

ESTUDIO PARA EL FORTALECIMIENTO DEL **ROL AUXILIAR**

CRUZ ROJA GUATEMALTECA

Índice

INTRODUCCIÓN	2
CRUZ ROJA GUATEMALTECA	4
Resumen Ejecutivo	4
A. Ley Constitutiva de la Cruz Roja / Media Luna Roja.....	7
B. Leyes, políticas, planes y acuerdos sectoriales	15
B1. Salud	15
B2. Gestión del Riesgo de Desastres	17
B3. Migración	21
B4. Bienestar Social	23
C. Facilidades legales	25
D. Recomendaciones encaminadas a definir hoja de ruta y creación de una estrategia de abogacía	30
E. Bibliografía y normativa consultada	32
Estrategia de abogacía y hoja de ruta	35



INTRODUCCIÓN

Centroamérica es una región que presenta grandes desafíos humanitarios. La Cruz Roja conoce ese escenario. La labor realizada durante décadas le ha permitido desarrollar conocimientos y capacidades de gran relevancia para el beneficio de los sectores más vulnerables.

En la actualidad, el cambio climático y la pandemia están golpeando fuertemente la región. Nuevos riesgos y amenazas emergen, los que, sumados a la vulnerabilidad ya existente, generan retos humanitarios cada vez mayores. Las Sociedades Nacionales de Cruz Roja de Centroamérica, son conscientes de esos desafíos y adaptan sus planes y se preparan cada vez más para enfrentar la nueva y compleja realidad.

En ese contexto, el rol de Cruz Roja como auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario recobra mayor relevancia y pasa a ser un elemento de gran importancia para su acción.

El **rol auxiliar** constituye una singularidad que define y distingue a la Cruz Roja de otras organizaciones. La resolución 2 de XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, plantea que las Sociedades Nacionales son auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario. La función de auxiliar se entiende como una asociación específica y característica, que conlleva responsabilidades y beneficios mutuos, todo ello basado en el derecho internacional y nacional, en que las autoridades públicas y la Sociedad Nacional acuerdan las áreas de acción en las que complementa o sustituye la función del Estado, todo ello en estricto apego a los Principios Fundamentales, en particular el principio de neutralidad y el principio de independencia, y los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja. Los nuevos desafíos humanitarios que emergen en la región y en el resto del mundo, por la complejidad que ellos presentan, plantean la necesidad de afianzar el rol de auxiliar de los poderes públicos. La Resolución 4 de la XXXI Conferencia Internacional, consciente de esos grandes desafíos, exhorta a las Sociedades Nacionales y a las autoridades públicas de sus respectivos países a que promuevan y afiancen, a todos los niveles, asociaciones equilibradas que contemplen responsabilidades claras y mutuas.

Alcance del estudio y metodología

La Federación Internacional de Cruz Roja y de la Media Luna Roja se ha comprometido a trabajar para fortalecer el rol auxiliar y la capacidad de abogacía legislativa de las Sociedades Nacionales. Este estudio forma parte de ese esfuerzo y pretende ser una herramienta útil que ayude a cada una de las Sociedades Nacionales que han participado a identificar los espacios donde se hace necesario y es posible afianzar el rol de Cruz Roja como auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario.

Para este trabajo se ha tomado como referencia la [Guía para fortalecer el rol auxiliar mediante leyes y políticas](#) de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC).

El contenido de este estudio se estructura de la siguiente forma: cada Sociedad Nacional tiene dedicado un capítulo que se divide en cuatro apartados, los tres primeros, con tres secciones. El **apartado A** trata de la Ley Constitutiva de la Cruz Roja. Aquí se proporciona un breve análisis del marco normativo vigente que permite establecer conclusiones que sustentan las respuestas a las preguntas de la Guía. Se cierra con la enumeración de las recomendaciones que se consideran más pertinentes teniendo en cuenta el contexto y las pretensiones de la Sociedad Nacional. El **apartado B** está centrado en las leyes, las políticas, los planes y los acuerdos sectoriales existentes que pretenden fortalecer el rol auxiliar de las Sociedad Nacional en las áreas de salud, gestión del riesgo de desastres, migración y bienestar social. Igual que ocurre en el apartado anterior, primero se lleva a cabo un análisis del marco normativo vigente, se continua con unas conclusiones que son la base de las respuestas de la Guía y se termina con recomendaciones. El **apartado C** determina aquellas facilidades jurídicas existentes que ayudan a la Sociedad Nacional a desempeñar su rol de forma más eficaz. Se mantiene la estructura de los apartados anteriores. Finalmente, el estudio concluye con un **apartado D** que desarrolla las recomendaciones previamente identificadas encaminadas a definir la hoja de ruta que permitirá a la Sociedad Nacional crear su propia estrategia de abogacía.

Los apartados A, B y C tienen el propósito de conocer el contexto actual del rol auxiliar de la Sociedad Nacional. Con esa mirada, se ha plasmado en el apartado D aquellas recomendaciones que, según el análisis previo realizado, mejor se ajustan al fortalecimiento del rol auxiliar y que se han convertido, a su vez, en la hoja de ruta para desarrollar una estrategia de abogacía de la Cruz Roja.

El estudio se ha realizado a través de un **proceso de investigación y participación**. El marco normativo ha permitido situar, analizar y enmarcar el concepto de rol auxiliar de cada Sociedad Nacional. La participación en diversos talleres con las personas que han sido parte de este proceso ha conseguido consolidar el análisis normativo con una reflexión conjunta enfocada a determinar la estrategia de abogacía que ha liderado cada Cruz Roja con el acompañamiento del equipo consultor y personal de la IFRC.

CRUZ ROJA GUATEMALTECA

Este estudio es una iniciativa de la unidad de Derecho Relativo a Desastres de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC). Su elaboración ha estado a cargo de Marta Acero en calidad de consultora principal con la colaboración de Gustavo Ramirez, el acompañamiento técnico y la supervisión de Sophie Teyssier, Coordinadora de Abogacía Legislativa y de la unidad de Derecho relativo a Desastres y Rol Auxiliar para América, y Rebeca Muñoz, Oficial de Derecho Relativo a Desastres.

Especial agradecimiento a Nelson Aly Rodríguez, jefe de Delegación del Clúster de Centroamérica. Igualmente, muchas gracias por el apoyo e información brindados por la Sociedad Nacional de la Cruz Roja en Guatemala. Especial agradecimiento a Daniel Javiel, Director General, Claudia Zuñiga, Coordinadora del Departamento Legal, Dra. María Teresa Estrada, Directora de Salud, Teresa Marroquín, Directora de Gestión de Riesgo a Desastres.

Resumen Ejecutivo

Una ley Cruz Roja es el cauce legal por el que se le reconoce a la Sociedad Nacional aquellos elementos que le aseguran una base jurídica sólida frente al Estado, donde se establecen las condiciones necesarias para que desarrolle sus acciones, actividades y programas humanitarios, de acuerdo a su mandato.

La Cruz Roja Guatemalteca (CRG) se funda en 1923, y 98 años más tarde no existe norma en el país establecida por la Sociedad Nacional que reconozca su rol auxiliar y aborde una variedad de cuestiones fundacionales esenciales. La CRG es consciente de ese vacío y en 2020 diseñó un primer borrador de ley constitutiva CR/MLR teniendo en cuenta las directrices marcadas por el Movimiento Internacional. En 2022 el borrador se ha revisado convirtiéndose en un buen instrumento con el que avanzar. Como complemento a una ley constitutiva de la CR/MLR, la CRG dispone de una sólida base legal actualizada con respecto al uso del emblema. Tanto la ley de protección del emblema de 1997 como su reforma en 2011 cumplen con el objeto de proteger el emblema y la denominación Cruz Roja, tanto en tiempo de paz como de conflicto armado. Ambas normas aseguran la protección y el buen uso del emblema, estableciendo los controles para garantizar el correcto uso del emblema y sancionar en caso de uso incorrecto o ilícito, rigiendo su articulado conforme a lo establecido por los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales, así como por el Reglamento del emblema de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

Aunque no es norma legal vinculante a los poderes públicos, cabe destacar que los vigentes estatutos de 2021 de la CRG son sólidos y completos, acordes con las recomendaciones del Movimiento Internacional y especialmente de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Es una herramienta esencial y que una ley constitutiva debe hacer valer, estipulando que la Sociedad

Nacional ha de actuar siempre de conformidad a ellos, permitiéndole así salvaguardar la integridad de la propia Cruz Roja.

