

Cascos Blancos: modelo de asistencia humanitaria global y local frente al COVID-19

Inés Paulino

Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente

mariainespaulino@gmail.com

Argentina

Resumen

Cascos Blancos es el organismo dedicado al diseño y la ejecución de la asistencia humanitaria, la atención de las emergencias, la gestión integral del riesgo de desastres y la contribución al desarrollo sostenible de la República Argentina a nivel internacional. Realiza su labor en cualquier país que lo necesite, ya que responde a la solicitud de un Estado afectado o en el marco de un llamamiento internacional. Es parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina (MRECIC). La gestión del riesgo de desastres, que va desde la mitigación de las vulnerabilidades que ponen en peligro la vida de las comunidades, la preparación y la respuesta ante los desastres, hasta la recuperación, es un desafío que adquiere urgencia en un mundo que enfrenta cada vez mayores riesgos y se muestra cada día más desigual y por ende más vulnerable con la aparición del COVID-19.

Palabras claves: Cascos Blancos, asistencia humanitaria, gestión integral de riesgo, desarrollo sostenible

Abstract:

White Helmets is an organization engaged in the design and implementation of actions in the fields of humanitarian aid, emergency response and comprehensive disaster risk management, and reflects Argentina's international contribution to sustainable development. It works in any country requiring its assistance, as it operates at the request of an affected country or within the framework of an international call for humanitarian action. It is part of the Ministry of Foreign Affairs, International Trade and Worship of the Argentine Republic. Disaster risk management, defined as the set of actions encompassing the mitigation of vulnerabilities that jeopardize the lives of our communities, in addition to disaster preparedness and response and recovery, is becoming a pressing challenge in a world that faces growing risks and is becoming increasingly unequal and thus more vulnerable with COVID-19.

Key words: White Helmets, humanitarian aid, comprehensive disaster risk management, sustainable development

INTRODUCCION

La COVID-19 ha desatado una crisis global sin precedentes en términos de escala, complejidad e impacto. Se contrajo la economía y crecieron la pobreza y el hambre en todo el mundo. Hasta hoy no hay proyecciones que aseguren que la recuperación vaya a ser a corto plazo. Ha quedado en evidencia la precariedad de la infraestructura sanitaria, social y económica en muchos de nuestros países, incluso aquellos de mayores ingresos. Asimismo, hemos visto que no todos los países disponen de los mismos recursos para enfrentarla, ni el virus los encontró en la misma situación, pues el impacto ha sido mucho más fuerte donde las vulnerabilidades preexistían. Podemos afirmar que la pandemia ha echado luz sobre situaciones de injusticia y desigualdad estructurales que los Estados debemos transformar.

La asistencia humanitaria es y será más necesaria que nunca, como también lo es que, en este contexto, los gobiernos fortalezcan oportunidades de colaboración con el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, la academia, etc. Si bien a cada actor le corresponde un rol diferente, la complementariedad de las agendas y visiones será un factor fundamental para por un lado sortear la gran crisis derivada de la pandemia y por el otro, contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

Es importante resaltar que la siempre, y más en el contexto actual, la asistencia humanitaria debe ser guiada por los principios establecidos por la comunidad internacional: neutralidad, imparcialidad y humanidad.

En este marco, se considera oportuno realizar un estudio acerca sobre Cascos Blancos como organismo que promueve un enfoque integral y multidisciplinario de la gestión del riesgo de desastres, siguiendo los lineamientos asumidos por la comunidad internacional en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible así como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Estos grandes acuerdos reconocen a los desastres como una amenaza para la consecución del desarrollo. La complejidad de la temática, así como la vinculación entre los desastres, el cambio climático y las acciones para el desarrollo sostenible instan a los gobiernos -quienes tienen la función de liderazgo, regulación y coordinación del proceso de desarrollo- a promover la participación del sector privado y las comunidades como agentes de cambio.

El presente trabajo se centra en el accionar de la Comisión Cascos Blancos por ello se partirá de un marco conceptual establecido desde la Carta de San Francisco de 1945 para comprender el relacionamiento entre asistencia humanitaria y gestión integral de riesgos. Seguidamente, se analizará el nacimiento del organismo a fines del siglo XX y como se ha desarrollado a través de distintas acciones tanto a nivel internacional como a nivel local. Su desarrollo ha ido evolucionando a lo largo de las distintas demandas humanitarias en que han ido surgiendo. La aparición del COVID -19 se vuelve una oportunidad para perfeccionar la formación de los voluntarios.

I. Asistencia Humanitaria y Gestión Integral de Riesgos de Desastre

Es necesario aclarar que la doctrina internacional de la GRD se constituyó con los aportes, principalmente de la Asistencia Humanitaria, de las Conferencias y tratamiento sobre Medio Ambiente abordado desde las Naciones Unidas, hasta tener identidad propia a fines del siglo XX y principios del siglo XXI.

La Carta de San Francisco, carta fundacional de las Naciones Unidas, adoptada el 26 de junio de 1945, acentúa su prioridad en la paz, la seguridad internacional, el respeto de la igualdad de derecho y libre determinación de los pueblos, sin hacer mención a los problemas ambientales o desastres naturales. Sin embargo, en el artículo 1° inciso 3 de esta Carta, se consideran los problemas humanitarios como parte de sus propósitos:

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (ONU; 1945)

Esto quiere decir que en términos normativos la Asistencia Humanitaria detenta un lugar central en la agenda, desde el principio de la construcción del sistema de Naciones Unidas, siendo transversal a diferentes áreas de trabajo desde la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), pasando por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), hasta la Oficina de Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entre otros.

