



NORTH AMERICAN
HUMANITARIAN
RESPONSE SUMMIT



PROYECTO DE LA CUMBRE NORTEAMERICANA DE RESPUESTA HUMANITARIA (NAHRS)

INFORME DE LA REUNIÓN DE PREPARACIÓN EN CANADÁ

13 y 14 de febrero de 2018

ELABORADO POR GLOBAL EMERGENCY GROUP

Langdon Greenhalgh, Gerente de Compromiso Social
Aliisa Paivalainen, Gerente 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 las 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 una posible catástrofe en la 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 un posible desastre 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; e
- Intentar identificar 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 catástrofes. La reunión de preparación de Canadá se llevó a cabo el 13 y 14 de febrero de 2018 en Ottawa, Canadá. En esta reunión los participantes de la Cruz Roja Canadiense y el gobierno estadounidense se reunieron para identificar las oportunidades y los obstáculos relacionados con la respuesta transfronteriza ante un desastre en Canadá.

2. Metodología de las reuniones

La reunión de preparación de Canadá se centró en torno a un Ejercicio Interactivo de Simulación (Table Top Exercise, TTX), en el que los facilitadores presentaron un escenario de desastre catastrófico para que los participantes consideraran los factores desencadenantes, requisitos y protocolos para aceptar la ayuda internacional de los socios de América del Norte. El escenario de desastre que se usó fue una “megatormenta de nieve en Canadá” en el que condiciones meteorológicas extremas ocasionarían una tormenta invernal masiva que afectaría a Montreal,

Toronto y Ottawa. El escenario incluyó niveles sin precedentes de nevadas y hielo que debilitarían sustancialmente la región y las tres ciudades. Se estimó que afectaría unos 15 millones de habitantes del área afectada y se notificarían 50 muertes debido a la exposición y la incapacidad de alcanzar instalaciones médicas. La nieve y el hielo crearían grandes apagones eléctricos, con la posibilidad de que no se restituya la electricidad en la zona metropolitana de Toronto, Montreal y Ottawa dentro de 3 semanas. La falta de electricidad causaría una serie de efectos dominó en el este de Canadá, entre los que se incluiría problemas con los servicios hídricos y de alcantarillado, transporte y las comunicaciones de internet y teléfono. El evento sobrepasaría a los sistemas de respuesta canadienses y obligaría al gobierno de ese país, así como a otras agencias de respuesta, a considerar los mecanismos para aceptar la ayuda internacional de los vecinos de América del Norte.

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 siguientes 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, en los que 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 Canadá 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 Canadá fueron:

1. Determinación de requisitos y factores detonantes nacionales para aceptar y facilitar el apoyo internacional.
2. Traslado transfronterizo del personal profesional de respuesta, su equipamiento y asuntos relacionados con las licencias
3. Traslado transfronterizo de suministros y herramientas humanitarios.
4. 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).
5. Responsabilidad social con las personas afectadas

Cada una de estas áreas se cubrió a profundidad 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 los EE. UU. y México? ¿Cuáles son los desafíos en la aplicación de estos factores desencadenantes? ¿Cuáles son las soluciones que existen para abordar estos desafíos?
2. ¿Canadá debería solicitar asistencia de EE. UU. y México para apoyar las iniciativas de respuesta y recuperación?
3. ¿Qué tipos y cantidades de ayuda se pueden movilizar desde los EE. UU. 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 Canadá 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 con que la percepción del público es una influencia importante para determinar si se acepta o no la asistencia transfronteriza, la política no siempre seguirá una lógica de funcionamiento. La razón principal para solicitar ayuda internacional en una catástrofe sería el aumento de la capacidad de respuesta interna, debido a factores tales como la pérdida de infraestructura y otros sistemas. Los participantes discutieron la necesidad de clarificar quién activará las solicitudes de asistencia internacional y quién determinará la aprobación de apoyo transfronterizo en el marco del escenario político y legal de Canadá. En el caso de un desastre, la continuidad de las funciones no siempre es clara ni tampoco lo es el modo en el que se deben mantener la funcionalidad y la coordinación, especialmente a lo largo de las áreas fronterizas, si se ve afectada la capacidad de funcionamiento.

