



ESTRATEGIA DE ABOGACÍA Y HOJA DE RUTA

FORTALECIMIENTO DEL ROL
AUXILIAR DE LA SOCIEDAD NACIONAL
DE LA CRUZ ROJA URUGUAYA

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

Cualquier parte de esta publicación puede ser citada, copiada, traducida a otros idiomas o adaptada para satisfacer las necesidades locales sin la autorización previa de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, siempre que se indique claramente la fuente.

Póngase en contacto con nosotros:

Las solicitudes de reproducción comercial deben dirigirse a la Secretaría de la Federación Internacional:

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

Dirección postal: P.O. Box 303, 1211 Ginebra 19, Suiza

T +41 (0)22 730 42 22 | **F** +41 (0)22 730 42 00 | **E** disaster.law@ifrc.org | **W** [ifrc.org](https://www.ifrc.org)

ESTRATEGIA DE ABOGACÍA Y HOJA DE RUTA

AGRADECIMIENTOS

Este informe evaluativo ha sido elaborado por la unidad de Derecho Relativo a Desastres de la Federación Internacional (IFRC DL, por sus siglas en inglés). El autor principal de este informe 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 el Cono Sur que revisaron el informe y aportaron comentarios basados en sus áreas técnicas de experiencia: Alexandre Claudon, Jefe de Delegación-Delegación del Clúster Cono Sur, Ximena Pardo, Presidenta Nacional, Lucia Lema, Directora Ejecutiva Nacional, Verónica Martínez, Directora Nacional de Gestión de Riesgo y Respuesta a Desastres y Rosana Padilla, Coordinadora Nacional de Voluntariado de Cruz Roja Uruguay.

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.



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

La IFRC 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:

- 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)
- La lista de verificación sobre el derecho y reducción del riesgo de catástrofes (la lista de verificación de la RRD);
- La lista de verificación sobre el Derecho y la preparación y respuesta doméstica ante desastres (la lista de verificación DPR); y
- La Guía sobre Derecho, 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. El Derecho Relativo a Desastres de la IFRC 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

Para más información sobre IFRC DL, visite disasterlaw.ifrc.org/



Voluntarios y voluntarias de la filial de Santa Rosa distribuyen canastas de alimentos a familias durante pandemia por COVID-19. Cruz Roja Uruguay, 2021.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	4
SOBRE IFRC DL	5
RESUMEN EJECUTIVO	9
ESTRATEGIA DE ABOGACÍA PARA LA CRUZ ROJA URUGUAYA	11
A. El Rol Auxiliar de la Cruz Roja Uruguaya	11
B. Definición del problema	12
C. Objetivo de la estrategia de abogacía	14
D. Solución al problema - La Estrategia	14
E. Público Objetivo	15
F. Entorno Externo	15
G. Mensaje de abogacía	17
H. Propuesta de Discurso	18
I. Credibilidad y Riesgo	19
J. Teoría del cambio	20
K. Plan para Manejar el Éxito de abogacía	21
ANEXO	25



Voluntarios y voluntarias realizan distribución de canastas de alimentos a adultos mayores que no contaban con asistencia ni posibilidad de traslado durante la emergencia del COVID-19. Cruz Roja Uruguay, 2021.

Resumen Ejecutivo



El presente documento tiene como objetivo sugerir una serie de **estrategias** que le permitan a las Sociedades Nacionales de Argentina, Chile y Uruguay afianzar su rol auxiliar mediante técnicas de abogacía legislativa. A lo largo de este trabajo se describe una estrategia y una hoja de ruta por Sociedad Nacional, que le servirá a cada una de ellas, para posicionarse en las leyes y políticas nacionales.

METODOLOGÍA DE TRABAJO

Cada estrategia de abogacía contenida se formula a partir de la “**Caja de herramientas para la abogacía legislativa**”, desarrollada por la Unidad de Derecho relativo a los Desastres (IFRC DL) y la **Guía Para Fortalecer El Rol Auxiliar Mediante Leyes Y Políticas** (La Guía) de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (IFRC).

El desarrollo de las estrategias toma como base las recomendaciones descritas en el **Estudio para el Fortalecimiento del Rol Auxiliar de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja del Cono Sur** y otros insumos obtenidos en los encuentros y entrevistas realizadas a los integrantes de las Sociedades Nacionales relevadas.