El período de postguerra reflejó un acelerado crecimiento económico y el avance científico-tecnológico, por la reconversión de la industria bélica hacia la producción masiva de bienes y servicios, que generó un cambio tanto cuantitativo como cualitativo en los patrones de producción y de consumo de bienes y servicios.

Estas transformaciones en las formas de producción y consumo, la globalización y los intereses estratégicos de las grandes potencias sobre los recursos naturales, provocaron cambios negativos para el medio ambiente, a causa de la sobre-explotación de los recursos naturales, lo que condujo progresivamente a la comunidad internacional a preocuparse por el tema medio ambiental y los desastres que podían ocasionarse (Jankilevich Silvia; 2003),

Así, en 1971 se creó por medio de la Resolución de la Asamblea General 2816 “Asistencia en caso de desastres naturales y otras situaciones de desastres”, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en los Casos de Desastres (UNDRO), con el mandato de asistir a víctimas de desastres naturales o situaciones de emergencia similares, que tenía la responsabilidad de coordinar los órganos

operacionales de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas, centralizar las contribuciones voluntarias y estudiar, prevenir y controlar los desastres naturales, incluyendo el desarrollo tecnológico apropiado para estos fines, y en adición la fase de rehabilitación y reconstrucción (Torroja; 1998).

Otro acontecimiento significativo en esta evolución fue la celebración de la Cumbre de Estocolmo “La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano” en 1972 que confirmó el daño del hombre en el medio ambiente, por la contaminación del agua y del suelo, también la destrucción y agotamiento de los recursos no renovables.

Esto contribuyó a que se tome conciencia dentro de la comunidad internacional de la responsabilidad social de los desastres, dejando atrás la idea de que los desastres son eminentemente “naturales” y su condición de “inevitables”. Estos antecedentes del tratamiento de los problemas ambientales en la agenda internacional junto con las transformaciones del fin de la bipolaridad y la influencia de la consolidación de Asistencia Humanitaria en la agenda internacional a comienzos de 1990, permitieron la conformación de la doctrina de la Gestión de Riesgos de Desastres, que se consolidó en la primera década del siglo XXI, dentro del marco de la ONU.

Asistencia humanitaria

La preocupación por los sufrimientos de las víctimas de desastres por los conflictos político-civiles de post-Guerra Fría, llevó a la ONU a aprobar la Resolución 46/182 “*Fortalecimiento de la Coordinación de la asistencia humanitaria de la emergencia del sistema de las Naciones Unidas*” el 19 de diciembre de 1991, que estableció un marco para la Asistencia Humanitaria, después de la experiencia de la Guerra del Golfo y sus dificultades para la coordinación de esfuerzos, donde se desaprovecharon los recursos y se cuestionaron fuertemente los intereses de la intervención (Burns; 2012).

Esta Resolución fijó los principios de la **Asistencia Humanitaria**, puso énfasis en el respeto de la soberanía territorial, la unidad nacional y consideró que el Estado afectado debe otorgar el consentimiento a la asistencia, debido a que éste es considerado el principal responsable y debe ocuparse de las víctimas de desastres y otras emergencias que se produzcan en su territorio (Resolución 46/182; 1991). Los tres principios que se deben tener de base de esta Resolución son:

- *HUMANIDAD: El sufrimiento humano debe ser atendido dondequiera que se encuentre. El objetivo de la acción humanitaria es proteger la vida y la salud y garantizar el respeto de los seres humanos.*
- *NEUTRALIDAD: Los actores humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades y en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.*

- *IMPARCIALIDAD: la acción humanitaria debe llevarse a cabo en función de la necesidad, dando prioridad a los casos más urgentes y sin hacer distinciones sobre la base de la nacionalidad, raza, sexo, creencias, religiosas, clase u opinión política” (OCHA; 2010).*

Lo más importante de acuerdo a la evolución de la doctrina de GRD fue que esta resolución también impulsó la adopción de medidas de prevención y preparación en relación a los desastres y que los distintos Estados actúen conjuntamente a través de la cooperación, destacando el papel de liderazgo y de coordinación que tienen las Naciones Unidas frente a las emergencias. Además resaltó la relación entre la emergencia, el tratamiento del desastre, el desarrollo sustentable a largo plazo, e hizo hincapié en el fortalecimiento de las capacidades de los países menos desarrollados

Paralelamente al avance normativo, se fueron creando instituciones que legitimaban e intentaban alcanzar sus objetivos: en 1992 se creó el Departamento de Asuntos Humanitarios (**DAH**) para apoyar los nuevos acuerdos de coordinación humanitaria. En 1998 el DAH se transformó en la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (**OCHA**), que continúa funcionando hasta la actualidad. Esta institución tiene como base para su mandato la Resolución 146/182 y su principal objetivo fue apoyar a los Estados miembros y las organizaciones humanitarias nacionales e internacionales para asegurar la preparación ante emergencias y dar respuestas que sean coordinadas y oportunas (Burns; 2012).