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

- Tener un canal de diálogo directo entre Canadá, México y EE. UU.
- Crear un órgano político (grupo de trabajo) flexible y adaptable que se establezca en tiempo real para satisfacer las necesidades del desastre. Existe actualmente un acuerdo entre Canadá y EE. UU. Añadir a México al acuerdo puede apoyar aún más con los requisitos
- Incrementar la concientización de las políticas preexistentes que se aplicarán de forma oportuna, en vez de reinventar la rueda en el momento
- Establecer la Ley Norteamericana para la Gestión de Emergencias (North American Emergency Management Act) para desarrollar protocolos norteamericanos para apoyo transfronterizo en caso de desastres con la asistencia de un órgano actual o un grupo de trabajo con recursos dedicados
- Desarrollar una planificación clara de continuidad de operaciones para desastres

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 México y los EE. UU. para apoyar la respuesta canadiense, los participantes tuvieron que considerar las implicaciones estratégicas y operativas de recibir ayuda de los vecinos de América del Norte. 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?

Entre los desafíos identificados se incluyeron:

- Determinar las capacidades de los profesionales que se necesitarían para este tipo de desastres como operadores de quitanieves y de maquinaria pesada, ingenieros (civiles, eléctricos, entre otros), electricistas y una variedad de expertos técnicos. Es más fácil para algunos de estos profesionales cruzar la frontera que para otros (para los conductores de quitanieves es más fácil y para un electricista es más complicado).
- Movilizar a los primeros intervinientes a través de las fronteras y a través de las fronteras provinciales. Los médicos de Ontario, por ejemplo, pierden la capacidad de practicar medicina cuando cruzan la frontera provincial hacia Quebec.
- La necesidad de que equipos internacionales sean autosustentables y completamente funcionales en un clima de frío duro.
- No se comprendieron del todo las políticas, procesos y mecanismos para obtener visas para el personal de respuesta profesional dentro del contexto canadiense. De forma parecida a los EE. UU., no existen métodos claros a escala provincial o federal para aceptar licencias y credenciales para el personal de respuesta profesional extranjero (es decir, personal médico, ingenieros, conductores y trabajadores eléctricos). Se notó también que incorporar en las operaciones canadienses al personal internacional que pueda entrar en Canadá puede ser otro desafío.

Entre las soluciones propuestas se incluyeron:

- Certificar previamente el personal para la solicitud de variadas áreas técnicas entre los que se incluyen ingenieros, electricistas, médicos, entre otros.
- Facilitar el proceso de solicitud de licencias (temporales) en todas las fronteras provinciales e internacionales. Esto podría ser para individuos o una clasificación de un grupo.
- Establecer una identificación humanitaria o un pasaporte de la Cruz Roja Internacional
- Emparejar los equipos médicos domésticos y extranjeros para complementar habilidades para asistencia agilizada que incluye la noción de reciprocidad de la licencia en caso de desastre.
- Hacer que el Gobierno Federal acomode los lineamientos de la Ley Internacional de Desastres (International Disaster Law, IDL) para unificar el proceso de apoyo en toda América del Norte
- Establecer intermediarios que ayuden con la incorporación de intervinientes en las operaciones una vez que lleguen al país

3.3 Traslado transfronterizo de suministros, herramientas y equipamiento humanitarios

La siguiente sesión continuó probando los sistemas canadienses para aceptar la ayuda internacional simulando la recepción de grandes cantidades de diversos suministros de ayuda en las fronteras y puertos de Canadá. 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 identificados es el retraso en recibir bienes y material en Canadá. El problema surge cuando los materiales, suministros y equipamiento internacionales procurados deben satisfacer los estándares canadienses. Por ejemplo, los camiones se retendrán en la frontera por largos periodos para que pasen una inspección antes de entrar en Canadá. Existen instancias en los que los suministros no satisfacen las especificaciones canadienses a causa de las exigencias ambientales (por ejemplo, generadores que no funcionarán después de un día o dos en las temperaturas hostiles de Canadá). Dentro de Canadá, existen especificaciones comunes para suministros y transporte. Otro desafío, en un caso de esta escala, es determinar dónde ubicar el montaje de las bases logísticas. Existen discrepancias entre las provincias con respecto a las bases logísticas debido a que algunas provincias han desarrollado planes y otras no.

