



# ESTRATEGIA DE ABOGACÍA Y HOJA DE RUTA

Fortalecimiento del rol auxiliar de la Sociedad  
Nacional de la Cruz Roja Boliviana



**© Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2022**

Se autoriza citar, copiar, traducir o adaptar, total o parcialmente el contenido de esta publicación sin autorización expresa de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, con fines no comerciales, siempre y cuando se mencione claramente la fuente.

**Señas:** Las solicitudes para la reproducción comercial deberán dirigirse a la IFRC:

**Dirección:** Chemin des Crêts 17, Petit-Saconnex, 1209 Ginebra, Suiza

**Apartado postal:** 303, CH-1211 Ginebra 19, Suiza

**T** +41 (0)22 730 42 22 | **F** +41 (0)22 730 42 00 | **E** [secretariat@ifrc.org](mailto:secretariat@ifrc.org) | **W** [ifrc.org](http://ifrc.org)

Foto de portada: Cruz Roja Boliviana

## **SOBRE LA FEDERACIÓN INTERNACIONAL Y SU UNIDAD DE DERECHO RELATIVO A DESASTRES (IFRC DL)**

La IFRC DL y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tienen 20 años de experiencia en la prestación de asesoramiento técnico a los gobiernos para fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres a través de leyes y políticas, y en el fomento de la capacidad de los interesados nacionales en materia de derecho relativo a los desastres.

Hasta la fecha, hemos prestado apoyo a más de 40 países para fortalecer sus leyes sobre desastres y hemos llevado a cabo actividades de derecho de los desastres en más de 90 países. IFRC DL también es líder en la realización de investigaciones y en el desarrollo de orientaciones innovadoras sobre las mejores prácticas nacionales.

Ha elaborado cuatro documentos de orientación clave:

1. Las Directrices para la facilitación y la reglamentación nacionales del socorro internacional en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial (comúnmente conocidas como Directrices IDRL);
2. La lista de verificación sobre el derecho y reducción del riesgo de catástrofes (la lista de verificación de la RRD);
3. La lista de verificación sobre el Derecho y la preparación y respuesta doméstica ante desastres (la lista de verificación DPR); y
4. La Guía sobre Derecho y Preparación y Respuesta ante Emergencias de Salud Pública (versión piloto).

Los tres primeros documentos de orientación han sido refrendados por los Estados parte de los Convenios de Ginebra y los componentes del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja mediante resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

Las partes interesadas en el ámbito de los desastres los utilizan como punto de referencia para evaluar y fortalecer las leyes nacionales sobre desastres. IFRC DL también ha elaborado numerosas herramientas de aplicación para facilitar el fortalecimiento de los marcos jurídicos nacionales.

El trabajo de IFRC DL es posible gracias al generoso apoyo de sus socios, entre los que se encuentran instituciones académicas, bufetes de abogados, autoridades gubernamentales y Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Si desea apoyar el trabajo de IFRC DL, póngase en contacto con [disaster.law@ifrc.org](mailto:disaster.law@ifrc.org)

Para más información sobre IFRC DL, visite [disasterlaw.ifrc.org/](http://disasterlaw.ifrc.org/)

# CONTENIDO

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>5</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>6</b>
<b>METODOLOGÍA DE TRABAJO</b>	<b>7</b>
<b>I. ¿QUÉ ES LA ABOGACÍA LEGISLATIVA?</b>	<b>8</b>
<b>II. ESTRATEGIA DE ABOGACÍA PARA LA CRUZ ROJA BOLIVIANA</b>	<b>11</b>
<b>III. DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS Y DESAFÍOS DE LA CRUZ ROJA BOLIVIANA IDENTIFICADOS EN LA EVALUACIÓN DE SU ROL AUXILIAR</b>	<b>13</b>
Respecto a Ley Constitutiva de la Cruz Roja Boliviana	13
Respecto a la salud y al bienestar social	15
Respecto con la reducción de riesgos y atención de desastres	15
Respecto a la migración	16
Respecto al emblema	16
Respecto al personal y voluntariado	16
Respecto a la fiscalidad	17
Respecto al financiamiento	17
Respecto al acceso y libertad de movimiento	18
Respecto a bienes, equipos y personal de socorro	18
Respecto a otras áreas no tradicionales	18
<b>IV. ENTORNO EXTERNO QUE AFECTA EL ROL AUXILIAR DE LA CRUZ ROJA BOLIVIANA</b>	<b>19</b>
<b>V. REGISTRO DE LOS RIESGOS PARA LA ABOGACÍA</b>	<b>24</b>
<b>VI. FORMULACIÓN DEL DISCURSO DE ABOGACÍA CON CREDIBILIDAD Y REDUCIENDO LOS RIESGOS, EN BASE A LA TÉCNICA DEL “DISCURSO DEL ASCENSOR”</b>	<b>28</b>
<b>VII. DESARROLLO DE TEORÍA DEL CAMBIO PARA LA ABOGACÍA QUE PERMITAN LOGRAR EL CAMBIO HACIA LAS RECOMENDACIONES IDENTIFICADAS EN LA EVALUACIÓN DEL ROL AUXILIAR</b>	<b>30</b>
<b>VIII. PLANIFICACIÓN PARA EL MANEJO DEL ÉXITO DE LA CAMPAÑA DE ABOGACÍA</b>	<b>32</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>33</b>

# AGRADECIMIENTOS

Esta Estrategia de Abogacía ha sido elaborada por la unidad de Derecho Relativo a Desastres de la Federación Internacional (IFRC DL, por sus siglas en inglés). El autor principal es el consultor Augusto Hernández. El asesoramiento técnico, la revisión y la edición fueron proporcionados por las responsables del proyecto de la IFRC; Sophie Teyssier, Coordinadora de Abogacía Legislativa de la IFRC, y Rebeca Muñoz, Oficial de Derecho Relativo a Desastres.

Un especial agradecimiento a la Delegación del Clúster de Sudamérica para la Comunidad Andina y de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja de Bolivia, que revisaron el informe y aportaron comentarios basados en sus áreas técnicas de experiencia: Rubén Romero, jefe de Delegación del Clúster Países Andinos, así como a Daniel Rejas y Marta Gualtieri. Especial agradecimiento a Gonzalo de la Fuente, Larry Fernández, Reynaldo Villanueva y Guillermo Fernández.

La IFRC agradece sinceramente a cada uno de los involucrados en este trabajo, sin los cuales este Informe no podría haberse preparado. La IFRC desea agradecer y reconocer al Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, cuyo apoyo financiero permitió su elaboración.



Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo



## RESUMEN EJECUTIVO

La presente estrategia de abogacía y hoja de ruta se ha diseñado en base a una evaluación inicial del rol auxiliar de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Boliviana en las leyes y políticas, y a los comentarios recibidos durante los talleres con representantes de dicha Sociedad Nacional durante los meses de septiembre y noviembre de 2021. El objetivo de este documento es que sirva de herramienta para que la Sociedad Nacional se posicione en las leyes y políticas nacionales y sectoriales, y mejore la eficacia de su rol auxiliar.



Campamento Nacional: "Juntos Somos #Imparables". Cruz Roja Boliviana, 2022.

## METODOLOGÍA DE TRABAJO



El formato y la estructura de la presente estrategia sigue las recomendaciones, orientaciones y preguntas propuestas en el documento denominado Guía para fortalecer el rol auxiliar mediante leyes y políticas (“la Guía”), publicado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) en el primer semestre de 2021<sup>1</sup>. Al respecto, el capítulo V de la Guía describe el proceso que las Sociedades Nacionales pueden seguir para hacer abogacía con el fin de fortalecer su rol auxiliar en la legislación nacional. Asimismo, en el diseño de la estrategia y hoja de ruta se ha considerado la Caja de Herramientas de Abogacía Legislativa de la IFRC, publicada en el 2018<sup>2</sup>, concebido para fortalecer los conocimientos y habilidades de abogacía legislativa de la IFRC y las Sociedades Nacionales, y servir como recurso para la abogacía legislativa.