Una ley CR/MLR va a permitir aclarar el estatus jurídico de la CRG. Se ha de tener en cuenta que, aunque la CRG está inscrita como asociación y no como ONG, a falta de una ley CR/MLR en vigor, existe una ley de ONGs y su reglamento que en su interpretación puede conllevar el riesgo de que la Cruz Roja sea considerada erróneamente como tal y con ello se vea regulada por un marco normativo que no reconoce la relación de auxiliaridad de la Sociedad Nacional. Ello desencadenaría en un perjuicio para la Cruz Roja Guatemalteca. Si los poderes públicos percibieran a la CRG como una ONG podría conllevar obstáculos normativos con relación a facilidades legales como la financiación extranjera, la importación de bienes de socorro, el acceso a zonas dentro de Guatemala, entre otros.

Respecto a las áreas estratégicas de trabajo analizadas, es importante que, con un rol técnico y siempre protegida por el principio fundamental de independencia, la CRG pueda tener un lugar más destacado en los procesos de elaboración de políticas públicas. Es un espacio donde hacer incidencia y aportar una mirada humanitaria a las acciones de gobierno que buscan abordar diferentes temáticas públicas.

La CRG están bien asentada en cuanto a acuerdos y reconocimiento en los sectores de salud y de gestión del riesgo. Aun así, hay margen de mejora y la CRG deberá enfocar parte de sus esfuerzos en aprovechar los acuerdos generados a raíz de la pandemia por COVID-19 para convertirlos en una oportunidad para ampliar acuerdos previos y afianzar relaciones, además de abrir nuevas vías de entendimiento y de cooperación con el gobierno en aquellas otras áreas donde su rol y responsabilidades como auxiliar de los poderes públicos no se contemplan.

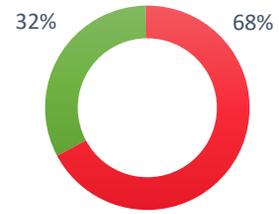
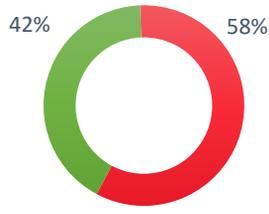
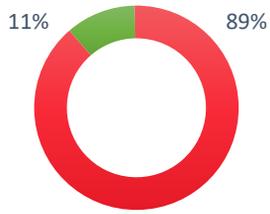
Conseguir que los poderes públicos otorguen un entorno lo más favorable posible para la labor auxiliar de la Sociedad Nacional es otro aspecto relevante a tener en cuenta en la abogacía humanitaria que ha de emprender la CRG. Con ese espíritu se ha buscado ampliar facilidades con respecto al voluntariado o el trámite expedito de determinados aspectos relacionados con los bienes, el equipo y el personal en caso de desastres, entre otros.

Tomando como referencia las preguntas establecidas en el anexo 2 de la Guía para fortalecer el rol auxiliar mediante leyes y políticas de la IFRC se muestra en las siguientes infografías en qué situación se encuentra la Cruz Roja Guatemalteca con respecto a su rol auxiliar de los poderes públicos, según se responde con un **sí** o con un **no** a las cuestiones sobre Ley constitutiva de la Cruz Roja/Media Luna Roja; leyes, políticas, planes y acuerdos sectoriales, y facilidades legales.

**Ley constitutiva de la
CR/MLR**

**Leyes, políticas, planes y,
acuerdos sectoriales**

Facilidades legales



▪ Ley constitutiva de la CR/MLR

Rol auxiliar y funciones conforme Res. 2 XXX Conf. Intl

SN es la única SN del país que actúa en el territorio

SN actúa siempre de conformidad con Estatutos

SN tiene deberes jurídicos como parte del Mov. y IFRC

Uso y protección del emblema CR reconocido

SN con personalidad jurídica

Objeto de SN coherente con Preámbulo de Estatutos del Mov.

Descripción de alto nivel principales actividades de la SN

Establece que el gobierno proporcionará financiación

▪ Leyes, políticas, planes y acuerdos sectoriales

SN asignado rol, responsabilidades y está en órganos de decisión

SALUD

SN asignado rol, responsabilidades y está en órganos de decisión

GESTIÓN del RIESGO

SN asignado rol, responsabilidades y está en órganos de decisión

MIGRACIÓN

SN asignado rol, responsabilidades y está en órganos de decisión

BIENESTAR SOCIAL

▪ Facilidades legales

Voluntariado y cobertura médica o seguro enfermedad

Reclutas del servicio militar derecho a ser voluntarios

Empleados sector público derecho legal días/año voluntario

Voluntariado tiene responsabilidad legal limitada

Concesiones fiscales a personal y voluntario SN

SN tiene impuestos no exentos y son imposición significativa

Donaciones a SN no están sujetas a impuestos

SN derecho de acceso y libre circulación

Facilidades en bienes, personal, equipo en desastres

Personal y voluntario acceso a recon. expedito en desastres



A. Ley Constitutiva de la Cruz Roja / Media Luna Roja

Marco normativo

La Cruz Roja Guatemalteca (CRG) se funda como “Asociación Nacional de la Cruz Roja Guatemalteca” el 16 de febrero de 1923¹ mediante acuerdo gubernativo de la misma fecha emitido por la Casa de Gobierno (Tomo 32948) por el que también se le reconoce personalidad jurídica.

Hay constancia mediante certificación del registro de fecha agosto de 1990² que la Cruz Roja está debidamente inscrita en el Registro Civil de la Municipalidad de Guatemala bajo el número de partida 76, folio 490 del libro 42 de Personas Jurídicas, como “entidad de socorro voluntario, autónoma, con patrimonio propio.”

La Sociedad Nacional posee un borrador de Ley CR/MLR alienado a las normas acordadas por el Movimiento. Entre otros elementos, define a la Cruz Roja de Guatemala como “una sociedad de socorro voluntaria, autónoma, auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario, con carácter de asociación civil de bien común y sin fines de lucro, con capacidad jurídica y patrimonial para ejercer su actividad sobre el territorio nacional y de derecho privado.” Se adhiere a los Principios Fundamentales y se reconoce el estatus de única Sociedad Nacional en el país. No incluye, en cambio, aspectos relativos a algunas facilidades legales en el área de financiamiento y voluntariado. Se trata de un borrador elaborado en 2020 por la propia CRG, que nace de la necesidad detectada de elaborar una ley CR que pueda reforzar su rol auxiliar frente a los poderes públicos. Se ha realizado una actualización del borrador a inicios de 2022 a través de la solicitud de la Sociedad Nacional, por medio de una consultoría promovida por la IFRC.

Los vigentes estatutos de la CRG de 2021 fueron registrados bajo la partida número 493, folio 493, del libro 2 de Modificaciones del Registro Civil del Municipio de Guatemala³, contienen 38 artículos y suponen una modificación total de los anteriores de 2014. De conformidad con los Estatutos del Movimiento y sus Principios Fundamentales por lo que dirige su acción, el artículo 2, explicita el

¹ Acuerdo gubernativo 16 de febrero de 1923 emitido por la Casa de Gobierno

² Certificación manuscrita del Registro Civil, 7 de agosto de 1990

³ Registro 651482 de las Personas Jurídicas, de 18 de marzo de 2021, de la inscripción, modificaciones y aprobación de nuevos estatutos

reconocimiento de la Cruz Roja Guatemalteca por el CICR, formando parte del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja desde el 15 de agosto de 1923. Los estatutos establecen la misión de CRG, reconocen su rol auxiliar, y su estatus como *“sociedad de socorro voluntario, autónoma, auxiliar de los poderes públicos en sus actividades humanitarias, de acuerdo con lo estipulado en los Convenios de Ginebra de 1919 y sus Protocolos Adicionales.”* Se reconoce como la única Sociedad Nacional para poder actuar en el territorio nacional. Proclama su autonomía de los poderes públicos en su accionar y como garantía para la libre consecución de sus objetivos. El texto refiere aspectos tales como áreas de acción de la organización, protección y uso del emblema, miembros de la Sociedad Nacional y entre ellos define el rol, los derechos y deberes del voluntariado, así como su estructura y órganos de gestión.