Los aportes compartidos por los puntos focales contribuyeron a identificar posibles áreas de mejora para facilitar la aplicación y técnicas para el ejercicio de la abogacía legislativa por parte de estas Sociedades Nacionales en la leyes y políticas de sus países. También permiten explorar alternativas para fortalecer el rol auxiliar y así, mejorar el trabajo que se realiza en conjunto con las autoridades nacionales.

Cada una de las estrategias se estructura de la siguiente manera: a) un resumen sobre el rol auxiliar de las Sociedades Nacionales, b) hallazgos detectados, c) identificación de los actores a dirigir las acciones de abogacía, d) Mensaje de abogacía y e) una hoja de ruta viable para la implementación de dichas acciones.

MARCO TEÓRICO

El estatus jurídico especial que tienen las 3 Sociedades Nacionales evaluadas del Cono Sur como auxiliares de los poderes públicos, permite llevar adelante diversas **acciones de abogacía** en favor de los más vulnerables. La ["Guía"](#) propone una serie de pasos que se complementan con los hallazgos obtenidos por la evaluación de las políticas del rol auxiliar, a fin de identificar áreas de mejora y desarrollar una estrategia efectiva a partir de sus capacidades institucionales.

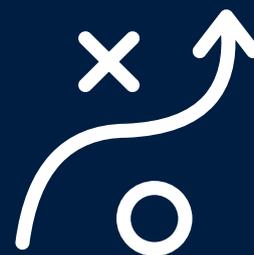
Las herramientas de abogacía pueden ser útiles para incidir en el ámbito legislativo, y generar transformaciones jurídicas que faciliten el trabajo que llevan adelante las Sociedades Nacionales en el plano local. Las estrategias deben estar desarrolladas respetando el mandato, los Principios Fundamentales del Movimiento y las necesidades locales.

Se proponen algunas acciones que podrían considerar las Sociedades Nacionales relevadas como parte de sus esfuerzos de abogacía legislativa:



Voluntarios y voluntarias de la filial de Santa Rosa distribuyen canastas de alimentos a familias durante pandemia por COVID-19. Cruz Roja Uruguay, 2021.

Estrategia de abogacía legislativa para la Cruz Roja Uruguaya



A. EL ROL AUXILIAR DE LA CRUZ ROJA URUGUAYA

La base jurídica en la que descansa el trabajo de la Cruz Roja Uruguaya (CRU) se rige bajo los Estatutos aprobados en 2017, los cuales no son específicos en asignar los roles y responsabilidades de la SN como auxiliar de los poderes públicos, y en el marco de lo estipulado en la Resolución 2 de la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

El artículo 6, inciso a, de los Estatutos establece como una de las finalidades de la CRU *“Ser auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario, manteniendo su autonomía acorde a sus Principios Fundamentales.”*¹. En el inciso c se estipula que la Sociedad Nacional: *“Presta servicios humanitarios en casos de conflictos bélicos y prepararse, en tiempo de paz, como auxiliar del Estado Uruguayo, acorde a lo previsto por los Convenios de Ginebra y Protocolos Adicionales”*

La norma no logra establecer de manera textual que la institución sea la única Sociedad Nacional en el país, ni tampoco incorpora disposiciones específicas que reglamenten de manera clara el vínculo con el gobierno nacional para la implementación de actividades conjuntas en el campo humanitario a lo largo del territorio nacional.

El rol auxiliar de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Uruguaya también se encuentra reforzado a partir de lo estipulado en la Resolución 4 de la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de 2007, que estipula claramente la necesidad de afianzar el rol auxiliar de las Sociedades Nacionales mediante asociaciones solidas con los poderes públicos

Hoy en día, los trabajos de coordinación con el Estado Nacional se limitan a colaboraciones puntuales para dar respuesta a situaciones de desastres, temas de salud y otros proyectos sociales. La base jurídica no le asigna responsabilidades a la CRU, para que coopere con las autoridades nacionales en temas vinculados con su misión y finalidad.

¹ Estatutos Cruz Roja Uruguaya. Cruz Roja Uruguaya. Estatuto aprobado por Resolución del Ministerio de Educación y Cultura N° 0984/017, de fecha 9 de octubre de 2017.

B. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Estrategia de abogacía enfocada en la promulgación de una nueva Ley de Cruz Roja (Ley de CR) en Uruguay.

Marco jurídico desactualizado

La Cruz Roja Uruguaya fue reconocida legamente por primera vez en un Decreto del Poder Ejecutivo emitido en 1897, que también aprobaba los Estatutos que regirían el accionar de la entidad, y que fueron ratificados en 1889, 1933, 1946, 1960, 1970, 2002 y 2004.