Con base en la Guía y a la Caja de Herramientas de Abogacía Legislativa, la presente estrategia ha sido desarrollada considerando los siguientes pasos y secciones:

1. ¿Qué es la abogacía legislativa?
2. El Rol auxiliar de la Cruz Roja Boliviana: definición, aplicación y práctica
3. Definición de los problemas y desafíos de la Cruz Roja Boliviana identificados en la evaluación de su rol auxiliar
4. Consideraciones vinculadas al entendimiento del entorno externo que afecta el rol auxiliar de la Cruz Roja Boliviana
5. Registros de los riesgos para la abogacía
6. Formulación del discurso de abogacía con credibilidad y reduciendo los riesgos, en base a la técnica del “discurso del ascensor”
7. Desarrollo de teoría del cambio para la abogacía que permitan lograr el cambio hacia las recomendaciones identificadas en la evaluación del rol auxiliar
8. Planificación para el manejo del éxito de la campaña de abogacía
9. Conclusiones

<sup>1</sup> IFRC (2021) Guía para fortalecer el rol auxiliar mediante leyes y políticas. Ginebra. En: [https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster\\_law/2021-04/20210414\\_AuxiliaryRole\\_SP\\_Online\\_FINAL.pdf](https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-04/20210414_AuxiliaryRole_SP_Online_FINAL.pdf)

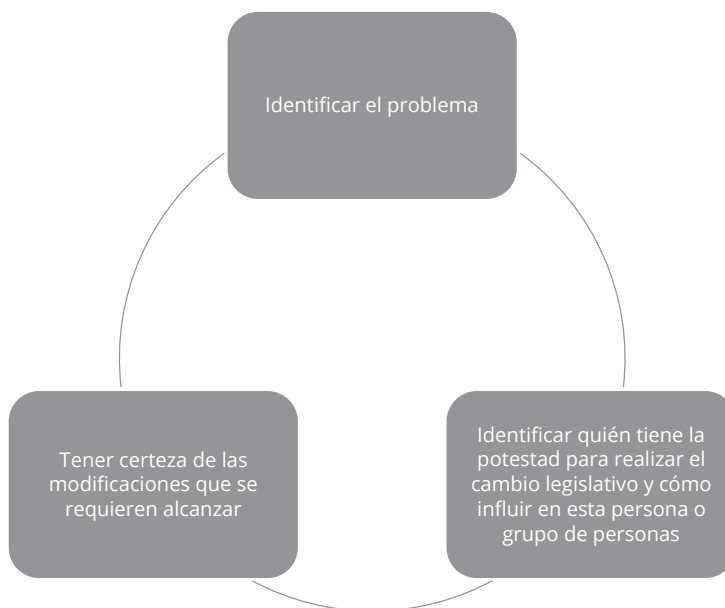
<sup>2</sup> IFRC(2018). Conjunto de herramientas para la abogacía legislativa - Guía para principiantes. Ginebra.

# I. ¿QUÉ ES LA ABOGACÍA LEGISLATIVA?



La abogacía legislativa es un proceso que “se enfoca en lograr cambios de leyes y de políticas a nivel nacional y local”<sup>3</sup> con la finalidad de fortalecer un derecho o situación en el marco normativo de un país, como lo es el rol auxiliar y la misión humanitaria de la Cruz Roja Boliviana. La abogacía legislativa es un proceso consiente, con un inicio y un fin. Una ley nacional o sectorial difícilmente será modificada sin una fuerza que oriente el cambio. En ese sentido, para tener éxito, se requiere de una organización mínima con capacidad de agencia y decisión que movilice ese cambio mediante la construcción de alianzas, la incidencia, la argumentación o la persuasión informada, y que sea capaz de adaptarse estratégicamente a la realidad social y política del país, siempre en el marco de un plan con metas claramente definidas donde los riesgos se evalúen constantemente.

Considerando lo anterior, la abogacía legislativa implica al menos tres aspectos básicos: (i) identificar el problema; (ii) identificar quién tiene la potestad de realizar el cambio deseado y cómo influir en esta persona o grupo de personas; y, (iii) tener certeza de las modificaciones legales, de políticas o de prácticas, que se requieren alcanzar.



<sup>3</sup> IFRC (2018). Conjunto de herramientas para la abogacía legislativa - Guía para principiantes. Ginebra. P. 11.



Para lograr la transformación, la *Organizational Research Services* (ORS)<sup>4</sup> propone ‘seis teorías’, o ‘vías’ que pueden servir de base para el desarrollo de teorías de cambio y modelos para la abogacía. ORS señala que estas ideas o suposiciones internas sobre la elaboración de políticas pueden visualizarse en forma de diagramas que expresen las relaciones entre las acciones de abogacía y los resultados esperados. Esto es importante de anotar porque conocer e incorporar las teorías de las ciencias sociales existentes a nuestras estrategias puede agudizar nuestro pensamiento, proporcionar nuevas formas de ver el mundo de la política y, en última instancia, mejorar nuestras teorías del cambio.

Las siguientes son las seis teorías de las ciencias sociales propuestas por ORS sobre cómo se produce el cambio político (o legislativo):

- **Un salto grande.** Esta teoría reconoce que -cuando las condiciones lo permiten- el cambio puede producirse repentinamente y a pasos agigantados, modificando el curso de la historia. Esto es muy distinto a los cambios graduales que no suelen modificar radicalmente el statu quo. Esta teoría también se conoce como “teoría del equilibrio puntuado”, derivada de la terminología de la ciencia evolutiva.
- **La coalición y las alianzas.** Esta teoría propone que el cambio político se produce a través de una actividad coordinada entre individuos u organizaciones con las mismas convicciones políticas, que se unen para trabajar juntas con un propósito común para lograr un objetivo común.
- **Espacios Políticos/ Ventana en política.** Esta teoría reconoce que las situaciones en las que un hecho externo, ocurridas en el mundo exterior, pueden representar una oportunidad para promover un cambio.
- **Mensajes y marcos.** Esta teoría propone la necesidad de evaluar cómo se transmiten los mensajes, en la forma y los medios utilizados, para asegurar que se mantenga la eficacia. Esta teoría invita a probar y afinar los mensajes para lograr el mayor impacto posible.
- **Política de poder.** Esta teoría propone que el cambio de políticas se logra trabajando directamente con quienes tienen poder y la capacidad de cambiar las leyes.
- **Organización comunitaria.** Esta teoría propone que el cambio de políticas se produce mediante la acción colectiva de una comunidad que se organiza para el cambio.

Sumada a las seis teorías mencionadas como marco teórico, existen diferentes herramientas de abogacía que pueden ser utilizadas en distintos contextos y momentos, en cada una de esas teorías independientemente o de forma conjunta. El desafío es identificar cuándo y cómo utilizar estos mecanismos:

Las cuatro herramientas claves para la abogacía legislativa son:

- **Investigación y análisis.** Es central tener una sólida base de investigación y evidencia respaldando el trabajo de abogacía.
- **Cabildeo.** Hablar directamente con alguien de influencia, que puede ser un objetivo en sí mismo o el paso necesario para la construcción de posibles alianzas.
- **Medios de comunicación.** Proyectarse mediante los medios de comunicación siempre es una opción para la abogacía, pero debe medirse adecuadamente el riesgo que ello significa.

<sup>4</sup> Organizational Research Services (2014) Pathways for Change: 6 Theories about How Policy Change Happens. En: [http://nmd.bg/wp-content/uploads/2014/04/TW1\\_Pathways\\_for\\_change\\_6\\_theories\\_about\\_how\\_policy\\_change\\_happens.pdf](http://nmd.bg/wp-content/uploads/2014/04/TW1_Pathways_for_change_6_theories_about_how_policy_change_happens.pdf)

- **Construcción de alianzas.** Trabajar con aliados, socios y aliados, o en coaliciones, es un mecanismo útil para construir una masa crítica a favor del cambio que se busca lograr.



## II. ESTRATEGIA DE ABOGACÍA PARA LA CRUZ ROJA BOLIVIANA



### El Rol Auxiliar de la Cruz Roja Boliviana: definición, aplicación y práctica

El rol auxiliar es una característica distintiva de todas las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que las diferencia de las demás organizaciones humanitarias. En base al rol auxiliar, las Sociedades Nacionales tienen la misión de apoyar a los poderes públicos complementando o sustituyendo sus servicios humanitarios, dentro de lo establecido en los siete Principios Fundamentales que proporcionan un marco ético, operacional e institucional a la labor del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Estos principios son humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad.<sup>5</sup>

El rol auxiliar tiene su origen en el siglo XIX, cuando las primeras Sociedades Nacionales se crearon para asistir a los servicios médicos militares en los enfrentamientos bélicos. Con el paso del tiempo, este rol se ha visto reforzado por los acuerdos de las conferencias internacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna, particularmente en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna del año 2007, que estableció el rol auxiliar de las Sociedades Nacionales como determinante para la función que estas cumplen dentro de los países en que operan.