Entre las soluciones propuestas se incluyeron:

- Especificar los requisitos y los efectos pretendidos de los suministros necesarios y preestablecer mesas de movilización para reducir la probabilidad de recibir materiales y suministros no solicitados
- Certificar previamente los suministros para que los posibles suplementos entrantes y sus componentes satisfagan los requisitos de seguridad canadienses
- Comprometerse por adelantado con la industria privada, especialmente con los proveedores habituales de América del Norte, y apoyarlos
- Crear bases logísticas como parte de la planificación contra catástrofes de extensión nacional de Canadá

3.4 Problemas migratorios relacionados con el traslado de personas de un país a otro debido a la catástrofe

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 indocumentada de 10,000 ciudadanos canadienses en busca de asilo en los EE. UU. a través de la frontera Detroit-Windsor. 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 canadienses en el contexto de un escenario de catástrofe. Los participantes reconocieron la capacidad actual limitada 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 provisión de atención para las personas con necesidades especializadas. Se señalaron los requisitos de documentación para facilitar la recepción de servicios como servicios médicos transfronterizos. Existe en Canadá un sistema legal provincial para ayudar a llenar los vacíos en cobertura y cuidado médicos. Sin embargo, no está ligado a un mecanismo de coordinación a nivel federal. 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 con que el primer paso era determinar el estatus legal de los desplazados que se dirijan a los EE. UU. dado que no son refugiados. Se sugirió que utilizar el caso de estudio de los residentes de la Columbia Británica que se desplazaron hasta los EE. UU. durante los incendios en 2017 podría ayudar en este esfuerzo. Los participantes sugirieron que la capacidad de rastrear a los desplazados y restablecer el contacto entre familiares no se podría mantener sin el apoyo externo de 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) u otras sociedades nacionales.

Entre las soluciones propuestas se incluyeron:

- Estudiar los procesos de asociación con el buscador de personas de Google o Facebook para incrementar la capacidad de rastrear desplazados y restablecer el contacto entre familiares
- Trabajar con las empresas de telecomunicaciones para identificar previamente soluciones de conectividad en el marco de respuesta ante un desastre
- Estudiar el desarrollo conjunto de categorías de visa para designarlas adecuadamente con el contexto y las necesidades del desastre que incluyan a) a los desplazados o las personas trasladadas y b) a los profesionales que trabajen durante los desastres
- Trabajar en todas las fronteras (EE. UU., México y Canadá) para establecer acuerdos con los proveedores de las redes sociales con respecto a la información (análisis e intercambio de datos y los sistemas de privacidad de datos)

3.5 Otros temas claves discutidos durante las sesiones del TTX

Un tema habitual a través de los grupos de trabajo con respecto a los sistemas de respuesta existentes de Canadá ante desastres fue la percepción errónea de las capacidades locales para afrontar catástrofes. Hay casi siempre una capacidad local de respuesta muy sólida. Sin embargo, la divulgación de información a la población canadiense es muchas veces inconsistente en relación con lo que puede o no pueden esperar del apoyo de respuesta. En un desastre catastrófico, puede llevarles de 1 a 3 semanas a los intervinientes llegar a la población afectada y las personas necesitan estar conscientes y preparadas de forma adecuada. Asimismo, hay una diferencia operacional sustancial entre las comunidades rurales y urbanas y cómo necesitarán apoyo. Los participantes estuvieron de acuerdo con que esto no quiere decir que las comunidades rurales no necesitarán asistencia, pero que sí hay, dentro del contexto de Canadá, una diferencia en cuanto a resistencia.