Posterior a la intervención administrativa² ordenada en el año 2016, la CRU requirió transitar un proceso de cambio y renovación que le permitiera adaptarse a las nuevas realidades locales, legitimar su labor humanitaria y fortalecer su rol auxiliar ante los poderes públicos del país.

CRU tiene una importante trayectoria en el país, desplegando diversas acciones conectadas con la misión de dar respuesta oportuna y adecuada a los desafíos humanitarios que se presentan en el plano local, y como parte del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Sin embargo, la cooperación con las autoridades nacionales se encuentra considerablemente condicionada por la ausencia de un marco jurídico sólido que dote de herramientas y garantías a la SN para que desarrolle sus acciones humanitarias en el país de forma efectiva. Al cierre de la redacción de esta estrategia, el accionar de la CRU se encuentra reglamentado exclusivamente por los Estatutos aprobados en 2017.

Las principales falencias que presenta la normativa vigente se relacionan con la ausencia de exenciones impositivas y aduaneras. Los Estatutos, adicionalmente, no son claros en proveer al voluntariado de un marco normativo sólido que proteja la actividad voluntaria y la dote de derechos legales e incentivos fiscales a los voluntarios.

A pesar de que la organización goza de un reconocimiento legal como auxiliar de los poderes públicos, siguen existiendo importantes desafíos legales por enfrentar relacionados con los mecanismos institucionales existentes, a fin de garantizar una articulación fluida con las autoridades nacionales en áreas vinculadas a la gestión del riesgo de emergencias y desastres.

² La Resolución que aprueba la intervención administrativa de la Cruz Roja Uruguaya surge a partir de una denuncia presentada en noviembre y ratificada en diciembre de 2015 respecto al funcionamiento de la asociación civil. De acuerdo con lo presentado en la denuncia, esta se basaba en la ilegitimidad del acto eleccionario y la contravención de los estatutos durante la gestión social, en especial con respecto a la posición inconciliable entre la Presidencia y la Asamblea, a causa de un manejo autoritario y unilateral por parte de la primera en el período 2011 - 2015.

a) Reconocimiento dentro del SINAE

La Ley N° 18.621 de 2009, que crea el Sistema Nacional De Emergencias (SINAE)³ es un mecanismo nacional para coordinar acciones ante situaciones de desastre. CRU, ha trabajado en colaboración con este organismo, para el desarrollo de actividades relacionadas con procesos de distribución de ayuda humanitaria y apoyo en los programas estatales para la promoción de una cultura preventiva en eventos de desastre o emergencias.

Actualmente el SINAE no contempla un mecanismo que habilite una participación legal a entidades como la Sociedad Nacional de Cruz Roja Uruguaya. En este sentido, la estrategia de abogacía entiende la importancia de priorizar la incorporación de CRU al SINAE, como parte de los esfuerzos que realiza la entidad que promueve la resiliencia en las comunidades que atraviesan situaciones de desastre y emergencia.

b) Sobre el Uso del emblema

Con respecto a las sanciones por el uso indebido del emblema, la Ley N.º 6.186 de 1994 -sobre el uso del emblema-, aclara que en caso de que exista un uso no autorizado, será penado en tiempos de paz con multa, y en tiempos de guerra con prisión. En el año 1994, mediante la Ley N.º 16.687, fueron actualizados los montos para las multas por uso indebido del emblema, y se dispuso que lo recaudado sería destinado de manera directa a la entidad. Es necesario que el nuevo marco normativo actualice los montos por el uso no autorizado del emblema.

Después de la aprobación de los Estatutos y Reglamentos Generales en 2017, se dieron pasos importantes para instalar una discusión pública que se centre en la aprobación de una nueva Ley de CR. Fueron llevados hacia adelante acercamientos con funcionarios públicos para presentar las ventajas de una normativa actualizada. Sin embargo, estas acciones se interrumpieron por el cambio de gobierno en el año 2020 y la llegada de la situación Emergencia Sanitaria causada por el Covid-19.

Necesidad de fortalecer la imagen institucional

Posterior a la intervención administrativa ordenada en el año 2016, CRU vió severamente vulnerada su imagen institucional. Esta situación generó la necesidad de diseñar una serie de estrategias focalizadas en brindar mayor credibilidad al trabajo que realizan, y de esta forma posicionar a la entidad como una organización humanitaria de vanguardia en el país.