De acuerdo con la Resolución 2 adoptada en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y Media Luna constituyen actores privados y autónomos en cada país, independiente de los poderes públicos que rigen cada Estado, a fin de poder operar bajo un principio de neutralidad. Esto requiere que las Sociedades Nacionales estén debidamente reconocidas en su rol auxiliar por el gobierno, sobre la base de los Convenios de Ginebra de 1949 y la legislación del país. Su condición jurídica es por ello única o singular, pues a pesar de tratarse de organizaciones privadas, tienen también funciones públicas que son reconocidas oficialmente.

Por ello, el artículo 4 de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, establece que la Sociedad Nacional debe *"estar debidamente reconocida por el Gobierno legal de su país, sobre la base de los Convenios de Ginebra y de la legislación nacional, como sociedad de socorro"*

<sup>5</sup> IFRC. Principios Fundamentales. En: <https://www.icrc.org/es/principios-fundamentales>

*voluntaria, auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario*<sup>6</sup>. El rol auxiliar, por lo tanto, debe ser distinguido por los gobiernos y poderes públicos de cada país en el que operan

Si bien las Sociedades Nacionales y los gobiernos pueden coordinar estrechamente y compartir prioridades a fin de permitir que las primeras cumplan eficientemente su rol auxiliar, es necesario recalcar que esto no implica de ninguna manera una subordinación de las Sociedades Nacionales a los poderes públicos. Por el contrario, estas tienen la prerrogativa de resistir cualquier interferencia o presión que contravenga sus Principios Fundamentales, además de tener la autonomía de poder organizar y llevar a cabo acciones en defensa y protección de grupos vulnerables que no estén contempladas o priorizadas por los gobiernos.

Aún así, a pesar de la independencia y autonomía de las Sociedades Nacionales, su rol y alcance es más valioso y eficiente cuando está adecuadamente definido en las leyes de un país. Por ello, la Resolución 2 adoptada en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja insta a las Sociedades Nacionales y a las autoridades gubernamentales a establecer asociaciones claras, equilibradas y recíprocas. De ahí se deriva el valor y la necesidad de contar con un marco jurídico claro que defina las condiciones de esta relación y las responsabilidades y complementariedades.

Como se describió en la XXX Conferencia Internacional en 2007<sup>7</sup>:

*los poderes públicos y las Sociedades Nacionales, en su función de auxiliares de los mismos, gozan de una asociación específica y característica, que implica responsabilidades y beneficios mutuos, sobre la base del derecho nacional e internacional, en la cual los poderes públicos nacionales y la Sociedad Nacional convienen en ámbitos en los cuales la Sociedad Nacional complementa los servicios humanitarios que prestan los poderes públicos o sustituye a éstos en la prestación de dichos servicios; la Sociedad Nacional debe tener la capacidad de prestar servicios humanitarios en todas las circunstancias de conformidad con los Principios Fundamentales, en particular los de neutralidad e independencia, y sus obligaciones dimanantes de los Estatutos del Movimiento, según acordaron los Estados en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.*

En la práctica significa que el rol auxiliar de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Boliviana debe estar debidamente reconocido en las leyes y políticas nacionales, donde expresamente se respete su autonomía y se le brinde las facilidades legales para cumplir dicho rol y su misión humanitaria.

<sup>6</sup> Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, aprobados por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja en Ginebra el mes de octubre de 1986, modificados en 19951 y en 2006. P. 9. En: <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/statutes-es-a5.pdf>

<sup>7</sup> IFRC (2007) Informe de la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Ginebra. P. 49. En: <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/2011/bluebook-2007-spanish.pdf>

### III. DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS Y DESAFÍOS DE LA CRUZ ROJA BOLIVIANA IDENTIFICADOS EN LA EVALUACIÓN DE SU ROL AUXILIAR



En base a la evaluación del rol auxiliar de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Boliviana en las leyes y políticas de Bolivia realizada entre los meses de agosto y septiembre, y en los comentarios recibidos durante los talleres con representantes de dicha Sociedad Nacional durante los meses de agosto, septiembre y noviembre de 2021, se han identificado las siguientes conclusiones y recomendaciones para fortalecer su rol auxiliar.

#### Respecto a Ley Constitutiva de la Cruz Roja Boliviana

- La Cruz Roja Boliviana no cuenta con una ley íntegra que cumpla con los criterios recomendados en la Guía, que facilite su rol auxiliar de los poderes públicos y le permita cumplir su misión humanitaria. Es necesario reconocer que el rol auxiliar de la Cruz Roja Boliviana en las leyes nacionales y sectoriales es débil. En ese sentido, esta es una buena oportunidad para diseñar una Ley Constitutiva que sirva como pretexto para solidificar lazos fuertes con el Estado boliviano.

Dicha Ley Constitutiva, siguiendo la ley modelo propuesta en el Anexo I de la Guía para fortalecer el rol auxiliar a través de las leyes y las políticas<sup>8</sup>, debe contener, como mínimo, lo siguiente:

- Un reconocimiento expreso que la Cruz Roja Boliviana es una sociedad de socorro voluntaria, auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario, reconocida y autorizada sobre la base de los Convenios de Ginebra y de sus Protocolos Adicionales.
- Una definición del rol auxiliar de la Cruz Roja Boliviana que concuerde con la Resolución 2 de la XXX Conferencia Internacional.
- Una descripción de las funciones y los deberes de la Cruz Roja Boliviana y de los poderes públicos de conformidad con la resolución 2 de la XXX Conferencia Internacional.
- Un señalamiento expreso de que las autoridades públicas respetan y reconocen en todo momento la adhesión de la Cruz Roja Boliviana a los Principios Fundamentales, así como el derecho de que la Cruz Roja Boliviana tiene deberes jurídicos como componente del Movimiento y como miembro de la Federación Internacional.

<sup>8</sup> Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra (2021) Guía para fortalecer el rol auxiliar mediante leyes y políticas. En: [https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster\\_law/2021-04/20210414\\_AuxiliaryRole\\_SP\\_Online\\_FINAL.pdf](https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-04/20210414_AuxiliaryRole_SP_Online_FINAL.pdf)

- Un señalamiento expreso de que la Cruz Roja Boliviana es la única Sociedad Nacional del país y que realiza sus actividades en todo el territorio del país mediante filiales departamentales y municipales.
  - Una disposición de que la Cruz Roja Boliviana debe actuar en todo momento de conformidad con sus Estatutos.
  - Un señalamiento expreso en relación con el uso debido del emblema de la Cruz Roja y de que su uso indebido será sancionado.
  - Una disposición que señale que la Cruz Roja Boliviana tiene personalidad jurídica y que puede llevar adelante todos los actos jurídicos de acuerdo con ley.
  - Una disposición que describa las principales actividades de la Cruz Roja Boliviana de manera exhaustiva y de alto nivel.
  - Una descripción del objeto de la Cruz Roja Boliviana que sea coherente con el Preámbulo de los Estatutos del Movimiento y el artículo 3.1 de la Guía, que propone el siguiente texto: *"Además de prestar colaboración a los servicios sanitarios de las fuerzas armadas en tiempos de conflicto armado, el cometido de la Sociedad es prevenir y paliar el sufrimiento humano con absoluta imparcialidad, sin discriminación por motivos de nacionalidad, raza, sexo, religión, clase u opinión política"*.
- La Ley Constitutiva también debe contener asuntos vinculados a la fiscalidad, el financiamiento, al acceso y libre movimiento, y a las aduanas, que se desarrollan a mayor profundidad líneas más abajo, pero que en resumen son los siguientes:
    - Que la Cruz Roja Boliviana será exonerada del pago de los impuestos vigentes o que se instituyan en el futuro tanto nacionales, como departamentales y municipales debido a su rol auxiliar de los poderes públicos.
    - Que los recursos financieros de la Cruz Roja Boliviana, incluidos sus recursos financieros y bienes inmuebles, así como la renta de sus actividades generadoras de ingresos, se han de beneficiar de la exención de tasas e impuestos.
    - Que los poderes públicos deben constituir reservas para financiar el costo de cualquier servicio o actividad que puedan solicitar a la Cruz Roja Boliviana dentro de su rol auxiliar.
    - Que los donativos que personas físicas o morales hagan en favor de la Sociedad Nacional han de beneficiarse de la exención de impuestos.
    - Que la Cruz Roja Boliviana tiene el derecho legal de circular libremente por el país y de acceder a las poblaciones vulnerables en todo momento para cumplir con su rol auxiliar de los poderes públicos.
    - Que la Cruz Roja Boliviana estará eximida del pago de derechos de aduanas a las importaciones necesarias para el cumplimiento de su misión, así como de procedimientos acelerados para la importación e ingreso al país de estos.
    - Que las visas para el personal de socorro que entre o salga del país para asistir a la Sociedad Nacional en su respuesta al desastre sean emitidas expeditivamente.
  - Aprovechar el lugar que tiene la Cruz Roja Boliviana en la Comisión Nacional permanente para la aplicación del Derecho Internacional Humanitario que trabaja con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esa comisión tiene como función: a) Garantizar la aplicación de los