Específicamente la OCHA se encarga de:

- 1. Movilizar y coordinar una asistencia humanitaria eficaz, basada en una serie de principios y de colaborar con los agentes nacionales e internacionales para disminuir el sufrimiento humano en caso de catástrofe o emergencia;*
- 2. Defender los derechos de las personas necesitadas;*
- 3. Promover tanto la preparación como la prevención y*
- 4. Facilitar las soluciones duraderas” (OCHA; 2013).*

Teniendo en cuenta estos antecedentes de lo que sería el pleno ingreso de la GRD dentro de la agenda internacional, se vislumbra que estos avances se desprenden doctrinariamente del marco de la Asistencia Humanitaria, debido a que ésta se vincula con la gestión integral. En caso de que se produzcan los desastres, busca asegurar respuestas pertinentes, rápidas, eficaces, por tanto, se lo identifica como un paradigma que presenta una vocación solidaria, democrática y que respeta a la soberanía de los Estados receptores¹¹ (Colombo; 2014). Desde esta base, se comprenden los cambios que se lograron a partir de la incorporación GRD en la agenda internacional.

Cabe recordar que, la Gestión de Riesgos de Desastres (en adelante GRD) es una temática contemporánea de estudio reciente, que se enmarca dentro del paradigma de la Asistencia Humanitaria. La gestión pública del medio ambiente tiene cada vez mayor importancia debido a que la naturaleza ha sido moldeada por el

trabajo, las actividades económicas y sociales del hombre. En la actualidad, repercuten las consecuencias de estas transformaciones y se presentan cambios y ciclos de la propia naturaleza transformada.

Desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se estima que, en el período comprendido entre 1960 y 2000, se incrementó significativamente la ocurrencia e intensidad de los desastres naturales, especialmente durante la década de los 90'. Ante esta situación, la comunidad internacional ha ido advirtiendo que resulta indispensable la coordinación de acciones entre distintos actores para hacer más efectivos los procesos que se despliegan ante fenómenos de este tipo que no reconocen fronteras de ninguna naturaleza. A su vez, la importancia de la comunicación entre las partes involucradas, la planificación consensuada, el registro de estadísticas y de acciones que se realizan debe cumplirse en forma constante para disminuir riesgos y aumentar la capacidad de resiliencia¹ de las poblaciones

La inclusión de la Gestión de Riesgos/Reducción de Desastres en la agenda internacional ha permitido, y al mismo tiempo ha visibilizado la elaboración y definición de consensos, protocolos y normas, que incorporan medidas a nivel global, nacional y local necesarias para hacer frente a estos desafíos, donde la articulación de las escalas territoriales representa un aspecto fundamental de las políticas públicas que se generan.

La consolidación del ingreso de la GRD a la agenda global se manifestó con impulso desde la adopción de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1999 y puesta en vigor en el 2000, dispuesta a continuos procesos de perfeccionamiento.

Dentro del programa de la EIRD se vinculan las normas, principios, marcos de acción y estrategias internacionales como también las plataformas nacionales para la Reducción de Desastres, siempre manteniendo el objetivo de “promover la cultura de la prevención” (UNISDR). Todas las Estrategias y los Marcos de Acción, desde el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres (1990-1999), la EIRD, el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) avanzando en la actualidad con el Marco de Acción de Sendai (2015-2030), consideraron relevante que la acción local es esencial en su aporte directo de política y gestión, por lo tanto, éstas deben corresponderse con el paraguas normativo global.

Por su parte, el Estado argentino demostró a través de la Comisión Cascos Blancos estar comprometida en su política exterior con la Asistencia Humanitaria en relación a la Gestión de Riesgos de Desastres durante los últimos años. La Comisión Cascos Blancos es parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, y viene trabajando a través de sus voluntarios desde 1994. Su labor fue reconocida por las Naciones Unidas, por la Organización de Estados Americanos, y otros organismos internacionales y regionales con los que trabaja en conjunto en todos los continentes.

Si hacemos historia...

Hacia el fin del decenio, en 1999, la Asamblea General de Naciones Unidas elaboró la Estrategia Internacional de Reducción de Riesgos de Desastres (**EIRD**) y creó la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (**UNISDR**) como secretaría encargada de aplicar la Estrategia, marcando una evidente evolución institucional en la materia.

La oficina se transformó a partir del 2001, mediante la Resolución 56/195, en el centro de coordinación del sistema de la ONU de RRD. Esta oficina se estableció en Ginebra, y depende de la Secretaria General, dirigida por el Representante Especial del Secretario General de la ONU para la Reducción del Riesgo de Desastres (RESG) y plantea también un sistema de actuación a distintos niveles y territorios de acción, y de actores involucrados.

La UNISDR tiene relación con las demás dependencias de la ONU, a través de planes o proyectos que realizan para tratar los tópicos o los problemas que le competen de manera interdisciplinaria. También, cuenta con cinco oficinas regionales en todo el mundo: Asia (Bangkok), África (Nairobi), Europa (Bruselas), los Estados Árabes (El Cairo) y el continente americano y el Caribe (Panamá).

El Plan de Acción de la EIRD hizo una recapitulación conceptual de la Estrategia de Yokohama, de esta manera se indicó por primera vez, de manera formal, que el Desastre Natural puede provocar o agravar desastres de carácter tecnológico y ambiental, además se integró la definición de vulnerabilidad y riesgo (EIRD; 2001).