El Plan Estratégico 2018 - 2022 de la Cruz Roja Uruguaya propone dos objetivos claves para restaurar la imagen de la organización, el primero relacionado con la necesidad de promocionar las actividades desarrolladas, a través de los medios de comunicación locales, y la segunda enfocada en la búsqueda permanente de alianzas con diversos sectores, a fin de facilitar la implementación de acciones humanitarias conjuntas.

La imagen institucional es un elemento clave para legitimar el trabajo de CRU en el país. Una buena imagen pública genera mayor credibilidad en las acciones que se realizan y fortalece el ejercicio de abogacía, que en este caso busca fortalecer el reconocimiento del rol auxiliar de la Sociedad Nacional ante los actores nacionales.

³ Ley N° 18621. Creación Del Sistema Nacional De Emergencias Publico Y Permanente. Promulgación: 2009/10/25. Publicación: 2009/11/17. Reglamentada Por: Decreto N° 020/65 De 2020/02/17.

C. OBJETIVO DE LA ESTRATEGIA DE ABOGACÍA

Promover acciones de sensibilización y abogacía legislativa para la promulgación de una nueva Ley de CR, que actualice la base jurídica vigente y facilite la actuación de la Cruz Roja Uruguaya en el marco de su rol auxiliar en el país.

D. SOLUCIÓN AL PROBLEMA - LA ESTRATEGIA

Se sugiere implementar una campaña de sensibilización que utilice la **Diplomacia Humanitaria** como herramienta para fomentar conversaciones formales con diversos actores nacionales, a fin de promover la promulgación de una nueva **Ley de Cruz Roja** en Uruguay.

La estrategia concentra sus esfuerzos en promocionar, resaltar y convencer al público objetivo sobre las ventajas que un nuevo marco jurídico podría proporcionar al vínculo entre la CRU y los poderes públicos del país.



Tras las inundaciones ocurridas durante el mes de enero en Montevideo, voluntarios y voluntarias realizan kits de limpieza en asentamientos damnificados, Cruz Roja Uruguay, 2021.

E. PÚBLICO OBJETIVO

El público objetivo es aquella audiencia que tiene el poder de hacer el cambio deseado. En este caso, el público objetivo será aquel con la capacidad de promover una “iniciativa legislativa” para presentar un proyecto de ley ante la Asamblea General de Uruguay.

La Constitución de la República Oriental Del Uruguay de 1967, en la Sección VII de La Proposición, Discusión, Sanción y Promulgación de las Leyes, estipula que los proyectos de ley podrán ser remitidos “*por cualquiera de los miembros de las dos cámaras de la Asamblea General o por el Poder Ejecutivo por medio de sus Ministros*” (Artículo 133)

El público objetivo priorizado incluye a:

a) Los Legisladores de las diferentes fuerzas políticas que hacen vida dentro de la Asamblea General, b) Los funcionarios del Poder Ejecutivo en funciones.

Existen otros grupos relevantes, que podrían formar parte del soporrrte para sensibilizar a los funcionarios públicos antes mencionados. Estos grupos son: a) La Sociedad Civil en general y b) La Red de voluntarios.

F. ENTORNO EXTERNO

Con el objetivo de abogar en favor de la promulgación de una nueva **Ley de CR** en Uruguay, se considera pertinente realizar un repaso de los principales factores externos que podrían incidir en la estrategia de abogacía.

A) La correlación de fuerzas en el órgano legislativo

A.1) Un Órgano Bicameral

El poder legislativo está ejercido por la Asamblea General de Uruguay⁴, que tiene, entre otras funciones, la capacidad de sancionar leyes en el país. El órgano está compuesto por dos cámaras que totalizan 129 miembros (Representantes 99 y Senadores 30).

En la actualidad la correlación de fuerzas dentro de la Asamblea General incluye: en la cámara baja, el oficialismo (coalición multicolor) con 56 representantes, mientras que la oposición cuenta con 43. Por otro lado, el senado está integrado por 17 senadores oficialistas, y 13 de oposición.

Las últimas elecciones legislativas se realizaron en octubre de 2019, los próximos comicios estén pautados para finales del 2024. Es fundamental priorizar las acciones de acercamiento con los legisladores de las dos principales fuerzas políticas de ambas cámaras, ya que será necesario el apoyo de ambas para la eventual sanción de una Ley de CR.

El artículo 94 de la Constitución establece que la Presidencia del Senado será ocupada por el vicepresidente de la República. En este sentido, es fundamental poder avanzar en acciones que favorezcan el intercambio directo con la vicepresidenta en funciones, Beatriz Argimón.