Convenios de Ginebra y de sus Protocolos Adicionales; b) Estudiar y proponer las medidas que considere convenientes para la difusión y aplicación de las normas del Derecho Internacional Humanitario. c) Proponer al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo la aprobación de las normas legales pertinentes o su modificación.

- Para una consolidación del rol auxiliar de la Cruz Roja Boliviana en el marco normativo nacional, conviene interactuar con el Cluster de la Comunidad Andina de la Cruz Roja para apoyar la estrategia nacional de abogacía con una aproximación regional, evidenciando el trato, beneficios y protección que reciben las Sociedades Naciones de la Cruz Roja de los países vecinos.

## **Respecto a la salud y al bienestar social**

- Considerando que, en materia de salud y bienestar social, la Cruz Roja Boliviana tiene como objetivo prevenir y aliviar el sufrimiento de las personas más vulnerables, con imparcialidad y sin discriminación alguna, propiciando que las comunidades, las familias y los individuos y tengan vidas más dignas y productivas, a través del fortalecimiento comunitario, conviene profundizar el diálogo con el Estado boliviano para identificar espacios donde se puede consolidar el apoyo. En base a ello, se pueden impulsar normas nacionales o sectoriales que mencionen expresamente a la Cruz Roja Boliviana o le atribuyan funciones generales o específicas con respecto a la salud o al bienestar social.
- Dos buenos ejemplos de análisis comparado sobre cómo puede estar regulado el rol auxiliar de la Cruz Roja en materia de salud y bienestar social, en países de la Comunidad Andina, son Colombia y Ecuador.
- En materia de donación de órganos, se puede explorar una presencia de la Cruz Roja Boliviana en las normas vigentes, impulsando mejoras en las mismas.

## **Respecto con la reducción de riesgos y atención de desastres**

- Se debe promover que se haga mención expresa a la Cruz Roja Boliviana como parte del El Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias – SISRADE (Ver artículo 8 de la Ley 602).
- Suscribir un acuerdo previo a los desastres, según el modelo desarrollado por la unidad sobre derecho relativo a los desastres de la IFRC, entre la Sociedad Nacional, los poderes públicos y la IFRC. El objetivo de este acuerdo debe ser facilitar la labor de la Cruz Roja Boliviana por medio de roles y responsabilidades preestablecidas, así como de facilidades jurídicas. De acuerdo con el modelo propuesto, este acuerdo previo a los desastres debe:
  - Describir detalladamente los roles y responsabilidades de las partes en lo relativo a la preparación y respuesta en casos de desastre, incluidas las emergencias de salud pública.
  - Establecer que la Sociedad Nacional sea incluida en todos los mecanismos de coordinación y comunicación a nivel local, nacional y regional.
  - Establecer firmemente el rol de la Sociedad Nacional como auxiliar de los poderes públicos y su adherencia a los Principios Fundamentales y a los Estatutos del Movimiento.
  - Tener una lista detallada y exhaustiva de facilidades jurídicas para la preparación y respuesta en casos de desastre.

## Respecto a la migración

- La Sociedad Nacional debe determinar qué funciones desea cumplir o ha estado cumpliendo en materia de migración para, en base a ello, impulsar normas nacionales o sectoriales que fortalezcan ese rol auxiliar.

## Respecto al emblema

- Reglamentar la Ley 2390, del 23 de mayo de 2002, que regula el uso y protección del emblema de la Cruz Roja de acuerdo con los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, para que las sanciones por su uso indebido sean efectivas.
- Ampliar la protección al cristal sobre fondo blanco en la Ley 2390 y futuro reglamento.
- Siguiendo el ejemplo ecuatoriano, se podría incluir en el reglamento de la Ley 2390 disposiciones para que ciertos ministerios, como el de Salud y Educación, realicen campañas para el buen uso y protección del emblema, y promover el interés y comprensión sobre la Cruz Roja y Media Luna Roja, su historia, emblemas y principios.

## Respecto al personal y voluntariado

- Modificar el artículo 9 de la Ley 3314, del 16 de diciembre de 2005, que promueve, reconoce y facilita la Acción Voluntaria, para que se incluya a la Cruz Roja Boliviana como integrante de Consejo Nacional del Voluntariado (CONAVOL).
- Reglamentar la Ley 3314, acción que está pendiente desde su aprobación, de acuerdo con el artículo 13 de la misma ley.
- Incluir en el reglamento de la Ley 3314 un artículo que otorgue a los voluntarios de la Cruz Roja Boliviana responsabilidad civil limitada con respecto a actos u omisiones durante el desempeño, de buena fe, de sus funciones, particularmente en relación con la prestación de primeros auxilios en una emergencia.
- Incluir en el reglamento de la Ley 3314 un artículo que otorgue a los voluntarios de la Cruz Roja Boliviana beneficios fiscales.
- Incluir en reglamento de la Ley 3314 acceso a los voluntarios a un reconocimiento automático o expedito de sus cualificaciones profesionales a través de las fronteras nacionales o dentro del territorio nacional.
- Promover convenios entre los centros educativos, universidades e instituciones educativas públicas y/o privadas y el Consejo Nacional del Voluntariado (CONAVOL) para efectivamente se le conceda el valor de crédito académico al trabajo voluntario establecido en el artículo 11 de la Ley 3314.
- Modificar el artículo 49 del Decreto ley 07755 de 1966 (y sus modificatorias), que regula el Servicio Nacional de Defensa, para que los voluntarios de la Cruz Roja Boliviana sean exonerados del servicio militar.

## Respecto a la fiscalidad

- Si bien la Cruz Roja Boliviana se encuentra exenta de pagar el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE), este es un beneficio que tienen todas las entidades sin fines de lucro. Sin embargo, hay otros tributos que afectan a la Cruz Roja Boliviana a pesar de que su rol es de auxiliar de los poderes públicos. Lo recomendable es que en la Ley Constitutiva se establezca que la Cruz Roja Boliviana será exonerada del pago de los impuestos vigentes o que se establezcan en el futuro tanto nacionales, como departamentales y municipales debido a su rol auxiliar de los poderes públicos.

Un buen ejemplo de análisis comparado es lo que ocurre en Colombia, donde en el artículo 5 de la Ley 142 de 1937, que establece exenciones a favor de la Cruz Roja Colombiana, señalando que esta *“disfrutará en todo tiempo de la exención del pago de impuestos vigentes o que se establezcan tanto nacionales, como departamentales y municipales”*.

Otro ejemplo de análisis comparado sobre qué otros beneficios se pueden explorar es lo que ocurre en Ecuador. De acuerdo con la Resolución sobre la Exoneración del Impuesto a la Circulación de Capitales, de conformidad con la Ley 98-17, la Cruz Roja Ecuatoriana está exenta de pagar el impuesto del 1% sobre el valor de todas las operaciones o transacciones monetarias que se realicen a través de las instituciones del Sistema Financiero Nacional. Asimismo, en Ecuador, el artículo 73 de la Ley Orgánica del Régimen Tributario Interno señala que el valor equivalente del Impuesto al Valor Agregado (IVA) pagado por la Cruz Roja Ecuatoriana en la adquisición local o importación de bienes y demanda de servicios, le será compensado vía transferencia presupuestaria de capital, con cargo al Presupuesto General del Estado.