Se enfocó especialmente en la vulnerabilidad de los países más pobres y en la evaluación de éstas en términos ambientales, económicos, sociales, como la salud y la seguridad alimentaria. La EIRD fue un instrumento que hizo hincapié en la gestión local de la prevención y tratamiento de los desastres, pero con la necesidad de coordinación y coherencia con las estrategias nacionales e internacionales.

Nuevo siglo: nuevos conceptos

Por otra parte, la UNISDR en el 2009 lanzó un glosario específico denominado “*Terminología Sobre la Reducción de Riesgos de Desastres*”, que describe los términos de la problemática, como la forma de concientizar de manera uniforme y global, con el fin de aumentar la coordinación en las funciones.

En virtud del mismo, se define la Gestión de Riesgo de Desastres *como un proceso sistemático que utiliza directrices administrativas, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas y las posibilidades de que ocurra un desastre.*

Es necesario, comprender los conceptos que componen esta definición. En primer lugar, la Gestión de Riesgo implica una *práctica sistemática* de gestionar la incertidumbre ante una amenaza real o potencial de desastre. La *amenaza* es cualquier fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que puede ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud de las personas, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento o de servicio, trastornos sociales o económicos, o daños ambientales. Las amenazas pueden clasificarse en biológicas, hidrológicas, geológicas, tecnológicas, entre otras (UNISDR; 2009).

Las amenazas naturales muchas veces se las denomina catástrofes naturales, sin embargo, recientemente, la comunidad internacional ha avanzado en la definición de esta problemática como amenaza socio-natural. Estas se refieren a fenómenos de una mayor ocurrencia de carácter geofísicos e hidrometeorológicos, tales como aludes, inundaciones, subsidencia de la tierra y sequías, que surgen de la interacción entre la naturaleza y las consecuencias de las actividades de la sociedad, que degradan o explotan en exceso los suelos y los recursos ambientales.

Cuando la amenaza se hace real o se produce una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes, al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada, se ha producido un *desastre* (UNISDR; 2009). Por tanto, el *desastre* es una crisis, una perturbación de la normalidad consecuencia de una catástrofe o una amenaza socio-natural que se manifiesta sumada a las vulnerabilidades preexistentes en una sociedad.

Los *desastres socio-naturales* se muestran a través de las hambrunas, las epidemias, el incremento de la mortalidad, las migraciones forzosas (con el consiguiente abandono de los hogares y las actividades económicas, y con la fragmentación de comunidades y familias), la desestructuración de la sociedad, la alteración de sus normas éticas y sociales.

Actualmente, se considera que la catástrofe es inevitable, pero que el desastre puede prevenirse (Pérez de Armiño; 2000). De ahí proviene la importancia de la gestión política de riesgos de desastres, que requiere un análisis y conocimiento previo de las condiciones de la comunidad, donde se deben tener en cuenta los riesgos y las vulnerabilidades para poder planificar acciones preventivas, desarrollar capacidades de afrontamiento y aumentar su resiliencia.

Los *riesgos* pueden ser concebidos por las combinaciones entre la probabilidad de que ocurra un evento y sus consecuencias negativas. Mientras que las *vulnerabilidades* son aquellas condiciones, características y circunstancias de una comunidad o sistema, que los hace susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza.

Todas las sociedades presentan las vulnerabilidades preexistentes que tienen que ver con el nivel de desarrollo de la sociedad afectada.

Una catástrofe puede ocasionarse en cualquier punto geográfico del mundo, sin embargo, las sociedades más desarrolladas tienen mayores capacidades para afrontarlo y la recuperación será más rápida que en aquellos países que carecen de capacidades socioeconómicas y de infraestructura adecuada. Entre los aspectos que incluye la condición de vulnerabilidad preexistente, se encuentran: el diseño y construcción deficiente de los edificios, la protección inadecuada de los bienes, la falta de información y de concientización pública, un reconocimiento oficial limitado.

La vulnerabilidad no es estática, sino dinámica en el tiempo, esto es, puede aumentar o disminuir, y aunque la catástrofe sea repentina, la gestación de la vulnerabilidad ha podido ser fruto de un largo proceso histórico (Pérez de Armiño; 2000). Cuando se presenta un desastre en una sociedad con un grado alto de vulnerabilidad, es muy probable que aumente su vulnerabilidad de base. En cambio, si una sociedad gestiona adecuadamente sus recursos disminuyendo sus vulnerabilidades, cuando se ocasione el desastre será rápida la reconstrucción, permitirá aumentar el aprendizaje y lograr aumentar sus capacidades.

En el marco de las políticas públicas de GRD, es esencial tener en cuenta tres medidas primordiales: la *prevención*, la *mitigación* y *preparación*.

La *prevención* implica la evasión absoluta de los impactos adversos de las amenazas y desastres conexos, es decir, evitar por completo los impactos de un desastre, muchas veces estas acciones son confundidas o asemejadas con las medidas de *mitigación* que sirven para disminuir o limitar los impactos adversos de las amenazas y los desastres a fines. La *preparación*, que se refleja en el conocimiento y las capacidades que desarrollan los gobiernos, los profesionales, las organizaciones para dar respuesta y llevar a adelante la recuperación, lo que permite aumentar la resiliencia a las comunidades afectadas (UNISDR; 2009).