⁴ Artículo 83 de la **Constitución De La República. Constitución 1967 Plebiscitada El 27 De Noviembre De 1966**

A.2) Las Comisiones Legislativas

Las comisiones permanentes de ambas cámaras son instancias necesarias de abordar, con la finalidad de lograr una incidencia entre los integrantes del poder legislativo. Las Comisiones Permanentes incluyen áreas como:

- a. Asuntos Internacionales
- b. Asuntos Internos
- c. Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
- d. Defensa Nacional
- e. Derechos Humanos
- f. Educación y Cultura
- g. Ganadería, Agricultura y Pesca
- h. Hacienda
- i. Industria, Energía y Minería
- j. Legislación del Trabajo y Seguridad Social
- k. Presupuestos
- l. Salud Pública y Asistencia Social
- m. Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas
- n. Turismo
- o. Vivienda y Territorio

B) La agenda del Poder Ejecutivo

El poder ejecutivo juega un rol preponderante para avanzar en la promoción de la estrategia de abogacía. Un primer paso consiste en conocer las prioridades políticas que existen actualmente en la agenda gubernamental. A partir de los eventos ocurridos durante 2020, en el marco de la Emergencia Sanitaria Nacional causada por el Covid-19, se infiere que los temas relacionados con la salud y las actividades humanitarias son prioridad para el ejecutivo.

Existen intercambios directos con diversos ministerios, tal es el caso del Acuerdo marco entre CRU y Ministerio de Salud Pública y Ministerio de Desarrollo Social de 2020, que permite un trabajo articulado y coordinado entre los tres participantes evitando duplicar tareas en respuesta a la emergencia sanitaria. Este antecedente es clave, para mostrar un trabajo previo de coordinación exitoso, que promueva las conversaciones con integrantes del Ejecutivo sobre la prioridad de una nueva Ley de CR en el país.

G. MENSAJE DE ABOGACÍA

Tema

Aprobación de una nueva Ley Constitutiva Cruz Roja Uruguaya

Dirigido a

Autoridades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo del país

Fortaleza de la Cruz Roja Uruguaya para abogar por el tema

La Sociedad Nacional goza de reconocimiento jurídico como auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario. La organización cuenta una Sede Central y 17 filiales localizadas en todo el territorio nacional, que brinda a personas en situación de vulnerabilidad, de forma permanente, servicios relacionados con la respuesta a desastres, la salud, entre otros.

Cambio deseado

Que las autoridades del poder legislativo y ejecutivo se sensibilicen sobre la necesidad de sancionar una nueva ley de Cruz Roja, que modernice la base jurídica actual y de esta forma facilitar el despliegue de las acciones humanitarias que la Sociedad Nacional lleva adelante en el país.

Lo antes expuesto, se encuentra fundamentado en el Decreto del Poder Ejecutivo emitido en 1897 y el artículo 6, de los Estatutos de la Cruz Roja Uruguaya, que expresan con precisión que la organización está autorizada a: *"Prestar servicios humanitarios en casos de conflictos bélicos y prepararse, en tiempo de paz, como auxiliar del Estado Uruguayo, acorde a lo previsto por los Convenios de Ginebra y Protocolos Adicionales"*



Voluntarios y voluntarias realizan distribución de canastas de alimentos a adultos mayores que no contaban con asistencia ni posibilidad de traslado durante la emergencia del COVID-19. Cruz Roja Uruguaya, 2021.

H. PROPUESTA DE DISCURSO

Dirigido a

Autoridades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo del país.

Mensaje

“La Cruz Roja Uruguay, en nuestro rol de auxiliares del gobierno en temas humanitarios, consideramos que nuestra actuación puede verse ampliamente reforzada si logramos actualizar las normativas legales en la que descansa la labor que desarrollamos en favor de los más necesitados.

Hoy en día, muchos países cuentan con una Ley de CR que no solo protege, regula y resguarda el accionar que estas organizaciones realizan, sino que garantizan un vínculo jurídico estable con las autoridades nacionales, para crear entornos favorables para el desarrollo de la labor humanitaria encomendada.

En Uruguay, un gran número de programas humanitarios se encuentran complementados por nuestra Cruz Roja; sin embargo, es una realidad que no existe un marco legal actualizado que nos asigne responsabilidades claras para apoyar de manera expeditiva a los poderes públicos en situaciones de emergencia y desastre, y que proteja de manera integral a nuestros voluntarios.