Así mismo, en el texto de los estatutos se define a la Sociedad Nacional como una *“entidad de servicio, de carácter privado, no lucrativa, con duración indefinida”* que está *“constituida de acuerdo a los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales de 1977 (...) así como con los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (...) Está debidamente reconocida por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) desde el 15 de agosto 1923 y en misma fecha admitida como miembro de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC).”*

La ley de Protección y uso del Emblema de la Cruz Roja fue aprobada por el Congreso de la República de Guatemala en Decreto 102 de 1997⁴ y publicada en el Diario de Centroamérica el 18 de noviembre de ese año.

El objetivo fundamental de esta ley es la protección y la regulación del uso de los emblemas de la Cruz Roja. Asimismo, regula cómo y quiénes podrán usar los emblemas de esta Organización en tiempo de guerra y en tiempo de paz (artículos del 1 al 8). La ley establece que *“las autoridades guatemaltecas, a través del Ministerio de la Defensa Nacional, velarán por el buen uso de los emblemas de la Cruz Roja”* y que se tomarán medidas de control para evitar el abuso. En su articulado se disponen aquellos mecanismos de control y sanciones que se aplicarán por un uso indebido o ilegal del emblema.

En 2012 se publica el Decreto 27 de 2011 de Reformas a la Ley de Protección y Uso del Emblema⁵ de la Cruz Roja publicado el 16 de noviembre del que destaca que la norma legal *“se aplicará integralmente a los supuestos de uso no solo de la Cruz Roja sino también de la Media Luna Roja o del Cristal Rojo.”*

El último borrador de ley CR/MLR de 2022 incluye preceptos relativos al estatus fiscal de la Sociedad. Además, está en tramitación una iniciativa de ley temporal de exoneración de impuestos y derechos arancelarios de importación⁶ en favor de la CRG.

Hasta la fecha, la legislación constitucional reconoce con carácter general exenciones al pago de impuestos. La Ley de Actualización Tributaria⁷ dicta que sobre el Impuesto Sobre la Renta, en su

⁴ [Decreto 102 de 1997](#) Ley de Protección y uso del Emblema de la Cruz Roja y Media Luna Roja

⁵ [Decreto 27 de 2011](#) de Reformas a la Ley de Protección y Uso del Emblema de la Cruz Roja

⁶ Iniciativa de Ley temporal 5880 de exoneración de impuestos a favor de la Cruz Roja Guatemalteca (*en curso*)

⁷ Decreto 10 de 2012, Ley de Actualización Tributaria, artículo 11.1

artículo 11.1 *“(...) están exentas del impuesto: Las rentas que obtengan los entes que destinen exclusivamente a los fines no lucrativos de su creación y en ningún caso distribuyan, directa o indirectamente, utilidades o bienes entre sus integrantes, tales como: (...) las asociaciones o fundaciones no lucrativas legalmente autorizadas e inscritas como exentas ante la Administración Tributaria, que tengan por objeto la beneficencia, asistencia o el servicio social (...).”*

La Ley del Impuesto al Valor agregado (IVA)⁸, también especifica dentro de las exenciones generales, cuales pueden estar exentas de este Impuesto así: *“artículo 7 (...) Están exentos del impuesto establecido en esta ley (...) los servicios que prestan las asociaciones, fundaciones e instituciones educativas, de asistencia o de servicio social (...).”*

Finalmente, el Código Tributario⁹ también establece lo relacionado a las exenciones así: *“artículo 62. Exención es la dispensa total o parcial del cumplimiento de la obligación tributaria, que la ley concede a los sujetos pasivos de ésta, cuando se verifican los supuestos establecidos en dicha ley. Si concurren partes exentas y no exentas en los actos o contratos, la obligación tributaria se cumplirá únicamente en proporción a la parte o partes que no gozan de exención.”*

También establece como requisitos que, *“artículo 63. La ley que establezca exenciones especificará las condiciones y requisitos exigidos para su otorgamiento, los tributos que comprende, si es total o parcial y en su caso, el plazo de su duración (...).”*

Conclusiones

La Cruz Roja Guatemalteca está reconocida ante la Personería Jurídica por el Gobierno de la República de Guatemala, como una *“sociedad de socorro voluntaria, autónoma, independiente, con patrimonio propio y auxiliar de los poderes públicos en sus actividades humanitarias.”*

La Sociedad Nacional posee un borrador de Ley CR/MLR aun no reconocido formalmente. Es buen instrumento para que el gobierno reconozca a la CRG como auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario sobre la base de los Convenios de Ginebra y alienado a las normas acordadas por el Movimiento. Entre otros elementos, define a la Cruz Roja Guatemalteca como *“una sociedad de socorro voluntaria, autónoma, auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario, con carácter de asociación civil de bien común y sin fines de lucro, con capacidad jurídica y patrimonial para ejercer su actividad sobre el territorio nacional y de derecho privado.”* Se adhiere a los Principios Fundamentales y se reconoce el estatus de única Sociedad Nacional en el país, incluyendo aspectos relativos a facilidades legales.

Además, la Cruz Roja Guatemalteca goza de unos estatutos sólidos y completos, acordes con las recomendaciones del Movimiento Internacional y especialmente de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Suponen una buena base reglamentaria que garantiza la preservación de la integridad de la Sociedad Nacional, ayudándola a desempeñar sus funciones con

⁸ Decreto 27 de 1992 Ley de Impuesto al Valor Agregado

⁹ Decreto 6 de 1991 Código Tributario

eficacia y mantener la calidad y el alcance de sus servicios humanitarios. A pesar de estar inscritas en el Registro Civil, cabe mencionar que los estatutos son una norma interna de la Sociedad Nacional que no tiene rango de ley y por lo tanto solo son vinculantes a sus miembros.

Con respecto al uso y protección del emblema, la CRG dispone de una sólida base legal actualizada. Tanto la ley de protección del emblema de 1997 como su reforma en 2011 cumplen con el objeto de proteger el emblema y la denominación Cruz Roja, tanto en tiempo de paz como de conflicto armado. Aseguran la protección y el buen uso del emblema, estableciendo los controles para garantizar el correcto uso del emblema y sancionar en caso de uso incorrecto o ilícito, rigiendo su articulado conforme a lo establecido por los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales, así como por el Reglamento del emblema de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

Existe la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo promulgada por Decreto 2 de 2003, en la que se establece que, *“son Organizaciones No Gubernamentales u ONG’s, las constituidas con intereses culturales, educativos, deportivos, con servicio social, de asistencia, beneficencia, promoción y desarrollo económico y social, sin fines de lucro.”* El artículo 4 dispone sobre el tipo de organizaciones que las ONGs *“podrán estar constituidas como asociaciones civiles, fundaciones u ONG propiamente dicha, constituida bajo el amparo de la presente ley”*. Respecto a las finalidades de la asociación, la ley dice en el artículo 3 que *“deberán establecerse en su constitución como ONG, pero en ella deberán incluirse entre otras: a) Ser asociación sin fines de lucro y de beneficio social. b) Promover políticas de desarrollo de carácter social, económico, cultural y de ambiente.”*

Su reglamento aprobado mediante Decreto 157 de 2021, dispone que para su constitución *“(las ONG) deben establecerse como entidades de derecho privado, sin ánimo de lucro, con objetivos claros de beneficio social, que reinviertan sus excedentes solo en su objeto social y que promuevan políticas de desarrollo (...)”*

Aunque la CRG está inscrita como asociación y no como ONG, a falta de una ley CR/MLR en vigor y teniendo en cuenta los preceptos previamente mencionados que ofrece la ley de ONGs y su reglamento, trae el riesgo de que la Cruz Roja sea considerada erróneamente como tal y con ello se vea regulada por su ley y reglamento que no reconoce la relación de auxiliaridad de la Sociedad Nacional. Ello desencadenaría en un perjuicio para la Cruz Roja Guatemalteca pues no serían reconocidos aquellos elementos que le deberían asegurar una base jurídica sólida frente al Estado, donde se establezcan las condiciones necesarias para que desarrolle sus acciones, actividades y programas humanitarios de acuerdo a su mandato.