La *resiliencia* es entendida como la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz. Una política pública de GRD a largo plazo, implica planificación con el fin de aumentar la capacidad de resiliencia de una población, para reducir al mínimo los riesgos, pero también es importante la capacidad de respuesta ante el posible desastre.

II. Comisión Cascos Blancos (COMCA): creación y desarrollo

La Iniciativa Cascos Blancos constituye un mecanismo que pone a disposición de la comunidad internacional un cuerpo de voluntarios capacitado e identificado previamente en apoyo de las actividades de socorro inmediato, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo. En vista de que el

número, la magnitud y la complejidad de los desastres naturales y las situaciones de emergencia social son cada vez mayores, se requiere de equipos de respuesta homogéneos, integrales y multidisciplinarios, como así también de la incorporación del concepto de conformación de una red de voluntariado multilateral y/o regional como instrumento de lucha y superación del hambre, la pobreza y las catástrofes naturales o antrópicas.

El antecedente inmediato de la Comisión Cascos Blancos de la Argentina, es el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1131, de 13 de julio de 1994, que crea la Comisión de Lucha contra el Hambre y la Pobreza con el objetivo de promover la Iniciativa Cascos Blancos en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, como organismo internacional dedicado a combatir las expresiones más extremas de pobreza, hambre, desnutrición, déficit educacional, sanitario y de infraestructura.

Un año más tarde, por el Decreto 379, de 28 de agosto de 1995, se sustituye la denominación de la Comisión de Lucha Contra el Hambre y la Pobreza por la de “Comisión Cascos Blancos”, con fundamento en que los alcances de la Iniciativa no se restringen a la lucha contra el hambre y la pobreza sino que se extienden a otros aspectos comprendidos en el concepto de la “emergencia humanitaria” y que esta expresión es asimismo la utilizada habitualmente en los ámbitos nacionales e internacionales.

En el año transferida en el año 2000 al ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Dto. 270/00), ya que la Ley de Ministerios, N° 22.520 (1992) le asigna a la Cancillería la competencia de *"...Entender en las políticas y determinación de acciones de asistencia humanitaria internacional, ayuda de emergencia y rehabilitación para el desarrollo a nivel internacional, su implementación, financiación y ejecución, en coordinación con los organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales..."*.

De esta forma, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto ejerce las referidas competencias desempeñando, a través de la Comisión Cascos Blancos y por Decisión Administrativa 70/2020, el rol de punto focal internacional del país en materia de asistencia humanitaria, atención de las emergencias, gestión integral del riesgo de desastres y la contribución al desarrollo sostenible, siguiendo los lineamientos asumidos por la comunidad internacional, y en alianza con las Agencias del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano.

La citada Decisión Administrativa expresa, además, que la responsabilidad primaria de COMCA es *"Entender en el diseño y la ejecución de la asistencia humanitaria, la atención de las emergencias, la*

gestión integral del riesgo de desastres y la contribución al desarrollo sostenible de la República Argentina a nivel internacional; y en la elaboración, desarrollo y difusión de las políticas, estrategias y acciones, su implementación y financiación, en coordinación con los organismos competentes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de otros organismos internacionales..."

Las acciones a llevar a cabo por la Comisión Cascos Blancos en cumplimiento de su responsabilidad primaria, tales como:

- Diseñar, planificar y ejecutar las acciones del programa internacional denominado "Iniciativa Cascos Blancos" y realizar su promoción en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de otros ámbitos multilaterales y bilaterales.
- Elaborar e implementar las estrategias referidas a la asistencia humanitaria, la atención de las emergencias, la gestión integral del riesgo de desastres y la contribución al desarrollo sostenible a nivel internacional, fomentando la incorporación de perspectivas que ayuden a reconocer y superar las diferencias y situaciones de discriminación e inequidad en las comunidades destinatarias de las mismas, con especial énfasis en las cuestiones de género.
- Diseñar, ejecutar y realizar el seguimiento de sus misiones humanitarias y de atención de emergencias, el despliegue de equipos de respuesta rápida, los envíos de suministros humanitarios y las acciones que promuevan la resiliencia y el desarrollo sostenible donde le sea requerido, fomentando las alianzas público privadas en la temática.

Elementos distintivos de Cascos Blancos (CB) de otros instrumentos de Asistencia Humanitaria

- 1.** Requiere escasa burocracia central administrativa, pero a su vez asegura la participación de un amplio cuerpo de voluntarios multidisciplinario y que cubre todo el espectro de necesidades en el ámbito de la lucha contra el hambre y la pobreza y de la asistencia humanitaria.
- 2.** Garantiza el soporte profesional y técnico-académico de su oferta a través de la firma de convenios con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y organismos internacionales. Estos organismos son también una de las tantas fuentes de selección de voluntarios.
- 3.** Incorpora voluntarios, en un proceso de selección, a una base de datos, la cual es utilizada como fuente para sus diferentes acciones de asistencia humanitaria.