Estamos confiados en que la promulgación de una nueva ley de Cruz Roja en Uruguay contribuirá a fortalecer nuestro rol auxiliar, para seguir apoyando el desarrollo de políticas públicas que apunten a dar respuestas más efectivas a las actividades humanitarias que se llevan adelante en el país.

Pregunta

¿Podríamos agendar una reunión para ahondar en las principales ventajas que este nuevo marco normativo podría ofrecer al trabajo humanitario que realiza nuestra Cruz Roja Uruguay en conjunto con los poderes públicos del país?

I. CREDIBILIDAD Y RIESGO

A) Credibilidad

A pesar de las dificultades surgidas a partir de la intervención administrativa de 2016, CRU mantiene una imagen institucional directamente asociada con el Movimiento Internacional Humanitario más grande del mundo. Existe un consenso nacional sobre la experiencia que tiene la Sociedad Nacional en la implementación de proyectos humanitarios.

Lo antes expuesto, se fundamenta en las convocatorias que recibe la Sociedad Nacional para cooperar de manera directa con las autoridades locales en el desarrollo de actividades humanitarias y de respuesta a desastres; además de tener una presencia en todos los departamentos del país, con sus 17 filiales.

B) Posibles riesgos a enfrentar

b.1.) Dificultades para la Redacción de Propuesta de Ley

Se sugiere promover encuentros con IFRC DL que con su soporte técnico y experiencia, permitirá facilitar redacción y revisión del documento.

b.2) La discusión de la Ley de CR no sea considerada una prioridad para la agenda legislativa

Promover reuniones de contacto con las diferentes comisiones legislativas para informar sobre las ventajas que podría ofrecer un marco normativo actualizado, que le permita a la CRU colaborar de manera directa con los poderes públicos.

Dentro de las áreas a contactar, encontrar puntos focales que tengan interés en la promoción del proyecto.

b.3.) Una imagen institucional debilitada por la intervención de 2016 y la falta de comprensión sobre la labor que realiza CRU

Desarrollar una estrategia de comunicación, que apunte a mostrar el impacto que generan los programas humanitarios que CRU tiene en curso.

Aprovechar el alcance masivo que pueden tener las redes sociales para difundir los programas humanitarios desarrollados a nivel nacional.

b.4.) Capacidades limitadas para desplegar la campaña de sensibilización en todo el país.

Preparar un plan estratégico claro y viable que no solo identifique las capacidades operativas de cada filial, sino que incluya acciones de colaboración conjunta para lograr un mayor impacto en las acciones de sensibilización acordadas.

J. TEORÍA DEL CAMBIO

A partir de una meta clara, la teoría de cambio permite desarrollar una serie de enunciados que fundamentan las ventajas que la estrategia de abogacía propone para lograr un impacto a gran escala. A continuación, se presenta un diagrama describiendo lo antes expuesto:

Meta de abogacía

La aprobación de una nueva Ley de CR en Uruguay

Para

Reconocer y fortalecer las capacidades auxiliares de la Cruz Roja Uruguaya.

Para

Mejorar el trabajo humanitario conjunto entre las autoridades nacionales y la Cruz Roja Uruguaya.

Para

Implementar una serie de acciones y proponer una agenda de trabajo que se oriente en identificar las ventajas de una nueva ley de Cruz Roja en el país.

Para

Sensibilizar a las autoridades nacionales y Sociedad Civil en general sobre las acciones humanitarias que desarrolla la Cruz Roja Uruguaya.

Para (Efecto Final)

Mejorar los procesos de implementación de actividades humanitarias que se realizan en el país.

K. PLAN PARA MANEJAR EL ÉXITO DE ABOGACÍA

Propuesta de Hoja de ruta

La hoja de ruta contempla cuatro fases que pueden ser incorporadas por CRU, a fin de desarrollar con éxito la estrategia de abogacía. El periodo de implementación de las fases que a continuación se plantean, coinciden con lo establecido en El Plan Estratégico 2018 – 2022 de Cruz Roja Uruguaya.

FASE 1 - Preparación

En esta primera fase se sugiere realizar una revisión exhaustiva de las principales falencias detectadas en la normativa vigente, información accesible en la Evaluación del rol auxiliar de CRU. El proceso conduciría a la elaboración de un primer borrador de Propuesta de Ley de CR, que incorpore los cambios deseados en términos de: el uso del emblema, las facilidades jurídicas relacionadas con tributación y fiscalidad, y la protección al voluntariado.