- Regular la situación de las filiales que se encuentran pagando el IUE, en contra de lo que establece el artículo 49.b) de la Ley 843, Ley de Reforma Tributaria.

## Respecto al financiamiento

- Es posible que se establezca en la Ley Constitutiva que los poderes públicos deben constituir reservas para financiar el costo de cualquier servicio o actividad que puedan solicitar a la Cruz Roja Boliviana dentro de su rol auxiliar.
- Es posible buscar mecanismos para que el gobierno regule formas de financiación para las actividades auxiliares de la Sociedad Nacional. Para ello se puede utilizar el ejemplo de otros países, en otras regiones, donde el Estado asigna fondos de los presupuestos del gobierno central y los presupuestos locales para los gastos de la Cruz Roja Boliviana.
- Se recomienda explorar la posibilidad de retomar la lotería de la Cruz Roja Boliviana, cuya concesión fue concluida mediante Decreto Supremo 08245 del 24 de enero de 1968.

Un buen ejemplo de análisis comparado es lo que ocurre en Colombia, donde Ley 2 de 1964, posteriormente complementada mediante Ley 643 de 2001 y Ley 1392 de 2010, autoriza a la Cruz Roja Colombiana a organizar una lotería para recaudar fondos. Además, en el caso de premios no cobrados, el artículo 12 de la Ley 1393 de 2010 señala que *“Lotería de la Cruz Roja Colombiana transferirá a la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana los recursos de los premios en poder del público no cobrados”*.

## Respecto al acceso y libertad de movimiento

- Al no haberse identificado garantías expresas para el acceso y la libre circulación de la Cruz Roja Boliviana, lo recomendable es que en la Ley Constitutiva se establezca que la Cruz Roja Boliviana tiene el derecho legal de circular libremente por el país y de acceder a las poblaciones vulnerables en todo momento para cumplir con su rol auxiliar de los poderes públicos.

Un buen ejemplo de análisis comparado es lo que ocurre en Colombia, donde el artículo 3.1 de la Ley 852 de 2003 establece que *“La Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, contará con las facilidades para su desplazamiento en todo el territorio del país y libre acceso a los beneficiarios de la labor humanitaria, sin que se vean implicados sus miembros en situaciones de orden judicial por el mero ejercicio de sus acciones humanitarias”*.

- Se debería incluir en la normativa correspondiente de forma expresa que los vehículos de la Cruz Roja Boliviana se encuentran exonerados del pago de peajes administrados por Vía Bolivia a nivel nacional. Para ello, se pueden utilizar los ejemplos de Colombia, Ecuador y Perú.

## Respecto a bienes, equipos y personal de socorro

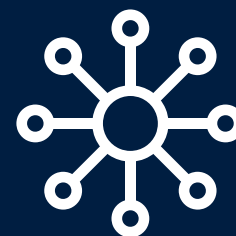
- Si bien el artículo único del Decreto Supremo 21168, del 7 de enero de 1986, dispone que la Cruz Roja Boliviana *“no debe pagar ningún derecho arancelario, gravamen aduanero ni impuesto, sobre la importación de bienes o productos que le fuesen donados por otros países u organismos internacionales”*, en la práctica este derecho no se respeta. En ese sentido, lo recomendable es incluir este beneficio en la Ley Constitutiva de la Cruz Roja Boliviana y ampliarlo a cualquier importación que realice para el cumplimiento de su rol auxiliar y misión humanitaria., logrando un reconocimiento legal y político al más alto nivel de ese beneficio.
- Adicionalmente a lo anterior, se debe suscribir un Convenio Marco con los ministerios e instituciones correspondientes que institucionalice lo que ya regula el artículo único del Decreto Supremo 21168, del 7 de enero de 1986.
- Se debe evaluar y aprobar normas sectoriales que regulen procesos de despacho aduanero simplificado y expedito que facilite el despacho prioritario y no exija, o minimice, los requisitos de inspección; exención de las restricciones en los tipos y la cantidad de bienes y equipos que pueden ser importados o exportados; permiso expedito para la salida y entrada por tierra, mar y aire de vehículos que transporten bienes y equipos de socorro; exención de los requisitos de licencias y tasas para el uso de vehículos importados, equipos de telecomunicaciones y otros artículos especializados; y, tramitación expedita de visas para el personal de socorro que entre o salga del país para asistir a la Sociedad Nacional en su respuesta al desastre.

## Respecto a otras áreas no tradicionales

- Promover una legislación de protección de datos personales con un tratamiento diferenciado de los datos que genera la Cruz Roja Boliviana, o, en todo caso, una legislación de protección de datos personales en el país. De esta forma se puede proteger a la Cruz Roja Boliviana de verse obligada de proveer información y datos de, por ejemplo, personas atendidas en escenarios de manifestaciones sociales.

Un buen ejemplo de análisis comparado que puede servir como referencia es la Política de tratamientos de información de datos personales y sensibles de la Cruz Roja Colombiana, así como la regulación de dicho país.

## IV. ENTORNO EXTERNO QUE AFECTA EL ROL AUXILIAR DE LA CRUZ ROJA BOLIVIANA



Como se ha señalado en la sección 1, para abogar por los cambios en los problemas y desafíos identificados en la sesión anterior, es necesario: (i) identificar el problema; (ii) identificar quién tiene la potestad de realizar el cambio deseado y cómo influir en esta persona o grupo de personas; y, (iii) tener certeza de las modificaciones legales, de políticas o de prácticas, que se requieren alcanzar. A ello es posible sumar la necesidad de identificar posibles aliados con los que se puede trabajar de forma conjunta la estrategia de abogacía.

De acuerdo la evaluación realizada, ya se tienen identificados los problemas y posibles soluciones. En base a ello el siguiente paso es identificar quién tiene la potestad de realizar el cambio deseado y cómo influir en esta persona o grupo de personas. Además, identificar posibles aliados. El siguiente cuadro esquematiza la información para poder trazar la ruta a seguir:

Problema	Solución	Actor con potestad para realizar el cambio	Aliados potenciales
<i>En razón a la Ley Constitutiva:</i>			
<b>La Cruz Roja Boliviana no cuenta con una Ley Constitutiva íntegra que cumpla con los criterios recomendados en la Guía, que facilite su rol auxiliar de los poderes públicos y le permita cumplir su misión humanitaria. Es necesario reconocer la necesidad de fortalecer el rol auxiliar de la Cruz Roja Boliviana en las leyes nacionales y sectoriales.</b>	Impulsar en el Congreso una Ley Constitutiva íntegra que cumpla con los criterios recomendados en la Guía, que facilite su rol auxiliar de los poderes públicos y le permita cumplir su misión humanitaria.	<i>Asamblea Legislativa Plurinacional</i>  <i>Diputados y senadores con afinidad a la Cruz Roja Boliviana</i>	<i>Sociedad Civil</i>  <i>ACNUR</i>  <i>OIM</i>

<b>En razón a la salud y al bienestar social:</b>			
<p><b>En materia de salud y bienestar social, la Cruz Roja Boliviana tiene como objetivo prevenir y aliviar el sufrimiento de las personas más vulnerables, con imparcialidad y sin discriminación alguna, propiciando que las comunidades, las familias y los individuos y tengan vidas más dignas y productivas, a través del fortalecimiento comunitario. Sin embargo, este rol auxiliar no es considerado en las normas pertinentes.</b></p>	<p>Impulsar normas nacionales o sectoriales que mencionen expresamente a la Cruz Roja Boliviana o le atribuyan funciones generales o específicas con respecto a la salud o al bienestar social.</p>	<p><i>Ministerio de Salud</i></p>	<p><i>Sociedad civil</i></p>
<b>En razón a la reducción de riesgos y atención de desastres:</b>			
<p><b>El rol auxiliar de la Cruz Roja Boliviana con relación a la atención de riesgos y desastres puede tener un mayor reconocimiento.</b></p>	<p>Promover que se haga mención expresa a la Cruz Roja Boliviana como parte del Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias – SISRADE (Ver artículo 8 de la Ley 602).</p>	<p><i>Asamblea Legislativa Plurinacional</i>  <i>Ministerio de Relaciones Exteriores</i>  <i>Ministro de Gobierno</i>  <i>Ministerio de Defensa / Viceministerio Defensa Civil</i></p>	<p><i>Sociedad Civil</i>  <i>Cuerpo de Bomberos</i></p>
<p><b>Hace falta un acuerdo previo a los desastres con el Estado boliviano.</b></p>	<p>Suscribir un acuerdo previo a los desastres, según el modelo desarrollado por el Programa sobre derecho relativo a los desastres de la IFRC, entre la Sociedad Nacional, los poderes públicos y la IFRC.</p>	<p><i>Asamblea Legislativa Plurinacional</i>  <i>Ministerio de Relaciones Exteriores</i>  <i>Ministro de Gobierno</i>  <i>Ministerio de Defensa / Viceministerio Defensa Civil</i></p>	<p><i>Sociedad Civil</i>  <i>Cuerpo de Bomberos</i></p>