4. Sistematiza, articula, fomenta y orienta el voluntariado para atender los llamados de la región y de la comunidad internacional en cuestiones de prevención de situaciones endémicas y de asistencia humanitaria.
5. Acude a las convocatorias de los organismos internacionales (ONU) y regionales (OEA) en las diferentes problemáticas de la comunidad internacional.
6. Aporta al cumplimiento de los mandatos de los organismos internacionales. En tal sentido contribuye con su accionar a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible/Agenda 2030, tales como reducción del hambre y la pobreza, educación, reducción del HIV/SIDA, respeto por la igualdad de género, los derechos humanos y los valores democráticos.
7. Garantiza la eficiencia y la eficacia en el manejo de los recursos humanos y materiales, asegurando transparencia en el uso de los mismos.
8. Selecciona y entrena equipos multidisciplinarios de voluntarios. Dichos equipos son autosuficientes en la ejecución de proyectos propios y poseen marcada identidad.
9. Dentro del marco de uno de los tipos de acciones, los Equipos de Rápida Respuesta (ERR), llegan a terreno en el plazo más breve posible, luego dentro ocurrido un desastre.
10. Fomenta la participación en el ámbito de la asistencia humanitaria de países en desarrollo.
11. Las acciones CB se apoyan y utilizan la capacidad del recurso humano local, ya que el equipo CB se conforma y consolida con la incorporación de los voluntarios del país receptor de la asistencia.

Tipos de Intervención Cascos Blancos

La Iniciativa Cascos Blancos ha basado y seguirá basando su accionar prioritariamente en dos áreas:

1. **La lucha contra el hambre y la pobreza:** que incluye el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y las acciones de rehabilitación y reconstrucción para el desarrollo.
2. **La atención inmediata ante desastres y catástrofes:** orientada a la asistencia humanitaria en la emergencia y a los procesos de reconstrucción posteriores.

Consecuente con lo anteriormente expuesto, Cascos Blancos ofrece una multiplicidad de acciones humanitarias, que pueden ser resumidas en cuatro tipos “básicos” de intervención:

Acciones de entrega de ayuda humanitaria

Se trata de acciones en respuesta a un desastre específico. La modalidad de intervención radica básicamente en la coordinación, envío y entrega a las autoridades locales de insumos diversos (ropa, frazadas, carpas, sales de rehidratación oral, potabilizadores de agua, medicamentos, alimentos, herramientas y otros). La

acción no suele superar los 3 días de duración, retirándose los voluntarios Cascos Blancos una vez realizada la entrega y distribución de donaciones.

Acciones de asistencia humanitaria en emergencias

Este tipo de acciones se caracterizan por el envío de un Equipos de Rápida Respuesta de voluntarios Cascos Blancos dentro del plazo más breve posible, luego de ocurrido un desastre, para trabajar en diversas áreas o temas puntuales preestablecidos previamente. La duración de las acciones no excede los 3 meses, período en el que se desarrolla en terreno un módulo que, sea cual fuere, incluye la capacitación de los recursos locales y la asistencia a los damnificados.

Acciones de rehabilitación y reconstrucción para el desarrollo

Se trata de acciones de contenido sustancialmente diferente a las anteriores. Son aquellas actividades más estrechamente vinculadas a la lucha contra el hambre y la pobreza, ya que su objetivo último es corregir los efectos no deseables que producen las crisis económicas, sociales y políticas. Son acciones que tienen por objetivos, entre otros, la atención sanitaria, educativa, agroalimentaria y las que permiten plantar los cimientos básicos para el desarrollo, para evitar la ocurrencia de nuevas emergencias o minimizar sus efectos, fomentando capacidades locales que fueron afectadas por un desastre específico, o que eran inexistentes hasta ese momento. En general, los equipos de voluntarios Cascos Blancos permanecen en alrededor de 6 meses, con posibilidad de renovación.

Acciones de difusión de la Iniciativa Cascos Blancos

Son actividades académicas desarrolladas en diversos ámbitos (escuelas y universidades públicas y privadas, ONGs, organismos nacionales e internacionales, etc.) que tienen por único objetivo la difusión e instalación de la ICB, su doctrina y metodología de trabajo conforme a instrucciones de la Asamblea General de Naciones Unidas y decreto de creación de la Comisión Cascos Blancos. Algunas de estas acciones fueron seminarios como los realizados junto con la OEA y el BID en el Uruguay (para los países de Sudamérica) y en Panamá (para Centroamérica y Caribe), talleres, participación en charlas, congresos y conferencias, impresión y difusión de folletería y revistas, etc..

Financiamiento

La Comisión Cascos Blancos cuenta para sus actividades con una partida dentro del presupuesto nacional. Además, dispone de tres “ventanillas”: una en el seno de la Agencia de Voluntarios de Naciones Unidas, otra en el Fondo Especial OEA/Cascos Blancos y por último en el marco del Convenio OEA/BID/Cascos Blancos. Las mismas, que son exclusivamente administradas por las Naciones Unidas y la OEA, sirven para canalizar contribuciones públicas o privadas y para financiar misiones de asistencia humanitaria

Los fondos permiten la realización de misiones *multilaterales*, ejecutadas en el marco de las Naciones Unidas y sus Agencias y de la OEA; *bilaterales*, efectuadas directamente por Cascos Blancos, sin la mediación de una Agencia u Organismo Internacional y *nacionales*, que si bien la misión de Cascos Blancos es la atención humanitaria hacia el exterior, si la magnitud de una necesidad en la Argentina lo requiere, y así los dispone el Gobierno Nacional, se ejecutan acciones de asistencia dentro del territorio.

