que carecen de estatus migratorio no podrán acceder al apoyo federal
9. Existirá tensión en relación a los temas de protección internacional para las personas afectadas por desastres desde la perspectiva de una ONG, en comparación con la perspectiva federal de la inmigración
10. No hay un método para repatriar a los ciudadanos si hay una migración masiva a través de las fronteras, especialmente cuando las personas pueden no tener identificación

### **Soluciones**

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

1. El desarrollo de estándares/criterios básicos de certificación y credenciales para aprovechar durante un desastre con el fin de resolver problemas de certificación y credenciales. Incluir el lenguaje estándar
2. Aprovechar el IAS actual para facilitar un diálogo mundial con el fin de elaborar un documento global más contundente para abordar las cuestiones transfronterizas durante desastres

3. Desarrollar un nuevo grupo de trabajo, o ampliar los mecanismos existentes, para centrarse en la coordinación transfronteriza tanto a nivel político (NCS) como operativo (UAC) que pueda establecer una política “sobre la marcha”
4. La reconstitución de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos EE. UU. - México (frontera sur) y un mecanismo similar para la frontera norte. Alternativamente, realizar esto a través de una organización existente a la cual los gobernadores ya pertenezcan
5. Elaborar estándares coherentes para el equipo y los suministros, además de desarrollar listas previamente aprobadas de suministros/equipamientos de socorro que puedan aprobarse fácilmente en la frontera
6. A través de la ESF6, la Cruz Roja Americana puede ponerse en contacto con el UNHCR, la IOM y otros asociados internacionales para aportar los conocimientos técnicos necesarios para el establecimiento, la gestión y el mantenimiento de los campamentos de desplazados internos

Los resultados de la Reunión de preparación de los EE. UU. 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.