Las exenciones de impuestos a las que ha podido tener acceso la Cruz Roja Guatemalteca son a través de una legislación general¹⁰, no habiendo ninguna norma específica aplicable para la Sociedad Nacional hasta el momento. La normativa general comporta la realización de una serie de trámites para su obtención que no facilitan las garantías necesarias para el desempeño de la labor humanitaria de la Sociedad Nacional de acuerdo a su mandato. La Cruz Roja Guatemalteca está realizando una labor importante al respecto. Ha presentado la Iniciativa de Ley 5880¹¹ por la que se regula la

¹⁰ Decreto 10 de 2012, Ley de Actualización Tributaria, artículo 11.1

¹¹ Iniciativa de Ley 5880 de 2021, dictamen favorable de 20 de febrero de 2021

exoneración del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y derechos arancelarios de importación a su favor en unos supuestos determinados (desarrollado en el apartado facilidades jurídicas del presente informe). En febrero de 2021, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República emitió dictamen favorable con reformas, la iniciativa de ley se encuentra a espera de entrar a lectura de Congreso para acceder a su posterior votación y aprobación¹².

No existe legislación que contemple que el Estado conferirá a la Cruz Roja una garantía de financiamiento de sus actividades. Tan solo en el Acuerdo de Cooperación entre la CRG y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social que se renueva anualmente.

Preguntas de la Guía para fortalecer el rol auxiliar mediante leyes y políticas				
Ley Constitutiva de Cruz Roja/Media Luna Roja		Si	No	Comentarios
1	a. ¿La Ley CR/MLR reconoce el rol auxiliar de la Sociedad Nacional	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Teniendo presente que no existe ley constitutiva Cruz Roja y el borrador de Ley Cruz Roja Guatemalteca no ha iniciado trámites legales para su promulgación, el reconocimiento del rol auxiliar está contemplado en los vigentes estatutos inscritos el 26 de abril de 2021 en el Registro nº 651482 de las Personas Jurídicas.
	b. contiene una definición del rol auxiliar que concuerda con la Resolución 2 de la XXX Conferencia Internacional;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Solo en los vigentes estatutos se hace esta referencia en el artículo 1. No existe norma del Estado que haga referencia expresa al rol auxiliar de los poderes públicos en sus actividades humanitarias que concuerde con lo establecido en la Resolución 2 de la XXX Conferencia Internacional.
	c. describe las funciones y los deberes de la Sociedad Nacional y de los poderes públicos de conformidad con la resolución 2 de la XXX Conferencia Internacional; y	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Salvo en el Acuerdo de Cooperación CRG – CONRED de 2005 para el supuesto de desastres, no existe norma del

¹² Durante el transcurso de la presente consultoría y posterior al cierre del presente estudio, la Iniciativa de Ley 5880 fue formalmente retirada por la CRG, considerando incluir sus lineamientos en una sola propuesta de ley, la que se está trabajando como propuesta de Ley CRG.

				Estado que describa funciones y deberes de la SN y los poderes públicos.
	d. exige a las autoridades públicas que respeten en todo momento la adhesión de la Sociedad Nacional a los Principios Fundamentales?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Teniendo presente que no existe ley constitutiva, solo en los vigentes estatutos se hace esta referencia al respeto que ha de tener el Estado de la adhesión de la SN a sus Principios Fundamentales.
2	¿La Ley CR/MLR establece que la Sociedad Nacional es la única Sociedad Nacional en el país y que desempeña sus actividades en todo el territorio del país?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Teniendo presente que no existe una ley constitutiva, la referencia se encuentra en el Artículo. 2 de los vigentes estatutos
3	¿La legislación de la CR/MLR dispone que la Sociedad Nacional actúe en todo momento de conformidad con sus Estatutos?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Teniendo presente que no existe una ley constitutiva, el reconocimiento está en el artículo 2 de los vigentes estatutos de la Sociedad Nacional.
4	¿Reconoce el derecho de la CR/MLR que la Sociedad Nacional tiene deberes jurídicos como componente del Movimiento y como miembro de la Federación Internacional?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Teniendo presente que no existe una ley constitutiva, el reconocimiento está en el artículo 2 de los vigentes estatutos de la Sociedad Nacional.
5	a. ¿Contiene la Ley de la CR/MLR una disposición que autoriza a la Sociedad Nacional a usar como su emblema la cruz roja/la media luna/el cristal sobre fondo blanco, de conformidad con los Convenios de Ginebra de 1949 y el Reglamento sobre el emblema?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A falta de ley constitutiva, existe Ley 102 de 1997 de Uso y Protección del Emblema y Ley 107 de 2011 de reformas de la Ley 102 de 1997.
	b. ¿Contiene la Ley de la CR/MLR la prohibición de cualquier otro uso del emblema y el establecimiento de sanciones por su uso indebido?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A falta de ley constitutiva, existe Ley 102 de 1997 de Uso y Protección del Emblema y Ley 107 de 2011 de reformas de la Ley 102 de 1997.
6	¿La Ley CR/MLR dispone que la Sociedad Nacional tenga personalidad jurídica y, si es	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	La Cruz Roja Guatemalteca ostenta personalidad jurídica

	necesario, especifica qué actos jurídicos (por ejemplo, la adquisición de bienes, la celebración de contratos) puede realizar?			por estar debidamente inscrita en el Registro Civil de Guatemala. Sin embargo, no se encuentra expresamente señalado en ninguna norma de rango legal, así como, no se especifica expresamente qué actos jurídicos puede realizar.
7	¿La Ley CR/MLR contiene una disposición que describa el objeto de la Sociedad Nacional que sea coherente con el Preámbulo de los Estatutos del Movimiento y el artículo 3.1 de la Ley tipo de la CR/MLR?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Teniendo presente que no existe ley constitutiva, es en los vigentes estatutos donde sí se describe el objeto de la Sociedad Nacional en consonancia con el Preámbulo de los Estatutos del Movimiento y el artículo 3.1 de la Ley Modelo CR/MLR.
8	¿La Ley CR/MLR contiene una disposición que describe las actividades principales de la Sociedad Nacional de manera exhaustiva y de alto nivel?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Partiendo que no existe ley constitutiva, en los vigentes estatutos, en su artículo 4, se hace mención que la Cruz Roja Guatemalteca “cumplirá su Mandato Humanitario en la prestación de Servicios e implementación de Programas a la población más vulnerable, atendiendo principalmente la Salud, la Respuesta a Desastres y Crisis, y aportando a la resiliencia comunitaria en el país”.
9	¿La Ley CR/MLR establece que el gobierno proveerá financiamiento (proporcionará financiación) para las actividades que le confía a la Sociedad Nacional?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	No se encuentra expresamente regulado en ninguna norma que el gobierno provea financiación directa a la Sociedad Nacional, con excepción del Acuerdo de Cooperación entre la SN y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Recomendaciones

- Reiniciar las labores de abogacía con el objetivo de impulsar la promulgación del borrador de la Ley CRG, para que se convierta en la norma que regule la relación de apoyo de la Sociedad Nacional y el Gobierno, y sirva de base para la labor legislativa que de ella se derive. Y a su vez, desvincularse de la Ley de ONG y su reglamento.
- Realizar abogacía legislativa sobre la Iniciativa de ley 5880 por la que se regula la exoneración del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y derechos arancelarios de importación, buscando mecanismos que permitan avanzar en su presentación al Congreso.