<b>En razón a la migración:</b>			
<b>El rol auxiliar en materia de migración y movilidad humana no se encuentra reconocido.</b>	Determinar qué funciones se desean cumplir en materia de migración para, en base a ello, impulsar normas nacionales o sectoriales que fortalezcan ese rol auxiliar.	<i>Asamblea Legislativa Plurinacional</i>  <i>Ministerio de Relaciones Exteriores</i>	<i>ACNUR</i>  <i>OIM</i>  <i>Asociaciones de migrantes y refugiados</i>  <i>Defensoría del Pueblo</i>
<b>En razón al emblema:</b>			
<b>La protección del emblema de la Cruz Roja es insuficiente.</b>	Reglamentar la Ley 2390, del 23 de mayo de 2002, que regula el uso y protección del emblema de la Cruz Roja de acuerdo con los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, para que las sanciones por su uso indebido sean efectivas	<i>Asamblea Legislativa Plurinacional</i>  <i>Ministerio de Relaciones Exteriores</i>	<i>Sociedad civil</i>
<b>En relación con el personal y voluntariado:</b>			
<b>Los beneficios legales y la protección al personal voluntario son insuficientes.</b>	<p>Modificar el artículo 9 de la Ley 3314, del 16 de diciembre de 2005, que promueve, reconoce y facilita la Acción Voluntaria, para que se incluya a la Cruz Roja Boliviana como integrante del Consejo Nacional del Voluntariado (CONAVOL).</p> <p>Reglamentar la Ley 3314, acción que está pendiente desde su aprobación, de acuerdo con el artículo 13 de la misma ley.</p> <p>Modificar el artículo 49 del Decreto ley 07755 de 1966 (y sus modificatorias), que regula el Servicio Nacional de Defensa, para que los voluntarios de la Cruz Roja Boliviana sean exonerados del servicio militar.</p>	<i>Asamblea Legislativa Plurinacional</i>	<i>Otras organizaciones con trabajo voluntario</i>

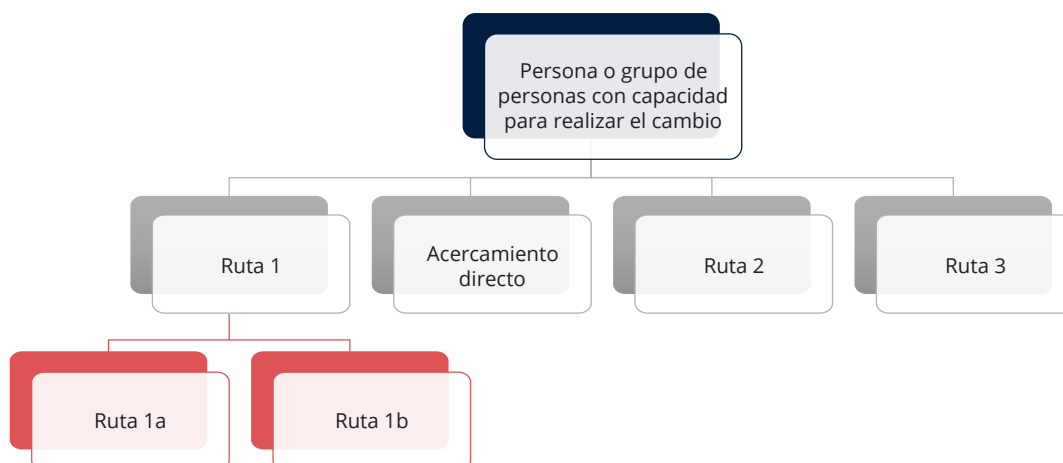
<b>En relación con la fiscalidad:</b>			
<p><b>Si bien la Cruz Roja Boliviana se encuentra exenta de pagar el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE), este es un beneficio que tienen todas las entidades sin fines de lucro. Sin embargo, hay otros tributos que afectan a la Cruz Roja Boliviana a pesar de que su rol es de auxiliar de los poderes públicos.</b></p>	<p>En la Ley Constitutiva se establezca que la Cruz Roja Boliviana será exonerada del pago de los impuestos vigentes o que se establezcan en el futuro tanto nacionales, como departamentales y municipales debido a su rol auxiliar de los poderes públicos. Además, incluir este beneficio en las normas sectoriales pertinentes.</p> <p><u>Importante:</u> Regular la situación de las filiales que se encuentran pagando el IUE, en contra de lo que establece el artículo 49.b) de la Ley 843, Ley de Reforma Tributaria.</p>	<p><i>Ministerio de Economía y Finanzas Públicas</i></p>	<p><i>Sociedad civil</i></p> <p><i>Cuerpo de bomberos</i></p>
<b>En razón al acceso y libertad de movimiento:</b>			
<p><b>No se ha identificado garantías expresas para el acceso y la libre circulación de la Cruz Roja Boliviana.</b></p>	<p>La Ley Constitutiva establezca que la Cruz Roja Boliviana tiene el derecho legal de circular libremente por el país y de acceder a las poblaciones vulnerables en todo momento para cumplir con su rol auxiliar de los poderes públicos.</p> <p>Incluir en la normativa correspondiente de forma expresa que los vehículos de la Cruz Roja Boliviana se encuentran exonerados del pago de peajes administrados por Vía Bolivia a nivel nacional.</p>	<p><i>Asamblea Legislativa Plurinacional</i></p> <p><i>Ministro de Gobierno</i></p> <p><i>Ministerio de Defensa / Viceministerio Defensa Civil</i></p>	<p><i>ACNUR</i></p> <p><i>OIM</i></p> <p><i>Defensoría del Pueblo</i></p> <p><i>Cuerpo de Bomberos</i></p>

<b>En razón a bienes, equipos y personal de socorro:</b>			
<b>Si bien el artículo único del Decreto Supremo 21168, del 7 de enero de 1986, dispone que la Cruz Roja Boliviana “no debe pagar ningún derecho arancelario, gravamen aduanero ni impuesto, sobre la importación de bienes o productos que le fuesen donados por otros países u organismos internacionales”, en la práctica este derecho no se respeta</b>	Incluir este beneficio en la Ley Constitutiva de la Cruz Roja Boliviana y ampliarlo a cualquier importación que realice para el cumplimiento de su rol auxiliar y misión humanitaria., logrando un reconocimiento legal y político al más alto nivel de ese beneficio.  Adicionalmente a lo anterior, suscribir un Convenio Marco con los ministerios e instituciones correspondientes que institucionalice este beneficio y derecho.	<i>Ministerio de Economía y Finanzas Públicas</i>  <i>Aduana Nacional</i>	<i>Sociedad civil</i>
<b>En razón a áreas no tradicionales:</b>			
<b>La Cruz Roja Boliviana puede verse obligada de proveer información y datos de, por ejemplo, personas atendidas en escenarios de manifestaciones sociales.</b>	Promover una legislación de protección de datos personales con un tratamiento diferenciado de los datos que genera la Cruz Roja Boliviana.	<i>Asamblea Legislativa Plurinacional</i>	<i>Asociaciones de víctimas de violencia policial</i>  <i>Defensoría del Pueblo</i>

Para identificar quién tiene la potestad de realizar el cambio deseado y cómo influir en esta persona o grupo de personas, es útil realizar las siguientes preguntas:

- ¿Quién tiene la potestad de realizar el cambio que usted quiere ver?
- ¿Quién influye en esa persona?
- ¿Con quién puede trabajar con la Sociedad Nacional?