Entre las soluciones de los participantes se incluyeron:

- Incorporar a las Organizaciones Voluntarias Nacionales Activas en Desastres (National Voluntary Organizations Active in Disaster) en la planificación de catástrofes
- Promover consistentemente el hecho de que la mayoría de las comunidades deben ser autosuficientes y capaces de valerse por sí mismas (por más de 72 horas). Solicitar estrategias de reducción del riesgo con base en la comunidad o en las comunidades más aisladas
- Prestablecer redes de electricidad comunitarias o vecinales para ayudar en tiempos de crisis. Asegurarse de que estén integradas con las autoridades locales y los esfuerzos de planificación

4. Hallazgos claves y conclusiones

Durante la reunión de preparación de Canadá, 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 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. La claridad es necesaria para quien active la ayuda internacional dentro de escenario político y legal canadiense, teniendo en consideración los convenios de provincia a estados
2. Hay una necesidad de determinar y planear la diversidad de experticia técnica requerida en respuestas (por ejemplo, ingenieros, operadores de maquinaria pesada, entre otros). La experticia técnica no le concierne solo al campo médico
3. Necesitamos identificar el estado legal de los desplazados que se dirijan a los EE. UU. u otro país; no se los considerará refugiados. Esta determinación puede traer consecuencias para su repatriación
4. No está definido dónde se llevará a cabo el montaje de la base logística. Algunas provincias lo han planificado y otras no.
5. La información al público sobre la planificación para la preparación individual y sobre qué debería esperar en relación con los tiempos de respuesta es inconsistente en todo Canadá
6. Existen sistemas y procesos limitados para transportar personas con necesidades médicas a través de las fronteras internacionales en los EE. UU.
7. Los desafíos surgen en relación con la incorporación del personal internacional dentro de las operaciones canadienses
8. 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
9. Los suministros de la ayuda internacional no satisfacen las especificaciones canadienses a causa de las exigencias ambientales (por ejemplo, generadores que no funcionarán después de un día o dos en las temperaturas canadienses) lo que puede ocasionar retrasos en las aduanas
10. Estándares relativos a los alimentos, medicamentos y otros objetos regulados pueden obstaculizar la capacidad de satisfacer las necesidades humanitarias

Soluciones

Entre las soluciones recomendadas que recibieron el mayor número de votos, en orden, se incluyeron:

1. Crear la Ley Norteamericana para la Gestión de Emergencias (North American Emergency Management Act) para establecer protocolos norteamericanos para el apoyo transfronterizo en caso de desastres. Esta se apoyará a través de un cuerpo o un grupo de trabajo con recursos dedicados
2. Establecer las certificaciones previas del personal para la solicitud de variadas áreas técnicas entre las que se incluyen ingenieros, electricistas, físicos y otros.
3. Estudiar el desarrollo conjunto de categorías de visa para designarlas adecuadamente con el contexto y las necesidades del desastre que incluyan a) profesionales que trabajen durante los desastres y b) desplazados o las personas trasladadas
4. Desarrollar una identificación humanitaria o un pasaporte de la Cruz Roja Internacional
5. Promover consistentemente el hecho de que la mayoría de las comunidades deben ser autosuficientes y capaces de valerse por sí mismas (por más de 72 horas). Solicitar estrategias de reducción del riesgo con base en la comunidad o en las comunidades más aisladas.
6. Desarrollar un método para acelerar el proceso de solicitudes de licencia (temporales) en todas las provincias y fronteras (individual o una clasificación de un grupo)
7. Acomodar los lineamientos de la Ley Internacional de Desastres (International Disaster Law, IDL) para unificar los procesos de apoyo en toda América del Norte
8. Crear bases logísticas como parte de la planificación contra catástrofes de extensión nacional de Canadá
9. Certificar previamente que los posibles suministros entrantes y sus componentes satisfagan los requisitos de seguridad canadienses

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.