B. Leyes, políticas, planes y acuerdos sectoriales

Para este estudio se he tomado como referencia el plan estratégico de la Sociedad Nacional que abarca el periodo 2021 a 2025. La pandemia de la COVID-19 ha provocado demoras en su puesta en marcha, aunque el plan de la CRG está aprobado y se encuentra en fase de corrección y edición a falta de su presentación oficial. Tener en consideración las líneas de acción de la Cruz Roja Guatemalteca que pretende llevar a cabo en su territorio es indispensable para evaluar si efectivamente en su rol auxiliar con los poderes públicos existe una relación que permita el desarrollo de su propósito en las áreas previstas en su plan estratégico.

Existen diversas leyes y políticas sobre los sectores a tratar en este apartado. El análisis de la base legal disponible incluye solo aquellas normas que incumben al rol auxiliar de la Sociedad Nacional.

B1. Salud

Marco normativo

El Código de Salud¹³, aprobado por el Congreso de la República mediante Decreto 90 de 1997, establece el marco general institucional y regulatorio para el sector salud de Guatemala y nombra al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) responsable de su administración y rectoría.

Se trata de una ley de observancia general por la que se establece, como principio fundamental, que *“todos los habitantes de la República tienen el derecho a la prevención, promoción y rehabilitación de su salud, sin discriminación alguna.”* Siendo así, corresponde al Estado la responsabilidad de garantizar el pleno ejercicio de este derecho, lo que implica que el Estado debe tomar medidas adecuadas para la protección de la salud individual y colectiva y que se pongan al alcance de todos los servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Implica, también, que se adopten las providencias adecuadas para que los habitantes puedan ejercer este derecho y colaborar en la solución de los problemas de la salud general.

¹³ Decreto 90 de 1997 Código de Salud

A través de las modificaciones aprobadas por Decreto 53 de 2003, el Código de salud¹⁴ establece que “el Estado garantizará el derecho de participación de las comunidades, en los programas y servicios de salud, en lo que respecta a la planificación, organización, control y fiscalización social,” y determina los papeles y responsabilidades a cargo de las distintas instituciones del sector salud incluyendo “entidades sociales y organizaciones no lucrativas,” entre otras. No hay mención explícita a la Cruz Roja Guatemalteca.

Desde 2006, la CRG suscribe anualmente un convenio¹⁵ con el MSPAS para la provisión de servicios de salud y asistencia social a población vulnerable por parte de la Cruz Roja. Como contraprestación el Ministerio se compromete, según el Decreto 25 de 2018 mediante el que se emite la Ley del Presupuesto general de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019, a la entrega de recursos financieros asignados en la letra del convenio.

Cabe mencionar que en el contexto de la pandemia del COVID-19 la Sociedad Nacional en su función de rol auxiliar del MSPAS y a través de una carta de entendimiento firmada en mayo 2021¹⁶, ha estado ofreciendo apoyo en un centro de vacunación en el que la Cruz Roja ha colaborado con la gestión logística, asignación de personal y, dotación de material y equipo sanitario en el centro designado.

Conclusiones

La legislación guatemalteca sobre salud es de carácter general, por lo que en ella no existe cobertura legal que afiance el rol auxiliar de la Sociedad Nacional. No hay norma (ley, política, acuerdo, planes) que describa claramente los roles y responsabilidades de la CRG ni tampoco que establezca su participación en organismos sectoriales de coordinación y toma de decisiones.

El convenio entre la CRG y el MSPAS es un acuerdo anual y renovable en la que se establece una relación de corresponsabilidad entre el ministerio y la Cruz Roja. Es también relevante señalar que los convenios en el contexto de la pandemia COVID-19. Todos ellos son ejemplos de gran valor pues muestran el reconocimiento por parte del Gobierno del rol auxiliar de la Sociedad Nacional, asumiendo ésta funciones y obligaciones correspondientes al mismo en un marco de relación que implica responsabilidades y beneficios mutuos.

Preguntas de la Guía para fortalecer el rol auxiliar mediante leyes y políticas				
Leyes, políticas, planes y acuerdos sectoriales en Salud		Si	No	Comentarios
1	¿Las leyes, las políticas, los planes y los acuerdos sectoriales identificados asignan claramente a la Sociedad Nacional sus roles y responsabilidades?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	En el convenio entre CRG y MSPAS (cláusula 3), el Acuerdo Ministerial 23 de 2021 (cláusula 3), y la Carta de Entendimiento de 5 de 2021 (cláusula 3.1) sí

¹⁴ Decreto 53 de 2003 reformas al Código de Salud

¹⁵ Acuerdo ministerial 23/2021, de 2 de febrero sobre el Convenio 16 de 2021 entre MSPAS y CRG

¹⁶ Carta de entendimiento entre la Cruz Roja Guatemalteca y el MSPAS, 25 de mayo 2021

16 Estudio para fortalecer el rol auxiliar de cuatro Cruces Rojas de Centroamérica

				asignan roles y responsabilidades a la Sociedad Nacional.
2	En caso afirmativo, ¿son esos roles y responsabilidades acordes con la experiencia, la capacidad y los recursos de la Sociedad Nacional?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Convenio entre CRG y MSPAS (cláusula 3) y acuerdos durante la pandemia COVID-19.
3	¿Las leyes, las políticas, los planes y los acuerdos sectoriales identificados establecen que la Sociedad Nacional sea miembro de los organismos/órganos de coordinación y toma de decisiones pertinentes?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	A pesar de existir normas que sí otorgan rol y responsabilidades a la CRG, éstas no la reconocen como miembro en órganos de decisión.

Recomendaciones

- Mantener y fortalecer el acuerdo de cooperación anual en acciones de promoción de la salud en comunidades con limitado acceso a servicios público sanitarios.
- Aprovechar los acuerdos generados en el contexto de la pandemia del COVID-19 para incursionar a la CRG en órganos de decisión de alto nivel que permitan tener incidencia en las políticas públicas de salud.

B2. Gestión del Riesgo de Desastres

Marco normativo

En lo que respecta a la gestión de riesgos, es a partir de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres que no solo se hace referencia a situaciones de calamidad, de emergencia, o de seguridad referida exclusivamente a la defensa del territorio, sino también al concepto de desastres, incluyendo también los conceptos de prevención y mitigación.

Bajo Decreto Legislativo 109 de 1996¹⁷ aprobado el 7 de diciembre, se promulga la ley y se crea la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados (CONRED). Siendo así, el propósito de la CONRED es el de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres. Se prevén medidas de transparencia activa, mecanismos de participación pública, y se establece un Régimen Económico general (Capítulo IV), de Infracciones y Sanciones (Capítulo V).

El Reglamento de la Ley CONRED¹⁸, aprobado por Acuerdo Gubernativo 49 de 2012, de 14 de marzo, asigna funciones y atribuciones generales a todos sus órganos de los distintos niveles operativos. Con

¹⁷ Decreto Legislativo 109 de 1996 Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)

¹⁸ Acuerdo Gubernativo 49 de 2012: Reglamento de la Ley CONRED

respecto a la Coordinadora Departamental para la Reducción de Desastres, la Coordinadora Municipal, y, la Coordinadora Local, el reglamento se limita a establecer en su artículo 62 que *“(...) las funciones y responsabilidades de todas las instituciones, organizaciones, entidades y personas que integran los niveles de la CONRED, serán establecidas en un plan específico.”*

La Cruz Roja Guatemalteca el 16 de mayo de 2005 suscribió un acuerdo de cooperación con la CONRED¹⁹, de carácter indefinido y de ámbito nacional que tiene como objeto cooperar en todos los aspectos para la prevención y reducción de riesgos, así como en la preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de los desastres, a nivel comunitario, municipal, departamental y nacional.