Reconocimientos internacionales

Desde su creación hasta la actualidad, la Comisión Cascos Blancos se ha transformado en una herramienta importante de la política exterior argentina en su vínculo con el mundo, y en la promoción de los valores que guían las relaciones del país con la comunidad internacional. Muestra de ello es el reconocimiento que, desde su creación, esta Iniciativa argentina pionera en el mundo ha tenido en las Asambleas Generales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), mediante Resoluciones sobre Cascos Blancos adoptadas por consenso; aval que se ha venido renovando cada tres años. Las últimas Resoluciones fueron la AG/RES 2915 (XLVIII-O/18) de la OEA en junio de 2018 y la A/RES/73/138 de la ONU de diciembre del mismo año

Labor durante la Pandemia

Al tener Cascos Blancos por misión contribuir a la reducción de vulnerabilidades, la gestión integral del riesgo de desastres y la asistencia humanitaria, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015- 2030., desde el comienzo de la COVID-19, se comprendió que la experiencia humanitaria de Cascos Blancos podía contribuir con las estrategias de respuesta a la pandemia, por ello, esta emergencia impuso el desafío de brindar esa ayuda en territorio nacional. Si en otras oportunidades nuestras voluntarias y voluntarios estuvieron dispuestos a arriesgar su vida en Haití o El Líbano, esta vez lo han hecho en la Villa 31, en Villa Azul o en la Provincia de Misiones con gran profesionalismo.

Sin embargo, a pesar de esta situación extraordinaria, hemos podido continuar con el envío de insumos humanitarios y emprender nuevos proyectos vinculados con objetivos que creemos sustanciales: la transversalización de la perspectiva de género, la promoción de comunidades sostenibles, la cooperación y difusión de nuestro modelo de voluntariado, la capacitación constante de los voluntarios y voluntarias, así como la consolidación de redes y espacios de trabajo a nivel nacional e internacional.

La capacidad de respuesta y la garantía de resiliencia de nuestros países se basan en sistemas de salud pública de calidad, derechos laborales sólidos, un sector privado fuerte y un desarrollo científico y tecnológico soberano.

La pandemia es una oportunidad de volver a demostrar el rol de los Estados para defender y garantizar derechos, de los diálogos con actores no estatales para construir políticas públicas y del protagonismo de la comunidad organizada para gestionar este tipo de desastres.

Tres acciones que se destacan en el desarrollo de las actividades adaptándose a los cambios mundiales que vienen aconteciendo:

Plan de transversalización de la perspectiva de género

El esfuerzo por garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y diversidades es política de Estado en Argentina. Cascos Blancos ha erigido un plan de transversalización de la perspectiva de género para expresar estos esfuerzos en sus actividades y áreas de trabajo. Esto implica tanto alcanzar la paridad de género en los equipos humanitarios, como asumir esta perspectiva como un compromiso sustancial que permita el acceso con equidad al diseño, planificación y ejecución de sus acciones.

Asimismo, Cascos Blancos es parte del Plan Nacional de Acción para la Implementación de la Resolución 1325/2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y se ha propuesto desarrollar e informar diversos objetivos para contribuir con dicha agenda. Por ello tenemos el compromiso de incrementar la presencia de mujeres y diversidades en las misiones de asistencia humanitaria; aumentar su participación y liderazgo en los espacios de toma de decisiones; incluir la perspectiva de género en todas las acciones transversales de la asistencia humanitaria, entre otros.

Resiliencia y desarrollo local para la Reducción de Riesgo de Desastres

En su carácter de punto focal internacional de UNDRR, Cascos Blancos tuvo un rol protagónico para la difusión y desarrollo de la Campaña Mundial “Desarrollando Ciudades Resilientes: mi ciudad se está preparando” (MCR) en Argentina. En tal sentido, elaboró un programa cuya “Hoja de Ruta para Gobiernos Locales” fue presentado en talleres de los que han participado más de 140 municipios del país, generando espacios de trabajo con otros organismos nacionales enmarcados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendai y la Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Es por eso que asume su compromiso con la continuación de dicho programa, a través de la “Iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030” (MCR2030) y proyecta su accionar a la promoción de ciudades resilientes con alcance internacional. En un plan de 3 etapas, que despliega la herramienta “Resiliencia y desarrollo local para la Reducción de Riesgo de Desastres”, se acompaña a las comunidades y gobiernos locales a (a) mejorar la comprensión del riesgo y asegurar su compromiso con la reducción del riesgo de desastres y la resiliencia a nivel local; (b) fortalecer la capacidad de las ciudades para desarrollar estrategias/planes locales para fortalecer su resiliencia; y (c) apoyar a las ciudades en la implementación de los mismos a través de la presentación de proyectos.

Voluntariado Ambiental

La iniciativa busca impulsar acciones colectivas de restauración y manejo sustentable de los recursos naturales a nivel local, a través de la implementación de medidas de adaptación y reducción de riesgos basada en ecosistemas tales como: la restauración ecológica de ecosistemas naturales, el manejo comunitario de los recursos naturales, especialmente los recursos hídricos y forestales, el establecimiento de corredores ecológicos, la utilización de humedales artificiales para el tratamiento de aguas residuales, el establecimiento de sistemas agropecuarios diversos, la conservación de plantas medicinales utilizadas por comunidades indígenas, entre otras.