El desarrollo de la propuesta de Ley de CR, podría estar acompañado de soporte técnico brindado por IFRC DL. Los procesos de validación y toma de decisiones serán validados por los órganos de gobierno de la Sociedad, como el Consejo Nacional de Gobierno, la Dirección Ejecutiva y el Equipo Nacional de Gestión.

Esta fase incluye la promoción del mensaje de abogacía, que fundamenta las principales razones para abogar por una eventual modernización de la base jurídica actual. Se recomienda establecer prioridades para identificar a los principales interlocutores y actores claves.

Para lograr que esta fase sea lo más efectiva posible, se recomienda establecer contactos con otras Sociedades Nacionales que hayan transitado la experiencia de convencer a autoridades nacionales para aprobar una Ley de CR; y tomar estas buenas prácticas como referencia a la hora de definir acciones concretas relacionadas con las fases 2, y 3.

Actividades Específicas

- Revisar las principales falencias de la base jurídica actual, detectadas en el Estudio sobre el rol auxiliar de las Sociedades Nacionales de Cruz Roja de Argentina, Chile y Uruguay.
- Revisar y Redactar el borrador de Ley de CR. (Ver anexo del presente documento)
- Identificar actores nacionales para la interlocución.
- Asesoría con Sociedades Nacionales que hayan transitado de forma exitosa una campaña de sensibilización en favor de una nueva ley de CR.
- Agendar las actividades con las filiales nacionales y actores claves.

Actores involucrados: Integrantes de la CRU, Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

FASE 2 - Sensibilización

A partir del modelo de la Ley de CR, contenido en los anexos, se sugiere **diseñar la campaña de sensibilización** que transmita la importancia para la Sociedad Nacional y el país, de contar con una base jurídica moderna, que refuerce su rol auxiliar, y que promueva trabajos conjuntos con las autoridades nacionales.

En esta fase, el voluntariado juega un papel clave en difundir el mensaje de abogacía; además de trabajar en actividades de sensibilización mediante la inclusión de mensajes claves en redes sociales, gacetillas de prensa, entrevistas en medios de comunicación locales, entre otros.

Actividades Específicas

- A partir de la implementación de una estrategia de comunicación, se sugiere considerar aprovechar el alcance de la página web de la CRU y disseminar información relevante sobre la estrategia de abogacía. Se pueden incluir testimonios, videos e infografías sobre los resultados esperados.
- Calendarización de acciones de comunicación en diversos canales, tales como redes sociales, y medios de comunicación locales.
- Diseño de material de comunicación para fortalecer la campaña de sensibilización social.

Actores involucrados: Integrantes de la CRU

FASE 3. Contacto con autoridades nacionales

En esta fase se sugiere **promover acercamientos con los legisladores** de las principales fuerzas políticas del parlamento y miembros del Ejecutivo Nacional, a fin de convencerlos sobre la necesidad de incluir en la agenda legislativa, la discusión de una nueva ley de CR en Uruguay.

El periodo de Sesiones de la Asamblea General comienza el 1 de marzo hasta el 15 de diciembre de cada año. En el caso de que estén programadas elecciones para un año determinado, se sesionará hasta el 15 de septiembre, debiendo la Asamblea retomar actividades el 15 de febrero siguiente.

Una buena práctica para tomar en consideración consiste en proponer “un grupo de trabajo” que programe reuniones regulares con legisladores, a fin de mantener un intercambio directo que sensibilice a los miembros del parlamento sobre el valor añadido que podría sumar una nueva Ley de CR a los esfuerzos que se realizan en el campo humanitario.

Actividades Específicas

- Promoción de espacios de diálogo con autoridades locales.
- Intercambio de experiencias y propuestas con actores claves mediante la solicitud de audiencias privadas.

Actores involucrados: funcionarios del Ejecutivo Nacional, Legisladores de las diversas fuerzas políticas de la Asamblea General del Uruguay, Integrantes de la Cruz Roja Uruguaya.

FASE 4 – Seguimiento y evaluación

La cuarta fase contempla la revisión de la implementación de la estrategia de abogacía, para asegurar que responda al espíritu de la hoja de ruta. Asimismo, esta fase busca resolver, ajustar o modificar cualquier procedimiento que se necesario, sin afectar el propósito principal de la estrategia

Actividades Específicas

- **Monitoreo de la Estrategia de Abogacía**

Se sugiere programar reuniones periódicas con los integrantes del equipo responsable de desarrollar la estrategia de abogacía, con el objetivo de definir indicadores de evaluación y dar seguimiento a los progresos de las fases estipuladas en el presente documento.