El acuerdo identifica funciones, objetivos y responsabilidades de la Cruz Roja Guatemalteca en relación a todas las áreas clave: prevención, preparación, respuesta, y rehabilitación y reconstrucción. En cada una de estas áreas, la CRG está claramente reconocida como parte integrante de la CONRED. Con respecto a las tareas por parte de la Secretaría Nacional de la CONRED, se incluye el reconocimiento de la CRG como *“enlace líder para la comunicación y coordinación con cualquiera de los integrantes del Movimiento (...)”*, y el de *“facilitar la ejecución de las intervenciones en situaciones de emergencia conforme a los Principios Fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, código de conducta relativo al Socorro en casos de desastres (...)”*

Del mismo modo, el acuerdo introduce algunas facilidades legales en el ámbito de fiscalidad y en el supuesto de un desastre: *“Asistir a CRG para la obtención y agilización de exenciones por parte de todos los impuesto y tasas de aduanas, necesarios para la introducción al país o su tránsito, de fondos, artículos e insumos destinados al socorro de las víctimas de los desastres(...)”* ; *“brindar apoyo a la CRG en la agilización para la obtención de los documentos de viaje y visas para ingreso y salida del país del personal de la CRG, IFRC y otros miembros del Movimiento especializados en acciones humanitarias y que formen parte en las operaciones de respuesta a desastres a nivel nacional e internacional.”*

Con respecto a la rehabilitación y reconstrucción, la CONRED se compromete a *“facilitar los insumos técnicos, materiales y financieros disponibles para la ejecución de los programas destinados a la recuperación de la población damnificada.”*

En el marco de la pandemia del COVID-19, el gobierno de Guatemala declara el estado de calamidad pública por Decreto Gubernativo el 5 de marzo de 2020 y finaliza el 1 de octubre de 2020. De nuevo vuelve a declarar el estado de calamidad pública en agosto de 2021 por un mes implicando de nuevo toque de queda como medida restrictiva dirigida a contener la pandemia. En ambos períodos, el gobierno ha emitido decretos gubernativos²⁰ en los que explícitamente ha otorgado el acceso y libre circulación *“a personal y vehículos (...) de la Cruz Roja de Guatemala.”*²¹

¹⁹ Acuerdo de cooperación entre la CONRED y Cruz Roja Guatemalteca de 2005

²⁰ Decreto Gubernativo 6 de 2020, de 21 de marzo de 2020, por el que se modifica el artículo 5 del Decreto Gubernativo 5 de 2020 (*referente a medidas durante el plazo del estado de calamidad pública – referente a la CRG, artículo 5.c.3*)

²¹ Decreto Gubernativo 6 de 2021, de 13 de agosto de 2021, por el que se declara el estado de Calamidad Publica en la República de Guatemala (*referente a la CRG, artículo 5.c.4*)

Sin ser ley, debe destacarse la existencia del Manual de Procedimientos del Centro de Coordinación para la Ayuda y Asistencia Humanitaria Internacional²², (Manual del CCAH), que rige como un instrumento de referencia para el accionar de los representantes de las instituciones durante situaciones de calamidad pública. En los años 2017 y 2018 se realizó una revisión y actualización del Manual del CCAH, pero no se concretó su oficialización. A raíz de la emergencia del Volcán de Fuego del 3 de junio de 2018, el manual se revisó, actualizándose procedimientos, formatos y protocolos. La revisión y mejora de los procedimientos es una labor continua. Muestra de ello ha sido la realización de un simulacro regional, a inicios del año 2022, basado en un escenario de terremoto en la Ciudad de Guatemala, organizado por el CEPREDENAC y la participación de los enlaces institucionales que conforman el CCAH, incluida la CRG. Tanto las revisiones previas como este último ejercicio son espacios útiles en los que las entidades nacionales participantes pueden generar aportes y recomendaciones con el fin de fortalecer las capacidades del CCAH.

Conclusiones

La gestión del riesgo de desastres es un sector estratégico para la CRG y a la vez, cumple un rol relevante como auxiliar de los poderes públicos. Aun así, el Decreto Legislativo 109 de 1996 de creación de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) es de carácter general, y no incluye a la Cruz Roja Guatemalteca de manera explícita en su articulado, aunque sí da cabida a la actuación de la Sociedad Nacional por cuanto entidad de socorro que, en su Capítulo II Organización, artículo 9, forma parte de la estructura regional de la Coordinadora Nacional dividida en los niveles Departamental, Municipal y Local. En el reglamento, de nuevo, la Cruz Roja no está explícitamente incluida.

En cambio, el Acuerdo de Cooperación de 2005 supone un reconocimiento de la importante función que tiene la Sociedad Nacional en la gestión del riesgo de desastres. El acuerdo tiene el fin de establecer *“los mecanismos, procedimiento y normas que propicien la reducción de desastres a través de la coordinación interinstitucional en el territorio nacional”*, y reseña *“el espíritu de cooperación y asistencia mutua”* entre ambas instituciones.

Con respecto al área de Desastres, este Acuerdo de 2005 suple parte del vacío legal que pueda tener la Cruz Roja Guatemalteca en su rol auxiliar con el Estado. Teniendo en cuenta el modelo de Acuerdo Pre-Desastres de la Guía de la IFRC, existe aún margen de mejora en el Capítulo III de Roles y Responsabilidades de las partes, así como en el reconocimiento de la CRG en aquellas facilidades legales que debe crear el Gobierno, tales como libertad de movimiento, protección al voluntariado, o exención de impuestos y entrada de fondos, entre otros.

Por último, cabe mencionar que, en 2013, la CRG inició un proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley de Ayuda y Asistencia Humanitaria Internacional en casos de Desastre impulsado por la IFRC pero que no se ha completado. Ante la necesidad de la CRG por realizar abogacía sobre otros asuntos

²² [Manual de Procedimientos del Centro de Coordinación para la Ayuda y Asistencia Humanitaria Internacional CCAH, 2019](#)

considerados de mayor prioridad, este proceso ha ido relegándose hasta la actualidad, en el que el documento sigue inacabado.

Preguntas de la Guía para fortalecer el rol auxiliar mediante leyes y políticas				
Leyes, políticas, planes y acuerdos sectoriales en Gestión del Riesgo de Desastres		Si	No	Comentarios
1	¿Las leyes, las políticas, los planes y los acuerdos sectoriales identificados asignan claramente a la Sociedad Nacional sus roles y responsabilidades?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A pesar de ser un acuerdo de cooperación de fecha 2005 y no una ley constitutiva, el acuerdo cumple con el cometido de asignar funciones claras a la Sociedad Nacional.
2	En caso afirmativo, ¿son esos roles y responsabilidades acordes con la experiencia, la capacidad y los recursos de la Sociedad Nacional?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A pesar de ser un acuerdo de cooperación de fecha 2005 y habiendo la CRG evolucionado en capacidades y experiencias en materia de gestión de riesgos de desastres, el acuerdo cubre todas las áreas del riesgo en las que la Sociedad Nacional se emplea. Ello no impide que sea conveniente una revisión y actualización del acuerdo ajustando los preceptos que sean necesarios.
3	¿Las leyes, las políticas, los planes y los acuerdos sectoriales identificados establecen que la Sociedad Nacional sea miembro de los organismos/órganos de coordinación y toma de decisiones pertinentes?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Está presente en el Manual de Procedimientos del Centro de Coordinación para la Ayuda y Asistencia Humanitaria Internacional. También en el acuerdo de cooperación 2005. No lo está en la ley 109 de la CONRED ni en su reglamento.

Recomendaciones

- Asegurar la presencia de la CRG en los órganos de decisión de último o máximo nivel.
- Revisar, actualizar el Acuerdo de cooperación y ampliar su Capítulo III de Roles y Responsabilidades de las partes, tomando como referencia el Acuerdo Pre-Desastres de la Guía de la IFRC.
- Buscar los mecanismos que permitan reiniciar el proceso de elaboración de una Ley de Ayuda y Asistencia Internacional Humanitaria en casos de Desastre.