Para desarrollar cada proyecto acuden voluntarias y voluntarios con conocimientos especializados y experiencia en restauración de ecosistemas, conservación de la biodiversidad, agroecología, protección y saneamiento ambiental, gestión ambiental, gestión del patrimonio, turismo sostenible, gestión forestal, manejo y gestión de recursos naturales, entre otros. El objetivo es elaborar diagnósticos locales y promover una acción colectiva ante el cambio climático que sienta las bases para un voluntariado ambiental local.

2020 en números

- 1445 voluntarios desplegados
- 17 Misiones de asistencia humanitaria
- 12 envíos de insumos humanitarios
- 82 donaciones internacionales gestionadas
- Elaboración de una guía operativa básica para la recepción de donaciones internacionales · 1 nuevo voluntariado ambiental
- Guía “Respuesta integral e integrada a las violencias por motivos de género en el ámbito local” presentada en el marco del Proyecto Sinergias
- Vicepresidencia II de Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate (INSARAG)
- Presidencia Pro Tempore de Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (RMAGIR)
- Coordinación regional de la Campaña “Desarrollando Ciudades Resilientes 2030”
- 8 programas de formación desarrollados: 3104 personas capacitadas, entre voluntarios, trabajadores del Estado y público en general

Conclusiones

La Iniciativa Cascos Blancos ha demostrado, por medio de sus propuestas, sus articulaciones entre países y organismos, sus actividades y resultados, que constituye una herramienta valiosa en materia de cooperación, financiación y movilización de recursos.

Desde su creación, Cascos Blancos ha desarrollado más de 400 misiones internacionales de asistencia humanitaria en los 5 continentes, realizando acciones en 81 países. Cuenta con una red de vinculaciones de cooperación bilateral y multilateral internacional a través de las cuales coordina la respuesta inmediata ante desastres sicionaturales, actúa en tareas de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo, y promueve la prevención, la gestión del riesgo y resiliencia comunitaria.

En el plano internacional, Cascos Blancos es el punto focal ante la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) y trabaja para la implementación de los lineamientos acordados en el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres 2015-2030, en cuanto al fomento y al fortalecimiento de la reducción del riesgo de desastres a nivel global, regional, nacional y local. Asimismo, tiene la responsabilidad de implementación del indicador 11b del ODS 11 de la Agenda 2030, mediante el desarrollo de la Campaña de Ciudades Resilientes.

En el ámbito nacional, Cascos Blancos coordina la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, promueve las iniciativas y campañas internacionales relativas a la asistencia humanitaria, la atención de las emergencias, la gestión integral del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible a las que adhiere la República Argentina, desarrollando las tareas de sensibilización, monitoreo, implementación, de conformidad con los compromisos internacionales asumidos; y representa al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), articulando diferentes actividades en el territorio argentino

De esta forma, la asistencia humanitaria argentina se ha transformado en una política pública, una buena forma de vincularse con países, gobiernos y comunidades, en cumplimiento y promoción de los principios y valores que guían las relaciones de nuestro país bajo el irrestricto respeto al Derecho Internacional Público.

Bibliografía consultada

- Abrisketa Joana (2000) Acción Humanitaria: Acción y Evolución. En Pérez de Armiño, Karlos (Dir). Diccionario de acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo Barcelona Icaria y Hegoa. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1>
- Cascos Blancos (2019). Informe Cascos Blancos 2016-2019. Disponible en: www.cascosblancos.gob.ar
- Cascos Blancos (2020). Informe Cascos Blancos 2020. Disponible en: www.cascosblancos.gob.ar
- Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres UNISDR (2009) Terminología de UNISDR 2009 sobre Reducción de Riesgo de Desastres. Ginebra, Suiza. 2009. Disponible en: www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf
- Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres UNISDR (2006) Marco de Acción de Hyogo (2005-2015): Aumento de la resiliencia de las Naciones y las comunidades ante los desastres. Disponible en: <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-frameworkspanish.pdf>
- Organización de Naciones Unidas (1999) Declaración final adoptada por el Foro del Programa del Decenio Internacional para la Reducción de Riesgos de Desastres (DIRDN). Disponible en: <http://www.unisdr.org/2011/docs/genevamandate/Geneva-mandate-SP.pdf>
- Organización de Naciones Unidas- Estrategia internacional para la Reducción de Desastres (1994) Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro. Disponible en: <http://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf>
- Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO. (2009). Análisis de sistema de Riesgos de Desastres: Una guía. Serie 13 sobre Medio Ambiente y La Gestión de Recursos Naturales. Roma, Italia. Disponible en: www.fao.org/3/a-i0304s.pdf
- Organización de Naciones Unidas (2001) Marco de Acción para la implementación de la Estrategia internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) Disponible en: <http://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm>
- Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres UNISDR (2015). Marco de Acción Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres 2015-2030. Ginebra Suiza. Disponible en: www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- Pérez Armiño, Karlos (2000) Desastres. En Pérez de Armiño, Karlos (Dir). Diccionario de acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo Barcelona Icaria y Hegoa. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/72>
- Pérez Armiño, Karlos (2000) Gestión de Desastres. En Pérez de Armiño, Karlos (Dir). Diccionario de acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo Barcelona Icaria y Hegoa. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/119>