Informe de Evaluación

Se recomienda preparar un informe final con los aprendizajes y lecciones aprendidas a lo largo del desarrollo de la estrategia.



Distribución de canastas de emergencia en Montevideo, Cruz Roja Uruguay, 2021.



Voluntarios y voluntarias de la filial de Santa Rosa distribuyen canastas de alimentos a familias en situación de vulnerabilidad durante la COVID-19. Cruz Roja Uruguaya, 2021.



LEY MODELO

(Referencias de cláusulas que podrían ser incorporadas al proyecto de Ley)

Ley de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Uruguaya

Título I

Funcionamiento y Organización de la Sociedad Nacional de Cruz Roja Uruguaya y vinculación con el Estado Nacional.

1. Esta ley regula el estatuto jurídico de la Sociedad Nacional de Cruz Roja Uruguaya (en adelante, “la Sociedad”)
2. La Sociedad 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) para prestar su colaboración, en tiempo de conflicto armado, a los servicios sanitarios de las fuerzas armadas.
3. La Sociedad es la única Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja en Uruguay. Despliega sus actividades en todo el territorio de Uruguay.
4. La Sociedad ha de actuar, en todas las circunstancias, de conformidad con los Convenios de Ginebra (y sus Protocolos adicionales), las leyes de (nombre del país) y los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja aprobados por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
5. Los poderes públicos han de respetar, en todas las circunstancias, la adherencia de la Sociedad a los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Sobre la Misión de la Sociedad Nacional:

6. 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.
7. A fin de desempeñar su cometido, tal y como se define en el párrafo anterior, la Sociedad debe desempeñar funciones como se estipula en sus estatutos, en convenios internacionales en los que Uruguay es parte y en las resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
8. La Sociedad ha de cumplir sus obligaciones como componente del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y como miembro de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
9. La Sociedad ha de estar autorizada para emplear como su emblema una cruz roja sobre fondo blanco para todos los fines establecidos por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de conformidad con los Convenios de Ginebra de 1949, con esta ley y el Reglamento sobre el uso del emblema por las Sociedades Nacionales, aprobado por la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
10. Todos los usos del emblema de la cruz roja (que no estén previstos en los Convenios de Ginebra de 1949 o en el párrafo 1 están prohibidos y serán punibles con las sanciones correspondientes de conformidad con la disposiciones incluidas en el Decreto 679/992 sobre el uso de los emblemas de la Cruz Roja y de Media Luna Roja.

Título II

El Voluntariado

11. Las actividades de las personas voluntarias de Cruz Roja gozarán de las siguientes consideraciones:
A) La condición de voluntario de Cruz Roja no será considerada incompatible con ninguna actividad, ni perjudicial para quien la ejerce. B) La actividad del voluntario de Cruz Roja será eximida de todo perjuicio, sea económico, laboral o conceptual. El empleador conservará el empleo al trabajador o empleado público desde la fecha de su convocatoria y hasta su reintegro luego de haber cesado su participación como voluntario.

Título III

Vinculación con el Estado Nacional y Bienes de la Sociedad Nacional

12. Dentro de los límites fijados por su cometido y sus funciones, la Sociedad puede adquirir, poseer, enajenar y administrar cualquier tipo de bienes como lo juzgue conveniente. Puede aceptar todo traspaso de inmuebles en propiedad o en usufructo.
13. La Sociedad puede recibir, de conformidad con su cometido y funciones, de particulares, de los poderes públicos o de organismos públicos o privados cualquier clase de contribuciones y ayuda. Puede recibir como mandataria o depositaria fondos o bienes en fideicomiso o asignados a un fin particular, siempre que tal fin esté en el ámbito general de sus cometido y funciones.
14. La Sociedad puede constituir y administrar fondos de reserva, de seguros u otros con destino a su personal o cualquiera de sus actividades.
15. Los recursos financieros de la Sociedad, 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.
16. Los donativos que personas físicas o morales hagan en favor de la Sociedad han de beneficiarse de la exención de impuestos.
17. Los poderes públicos han de constituir reservas para sufragar el costo de cualquier servicio o actividad que puedan confiar a la Sociedad en el ámbito del cometido y de las funciones de la Sociedad. Las condiciones para prestar tales servicios o efectuar dichas actividades han de estipularse en acuerdos convenidos entre la Sociedad y el poder público pertinente.



a 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

Síguenos:

www.ifrc.org | twitter.com/ifrc | facebook.com/ifrc | instagram.com/ifrc | youtube.com/user/ifrc | tiktok.com/@ifrc