B3. Migración

Marco normativo

El ordenamiento jurídico migratorio guatemalteco general posee una gran diversidad de normas, partiendo por el Código de Migración²³ de 2016 y su reglamento.²⁴

Asimismo, son parte de este marco legal, el Reglamento Orgánico Interno del Instituto Guatemalteco de Migración²⁵, el Reglamento Interno de Funcionamiento de la Autoridad Migratoria Nacional²⁶, la Ley del Consejo de Atención al Migrante²⁷, el Reglamento del Registro de Estatus Ordinario Migración del Instituto Guatemalteco de Migración²⁸, el Reglamento de Residencias Guatemaltecas²⁹, entre otros.

En cuanto a la regulación de la protección humanitaria, lo concerniente a refugiados consta en el Reglamento para la Protección y Determinación del Estatuto de Refugiado en el Territorio del Estado de Guatemala³⁰, mientras que lo relacionado a las acciones guatemaltecas contra la trata de personas está establecido en la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas³¹ y el Protocolo para la Protección y Atención a Víctimas de Trata de Personas.

A su vez, la protección de menores de edad surge de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia³² y el Protocolo Nacional para la Atención de Niñas, Niños Migrantes No Acompañados. Por último, y en relación con las protecciones de asilo y apátrida, no parece haber normativa específica sobre las materias en Guatemala.

El marco normativo evidencia la voluntad del país por garantizar los derechos de las personas migrantes que residen dentro del territorio guatemalteco. Asimismo, establece mecanismos de atención y protección a personas migrantes retornadas. Según la Organización Internacional para las Migraciones³³ (OIM), la Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032 contempla la Acción prioritaria 2, Programa Nacional de Migración para el Desarrollo, objetivo específico del eje 1, “Generación de empleo” y la Acción prioritaria 9, Programa de certificación de competencias laborales, objetivo específico del eje 2 “Promover la certificación laboral en población con formación empírica y de migrantes retornados en el marco del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo” y otros.

²³ Decreto 44 de 2016 Código de Migración

²⁴ Acuerdo de Autoridad Migratoria Nacional 7 de 2019 Reglamento del código de migración

²⁵ Acuerdo de Autoridad Migratoria Nacional 8 de 2019

²⁶ Acuerdo de Autoridad Migratoria Nacional 1 de 2018

²⁷ Decreto 46 de 2007 del Congreso de la República de Guatemala

²⁸ Acuerdo de Autoridad Migratoria Nacional 9 de 2019

²⁹ Acuerdo de Autoridad Migratoria Nacional 4 de 2019

³⁰ Acuerdo de Autoridad Migratoria Nacional 2 de 2019

³¹ Decreto 9 de 2009, Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas

³² Decreto 27 de 2003, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

³³ [Perfil de gobernanza Migratoria: Guatemala, IOM 2018](#)

Conclusiones

La legislación guatemalteca sobre migración es de carácter general, por lo que en ella no existe cobertura legal que afiance el rol auxiliar de la Sociedad Nacional.

El Gobierno cuenta con un plan de contingencia para gestionar los movimientos de población a gran escala en periodos de crisis, pero en esta estrategia de respuesta, las normas para la reducción de desastres no abordan a la población migrante de forma específica, sino que brindan atención general a todas las personas. Ni el Manual de Procedimientos del Centro de Coordinación para la Ayuda y Asistencia Humanitaria Internacional CCAH ni la Política Nacional de Desarrollo “K’atun Nuestra Guatemala 2032”³⁴ contemplan estrategias para hacer frente a los movimientos migratorios causados por los efectos adversos del cambio climático (por ejemplo, planes de reubicación) o abordan medidas relativas al desplazamiento (por ejemplo, disposiciones sobre los refugiados, las personas internamente desplazadas o la reinserción de los migrantes que retornan voluntaria o involuntariamente).

La CRG contempla en su accionar la implementación de acciones relacionadas con el acompañamiento a migrantes de paso y de emigrantes retornados. Se concluye que en el área sobre migración la CRG debiera ser adecuado realizar cierta abogacía legislativa encaminada a convertir la migración en un eje transversal en la Política Nacional de Desarrollo, así como como en el Plan Nacional de Respuesta a Crisis.

Preguntas de la Guía para fortalecer el rol auxiliar mediante leyes y políticas				
Leyes, políticas, planes y acuerdos sectoriales en Migración		Si	No	Comentarios
1	¿Las leyes, las políticas, los planes y los acuerdos sectoriales identificados asignan claramente a la Sociedad Nacional sus roles y responsabilidades?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	No existe norma que incluya mención expresa al respecto.
2	En caso afirmativo, ¿son esos roles y responsabilidades acordes con la experiencia, la capacidad y los recursos de la Sociedad Nacional?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	No existe norma que incluya mención expresa al respecto.
3	¿Las leyes, las políticas, los planes y los acuerdos sectoriales identificados establecen que la Sociedad Nacional sea miembro de los organismos/órganos de coordinación y toma de decisiones pertinentes?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	No existe norma que incluya mención expresa al respecto.

³⁴ [Política Nacional de Desarrollo “K’atun Nuestra Guatemala 2032](#)

Recomendaciones

- Abogar por hacer valer la auxiliaridad de la CRG a través de mecanismos que le permitan contribuir a la revisión, fortalecimiento y diseño de políticas públicas y proyectos de desarrollo en beneficio de las personas migrantes a partir del marco institucional y normativo.
- Abogar por un modelo de migración en democracia a partir del nuevo Código de Migración.

B4. Bienestar Social

Marco normativo

La Ley de Desarrollo Social³⁵ fue aprobada por el Decreto 42 de 2001, mediante el cual se crea un marco jurídico que permite implementar los procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminadas al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención.

Conclusiones

La CRG promueve la inclusión social mediante la implementación de políticas, estrategias y acciones sobre la no discriminación, la no violencia, así como el respeto a la diversidad y el género en todos los ámbitos de trabajo a nivel interno y externo. En su labor humanitaria trabaja en acciones relativas a la prevención de la violencia infantil y juvenil, y en discriminación de colectivos vulnerables como las personas con discapacidad o el colectivo LGTBI.

Como sucede en el sector de migración, la legislación guatemalteca sobre bienestar social es de carácter general, por lo que en ella no existe cobertura legal que afiance el rol auxiliar de la Sociedad Nacional. No hay norma (ley, política, acuerdo, planes) que describa claramente los roles y responsabilidades de la CRG ni tampoco que establezca su participación en organismos sectoriales de coordinación y toma de decisiones.

Preguntas de la Guía para fortalecer el rol auxiliar mediante leyes y políticas				
Leyes, políticas, planes y acuerdos sectoriales en Bienestar Social		Si	No	Comentarios
1	¿Las leyes, las políticas, los planes y los acuerdos sectoriales identificados asignan claramente a la Sociedad Nacional sus roles y responsabilidades?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	No existe norma que incluya mención expresa al respecto.
2	En caso afirmativo, ¿son esos roles y responsabilidades acordes con la	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	No existe norma que incluya mención expresa al respecto.

³⁵ Decreto 42 de 2001 Ley de Desarrollo Social, de 1 de agosto.

	experiencia, la capacidad y los recursos de la Sociedad Nacional?			
3	¿Las leyes, las políticas, los planes y los acuerdos sectoriales identificados establecen que la Sociedad Nacional sea miembro de los organismos/órganos de coordinación y toma de decisiones pertinentes?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	No existe norma que incluya mención expresa al respecto.

Recomendaciones

- Abogar por hacer valer la auxiliariad de la CRG a través de mecanismos donde poder contribuir a la revisión, fortalecimiento y diseño de políticas públicas y proyectos relativos al bienestar e inclusión social.

C. Facilidades legales



Marco normativo

Con respecto al **personal y voluntariado**, el gobierno no contempla normas especiales para la Cruz Roja Guatemalteca. El Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría Ejecutiva de CONRED y Cruz Roja Guatemalteca de mayo de 2005, artículo 4.15, establece facilidades en la agilización para obtención de documentación de viaje y visas para ingreso y salida del país del personal de la Cruz Roja Guatemalteca, IFRC y otros miembros del Movimiento.