A partir de ello, se puede desarrollar un árbol de influencia que permita incidir en esa persona o grupo de personas con capacidad para para realizar el cambio. El árbol puede tener la siguiente estructura:



## V. REGISTRO DE LOS RIESGOS PARA LA ABOGACÍA



De acuerdo con la Guía para fortalecer el rol auxiliar mediante leyes y políticas, el concepto de registro de riesgo para la abogacía tiene cuatro elementos clave:

- la naturaleza del riesgo;
- la probabilidad de que el riesgo tenga lugar;
- el impacto de dicho riesgo; y,
- la acción que podría emprenderse para mitigar dicho riesgo.

Al desarrollar una estrategia de abogacía, es necesario incluir un registro de los riesgos de la estrategia, así como de los cambios que se desean impulsar. Ello incluye identificar posibles bloques obstaculizadores o reflexionar sobre la pertinencia del cambio en relación con el entorno externo para evitar emprender una “abogacía de fantasía”.

La medición de los riesgos es central para evaluar si conviene impulsar un cambio en un momento determinado o, en todo caso, cómo es mejor impulsarlo para evitar una afectación negativa a la Sociedad Nacional. Un ejemplo que brinda el documento Conjunto de herramientas para la abogacía legislativa, para el registro de riesgo para la abogacía:<sup>9</sup>

Riesgo	Probabilidad (1 baja - 4 alta)	Impacto (1 bajo - 4 alto)	Acción para reducir el riesgo
La cuestión de abogacía es asumida únicamente por un partido político	2	4	Garantizar la participación de todos los partidos políticos.
Falta de apoyo para la cuestión de abogacía por parte de partidarios propios	1	3	Garantizar una comunicación constante con los partidarios propios previo al lanzamiento de la campaña y brindar respuestas de manera continua a medida que surjan inquietudes.

<sup>9</sup> IFRC (2018). Conjunto de herramientas para la abogacía legislativa - Guía para principiantes. Ginebra. P. 36.

Ataque en los medios contra la actividad de abogacía	2	4	Desarrollar buenas redes de aliados que estén dispuestos a manifestarse públicamente en defensa de la campaña.
Quebrantamiento o la percepción de quebrantamiento de los Principios fundamentales	2	4	Garantizar que el mandato y el rol de la SN para manifestarse en pro de la cuestión de abogacía estén claramente definidos, y que los aliados y las audiencias objetivo conozcan y entiendan esto. Garantizar que los mensajes de abogacía estén claramente basados en el mandato y la posición de la SN.

En ese sentido, el siguiente recuadro esquematiza las soluciones propuestas a los problemas identificados, con la finalidad de ayudar a registrar los riesgos de la abogacía en cada uno de los casos:

Solución	Riesgo potencial
<b>En razón a la Ley Constitutiva:</b>	
Impulsar una Ley Constitutiva íntegra que cumpla con los criterios recomendados en la Guía, que facilite su rol auxiliar de los poderes públicos y le permita cumplir su misión humanitaria.	<i>Generar una notoriedad que active un señalamiento público contra la Cruz Roja Boliviana desde otras organizaciones humanitarias o desde organizaciones políticas.</i>
<b>En razón a la salud y al bienestar social:</b>	
Impulsar normas nacionales o sectoriales que mencionen expresamente a la Cruz Roja Boliviana o le atribuyan funciones generales o específicas con respecto a la salud o al bienestar social.	<i>Generar una notoriedad y tensión que active un señalamiento público contra la Cruz Roja Boliviana desde otras organizaciones humanitarias o desde organizaciones políticas que dificulte otros cambios deseados.</i>
<b>En razón a la reducción de riesgos y atención de desastres:</b>	
Se debe promover que se haga mención expresa a la Cruz Roja Boliviana como parte del Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias – SISRADE (Ver artículo 8 de la Ley 602).	<i>Generar una notoriedad y tensión que active un señalamiento público contra la Cruz Roja Boliviana desde otras organizaciones humanitarias o desde organizaciones políticas que dificulte otros cambios deseados.</i>
Suscribir un acuerdo previo a los desastres, según el modelo desarrollado por el Unidad de Derecho relativo a Desastres de la IFRC, entre la Sociedad Nacional, los poderes públicos y la IFRC.	<i>Generar una notoriedad y tensión que active un señalamiento público contra la Cruz Roja Boliviana desde otras organizaciones humanitarias o desde organizaciones políticas que dificulte otros cambios deseados.</i>

<b>En razón a la migración:</b>	
Determinar qué funciones se desean cumplir en materia de migración para, en base a ello, impulsar normas nacionales o sectoriales que fortalezcan ese rol auxiliar.	<i>Limitar la acción de la Cruz Roja Boliviana en materia de atención humanitaria a la población migrante o refugiada.</i>
<b>En razón al emblema:</b>	
Reglamentar la Ley 2390, del 23 de mayo de 2002, que regula el uso y protección del emblema de la Cruz Roja de acuerdo con los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, para que las sanciones por su uso indebido sean efectivas.	<i>No se han identificado riesgos.</i>
<b>En razón al personal y voluntariado:</b>	
Modificar el artículo 9 de la Ley 3314, del 16 de diciembre de 2005, que promueve, reconoce y facilita la Acción Voluntaria, para que se incluya a la Cruz Roja Boliviana como integrante del Consejo Nacional del Voluntariado (CONAVOL).	<i>Generar tensiones con otras organizaciones con un rol humanitario.</i>
Reglamentar la Ley 3314, acción que está pendiente desde su aprobación, de acuerdo con el artículo 13 de la misma ley.	<i>No se han identificado riesgos.</i>
<b>En razón a la fiscalidad:</b>	
En la Ley Constitutiva se establezca que la Cruz Roja Boliviana será exonerada del pago de los impuestos vigentes o que se establezcan en el futuro tanto nacionales, como departamentales y municipales debido a su rol auxiliar de los poderes públicos. Además, incluir este beneficio en las normas sectoriales pertinentes.	<i>Generar una notoriedad y tensión que active un señalamiento público contra la Cruz Roja Boliviana desde otras organizaciones humanitarias o desde organizaciones políticas que dificulte otros cambios deseados.</i>
Regular la situación de las filiales que se encuentran pagando el IUE, en contra de lo que establece el artículo 49.b) de la Ley 843, Ley de Reforma Tributaria.	<i>No se identifica riesgo. Es un aspecto que la ley regula actualmente, pero se está incumpliendo.</i>
<b>En razón al acceso y libertad de movimiento:</b>	
La Ley Constitutiva establezca que la Cruz Roja Boliviana tiene el derecho legal de circular libremente por el país y de acceder a las poblaciones vulnerables en todo momento para cumplir con su rol auxiliar de los poderes públicos.	<i>Generar una notoriedad y tensión que active un señalamiento público contra la Cruz Roja Boliviana desde otras organizaciones humanitarias o desde organizaciones políticas que dificulte otros cambios deseados.</i>
Incluir en la normativa correspondiente de forma expresa que los vehículos de la Cruz Roja Boliviana se encuentran exonerados del pago de peajes administrados por Vía Bolivia a nivel nacional.	
<b>En razón a bienes, equipos y personal de socorro:</b>	
Incluir beneficios aduaneros en la Ley Constitutiva de la Cruz Roja Boliviana y ampliarlo a cualquier importación que realice para el cumplimiento de su rol auxiliar y misión humanitaria., logrando un reconocimiento legal y político al más alto nivel de ese beneficio.	<i>Generar una notoriedad y tensión que active un señalamiento público contra la Cruz Roja Boliviana desde otras organizaciones humanitarias o desde organizaciones políticas que dificulte otros cambios deseados.</i>



<p>Suscribir un Convenio Marco con los ministerios e instituciones correspondientes que institucionalice este beneficio y derecho.</p>	<p><i>Generar una notoriedad y tención que active un señalamiento público contra la Cruz Roja Boliviana desde otras organizaciones humanitarias o desde organizaciones políticas que dificulte otros cambios deseados.</i></p>
<p><b><i>En razón a otras áreas no tradicionales:</i></b></p>	
<p>Promover una legislación de protección de datos personales con un tratamiento diferenciado de los datos que genera la Cruz Roja Boliviana.</p>	<p><i>Generar una notoriedad que active un señalamiento público contra la Cruz Roja Boliviana desde la Policía Nacional que dificulte su rol auxiliar en el territorio nacional.</i></p>

## VI. FORMULACIÓN DEL DISCURSO DE ABOGACÍA CON CREDIBILIDAD Y REDUCIENDO LOS RIESGOS, EN BASE A LA TÉCNICA DEL “DISCURSO DEL ASCENSOR”



Un paso esencial para diseñar una estrategia de abogacía es desarrollar mensajes clave de promoción. Como propone la Guía, estos mensajes tienen tres componentes:

- Un problema
- Una solución
- Una solicitud

El problema es el desafío identificado y la solución es la reforma jurídica o de la política que se está proponiendo, tal como se puede ver en el cuadro anterior. La solicitud, por su parte, es el pedido que se hace al actor con potestad para realizar el cambio.

El siguiente es un ejemplo concreto en este sentido:

*Estimado... Mi nombre es.... y represento al departamento de la Cruz Roja Boliviana. ¿Usted sabía que la Cruz Roja Boliviana no cuenta con una Ley Constitutiva íntegra que cumpla con los criterios establecidos en la Resolución 2 adoptada en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, firmada por la Rep. de Bolivia, que facilite su rol auxiliar de los poderes públicos y le permita cumplir su misión humanitaria? La Cruz Roja Boliviana ha jugado un papel crucial en las recientes emergencias (citar algunas) y es por ello necesario impulsar una Ley Constitutiva íntegra, que se ajuste al compromiso internacional del Estado boliviano y fortalezca el rol auxiliar de la Cruz Roja Boliviana. Para lograrlo, nos gustaría reunirnos con usted y coordinar la introducción y revisión de este borrador de propuesta de ley ante el Congreso de la República, para promover este cambio y/o que se dialogue con un grupo de legisladores para que asuman esta agenda. (Dependiendo de las circunstancias, se debe evaluar cuál es el mejor camino).*

La Cruz Roja Boliviana debe considerar cómo enmarcar y comunicar el problema identificado, la solución propuesta y la solicitud para el cambio. Uno de los aspectos más importantes a tomar en cuenta es cómo convencer a los ministros o congresistas pertinentes de que reconocer el rol auxiliar de la Cruz Roja Boliviana en la atención de situaciones de desastres naturales o crisis humanitaria. Es decir, que la solución y la solicitud son necesarias. Como recomienda la Guía, la Cruz Roja Boliviana podría hacer énfasis en los siguientes puntos:

- su rol único como auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario, que le otorga una relación con los poderes públicos caracterizada por responsabilidades y beneficios mutuos;
- sus aportaciones, experiencia, conocimientos y capacidad en relación con la población migrante;
- su presencia en todo el país, su acceso a las poblaciones vulnerables y su adherencia a los Principios Fundamentales; su estatus como sociedad de socorro voluntario cuyas actividades se desempeñan primordialmente a través de una red de voluntarios comunitarios; y,
- ejemplos de buenas prácticas en otros países para ilustrar cómo la solución propuesta se podría implementar.



Campamento Nacional: “Juntos Somos #Imparables”. Cruz Roja Boliviana, 2022.

## VII. DESARROLLO DE TEORÍA DEL CAMBIO PARA LA ABOGACÍA QUE PERMITAN LOGRAR EL CAMBIO HACIA LAS RECOMENDACIONES IDENTIFICADAS EN LA EVALUACIÓN DEL ROL AUXILIAR



La teoría del cambio es una herramienta para encaminar la abogacía con pasos específicos orientados a cumplir un objetivo. Luego de establecido ese objetivo, como puede ser un cambio legislativo, se definen enunciados que explican el beneficio y las ventajas que traerán el cambio, las que, a su vez, se traducen en acciones.

Un ejemplo:

Se ha identificado que como parte del fortalecimiento del rol auxiliar de la Cruz Roja Boliviana, los voluntarios podrían contar con ciertos beneficios que se encuentran propuestos por la Guía. Estos pueden ser beneficios fiscales, la responsabilidad civil limitada con respecto a actos u omisiones durante el desempeño, de buena fe, de sus funciones, particularmente en relación con la prestación de primeros auxilios en una emergencia, o la causal de exoneración del servicio militar obligatorio. Para lograr esa mejora es necesario reglamentar la Ley 3314, de acuerdo con las recomendaciones de la Guía.

Ante este problema identificado, a continuación se presenta un posible diagrama de la teoría del cambio:

**Objetivo de la abogacía**

Reglamentar la Ley 3314 de 2005, de acuerdo con las recomendaciones de la Guía, para mejorar las condiciones de los voluntarios de la Cruz Roja Boliviana.

**Para**

Mejorar las condiciones y la protección de los voluntarios de la Cruz Roja Boliviana en su rol auxiliar y misión humanitaria

**Para**

Fomentar que más voluntarios se sumen a la Cruz Roja Boliviana y que su labor se encuentre debidamente protegida y reconocida para que se haga de forma segura y efectiva.

**Para**

Fortalecer el rol auxiliar de la Cruz Roja Boliviana en los distintos ámbitos en los que trabaja, ampliando su capacidad de respuesta y atención frente a los desastres naturales, las necesidades humanitarias o la crisis migratoria.

**Para que (Efecto final)**

Bolivia cuente con una mejor atención humanitaria en todo el territorio nacional, beneficiando a toda a población en su conjunto.



## VIII. PLANIFICACIÓN PARA EL MANEJO DEL ÉXITO DE LA CAMPAÑA DE ABOGACÍA



El plan para el manejo del éxito de la campaña de abogacía constituye una hoja de ruta con los próximos pasos, funciones y responsabilidades dentro de la Sociedad Nacional para llevar adelante las acciones establecidas en la teoría del cambio para cada uno de los problemas y desafíos identificados en la evaluación de su rol auxiliar.

Lo primero es identificar un periodo de implementación de las acciones para impulsar las soluciones propuestas a los problemas identificados. Luego es necesario identificar las fases generales de la campaña y las acciones concretas a realizarse, así como los responsables de llevarla adelante. Esta planificación, como mínimo, debe asignar responsabilidad para cada actividad, acordar fechas límite para cada actividad e identificar la necesidad de recursos.



Campamento Nacional: “Juntos Somos #Imparables”. Cruz Roja Boliviana, 2022.

# CONCLUSIONES

La estrategia de abogacía requiere una planificación que integre distintos componentes para impulsar el cambio, reduciendo los riesgos, mediante una evaluación adecuadamente, para que dicho cambio efectivamente se logre. El Conjunto de Herramientas de Incidencia Legislativa de la IFRC propone las siguientes preguntas como guía en el diseño de una buena estrategia de abogacía:

- ¿Hay un mensaje de abogacía claro y sólido?
- ¿El individuo objetivo tiene realmente el poder de llevar a cabo los cambios necesarios?
- ¿Existen otros aliados o socios que puedan ser capaces de atraer un apoyo mayor?
- ¿Sus mensajes han atendido realmente los argumentos clave de oposición?
- ¿Existe una secuencia lógica para la teoría de cambio? ¿Se está incurriendo en suposiciones o brechas de acción?
- ¿Cuándo será la próxima vez que revisarán el plan?
- ¿Cuál es el plan para el éxito?
- ¿Qué harán para monitorear el plan?



# LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

## **Humanidad**

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

## **Imparcialidad**

No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

## **Neutralidad**

Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.

## **Independencia**

El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

## **Voluntariado**

Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

## **Unidad**

En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

## **Universalidad**

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.



**La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC)** es la mayor red humanitaria del mundo, con **192 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja** y unos **14 millones de voluntarios**. Nuestros voluntarios están presentes en las comunidades antes, durante y después de una crisis o desastre. Trabajamos en los entornos más difíciles y complejos del mundo, salvando vidas y promoviendo la dignidad humana. Apoyamos a las comunidades para que se conviertan en lugares más fuertes y resistentes, en los que las personas puedan vivir de forma segura y saludable, y tengan la oportunidad de participar en la vida cotidiana. y saludables, y tengan oportunidades de prosperar