Guatemala no tiene una ley nacional del voluntariado, aunque sí existe la Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo de Voluntarios de Bomberos³⁶. Además, desde 2016, hay una Iniciativa de Ley 5191 del Fomento al Voluntariado³⁷ de 2016 con pretensión de aplicación general, aunque todavía no ha sido aprobada por el Congreso de la República. Cabe mencionar que, a pesar de ser una norma aun sin vigencia, en su artículo 3, *“se define el voluntariado como la realización por parte de las personas a que se refiere esta ley, mayores de edad, de una o varias actividades que tengan un interés de apoyo a la población en general siempre que observen.”*

En relación a la **fiscalidad**, la Sociedad Nacional cuenta con exención de impuestos en la respuesta de desastres regulada mediante el Acuerdo de cooperación de 2005. De conformidad con lo establecido en el artículo 4.14, los fondos, artículos e insumos destinados al socorro de las víctimas de los desastres quedan exentos de todos los impuestos y tasas arancelarias.

De conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Iniciativa de Ley temporal 5880 de 10 de febrero de 2021 de exoneración de impuestos a favor de la Cruz Roja Guatemalteca³⁸, las donaciones que se reciban quedan *“exentas de toda clase de impuestos incluyendo el pago de Derechos Arancelarios de Importación -DAI- y el Impuesto al Valor Agregado -IVA-”*.

³⁶ Decreto ley 81 de 1987, Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo de Voluntarios de Bomberos

³⁷ Iniciativa de Ley del Voluntariado 2016

³⁸ Iniciativa de Ley temporal 5880, de exoneración de impuestos en favor de la Cruz Roja Guatemalteca (*en tramitación. Presentada en el Congreso en febrero de 2021, a espera de aprobación*)

Con respecto al **financiamiento**, la Cruz Roja Guatemalteca tiene su inscripción en el Registro Tributario Unificado de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Tan solo en el Acuerdo con la CONRED el Estado confiere a la Sociedad Nacional una garantía de financiamiento de sus actividades. Conforme a su artículo 4.18, la CONRED se compromete a *“facilitar los insumos técnicos, materiales y financieros disponibles para la ejecución de los programas destinados a la recuperación de la población damnificada.”*

Referente al **acceso y libre circulación**, en el marco de la pandemia del COVID-19, con el decreto del estado de Calamidad Pública, el gobierno ha emitido diversos decretos gubernativos en los que explícitamente otorga el acceso y libre circulación *“a personal y vehículos (...) de la Cruz Roja de Guatemala.”* (artículo 5.c3 del Decreto Gubernativo 6 de 2020 y artículo 5.c4, Decreto Gubernativo 6 de 2021).³⁹

Con respecto a **bienes, equipos y personal de socorro** en caso de desastre, el Acuerdo de cooperación con CONRED dispone que el gobierno *“brindará apoyo”* en la agilización para la obtención de los documentos de viaje y visas para su ingreso y salida del país del personal de la CRG, IFRC y otros miembros del Movimiento. No hace referencia a bienes ni equipos.

Conclusiones

Las facilidades legales son derechos especiales que se otorgan a una organización específica, o a una categoría de organización, para posibilitar que esta efectúe sus operaciones de manera eficaz. Pueden incluirse tanto en la ley constitutiva como en leyes sectoriales. En el supuesto de que el gobierno solo otorgue facilidades a una categoría de organización, como por ejemplo *“organizaciones benéficas”* conlleva la que Cruz Roja del país tenga derecho a las facilidades jurídicas pertinentes solo si cumple con la definición legal que establece la norma aplicable.

En lo referente al voluntariado, la norma legal general busca promover la participación en tareas de voluntariado. Destaca la disposición que limita la participación a mayores de edad (artículo 3). De acuerdo a la Guía de la IFRC para las Sociedades Nacionales, Cuestiones jurídicas relacionadas con el servicio voluntario⁴⁰, *“toda limitación de edad (mínima o máxima) debería ajustarse a la legislación nacional relativa a la no discriminación.”* Una forma de poder solventar este asunto sería el de solicitar una modificación de la norma y establecer que los jóvenes estén sujetos a unas condiciones determinadas para su participación como voluntarios (por ejemplo, que las personas menores de 18 años presten servicios voluntarios durante un margen de horario del día determinado).

En particular, los jóvenes pueden estar sujetos a condiciones mínimas para su participación como voluntarios. Por ejemplo, se puede exigir que los jóvenes tengan determinada edad o que presenten un permiso por escrito de ambos padres.

³⁹ Decretos Gubernativos 6 de 2020 y 6 de 2021 relativo al estado de Calamidad Pública en la República de Guatemala por motivo de la pandemia COVID-19

⁴⁰ [Guía IFRC “Cuestiones jurídicas relacionadas con el servicio voluntario”, página 13](#)

Si bien la Iniciativa de Ley temporal 5880 de 2021 de exoneración de impuestos a favor de la Cruz Roja Guatemalteca es un ejemplo de facilidad jurídica específica a una organización, ésta no resulta suficiente para cubrir todas las facilidades recomendadas por la Guía. Además, se trata de una ley con limitación temporal de cinco años.

Las leyes, políticas, acuerdos sectoriales son otro instrumento válido para una Sociedad Nacional, aunque, en contrapartida, las facilidades que se otorguen estarán limitadas a situaciones o actividades específicas las facilidades jurídicas que se le otorgan a la CRG mediante acuerdo es en el sector Desastres a través del Acuerdo de cooperación CONRED de 2005.

Preguntas de la Guía para fortalecer el rol auxiliar mediante leyes y políticas				
Facilidades legales		Si	No	Comentarios
1	¿Tiene el personal y los voluntarios de la Sociedad Nacional derecho a acceder a la atención médica financiada por el gobierno, indemnización y/o seguro por enfermedad, lesión o muerte sufrida en el transcurso del trabajo o del voluntariado?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Se cuenta con el Seguro Social, para personal contrato pagando un porcentaje el patrono y otro el colaborador. Los voluntarios cuentan con seguro por accidente y muerte por parte de la Federación.
2	Si el servicio militar obligatorio está vigente, ¿tienen los reclutas derecho legal a ser voluntarios de la Sociedad Nacional en lugar del servicio militar?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	No existe una ley que obligue realizar servicio militar.
3	¿Los empleados del sector público y/o privado tienen el derecho legal de pasar un número determinado de días al año como voluntarios para la Sociedad Nacional (ej., 5 días al año o 10 días en caso de emergencia)?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	No existe ley que regule ese derecho.
4	¿Proporciona la ley al personal y a los voluntarios de la Sociedad Nacional una responsabilidad legal limitada por actos u omisiones cometidos de buena fe y/o por prestar primeros auxilios en una emergencia?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	No existe ley que lo regule.
5	¿Proporcionan las leyes y/o políticas concesiones fiscales apropiadas para el personal y los voluntarios de la Sociedad Nacional (por ejemplo, reducción del impuesto sobre la renta, exención de	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Las leyes vigentes no contemplan a Cruz Roja Guatemalteca dentro de las entidades exentas de impuestos.

	impuestos para las asignaciones o estipendios del voluntariado)?			
6	¿Existen impuestos de los que la Sociedad Nacional no esté exenta y que representen una imposición financiera significativa?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	La Iniciativa de Ley temporal 5880 de 2021 contempla la exoneración del IVA interno derivado de la impartición de cursos de primeros auxilios, venta de medicamentos y arrendamiento de bienes inmuebles y exoneración a la importación (artículo 1)
7	¿Establece la ley que las donaciones hechas a la Sociedad Nacional no están sujetas a impuestos? En caso afirmativo, ¿se aplica esto tanto a las personas físicas como a los organismos? ¿Se aplica tanto a las donaciones hechas por personas vivas como a los legados hechos en testamentos?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	La Iniciativa de Ley temporal 5880 de 2021 contempla la exoneración del IVA de importación y derechos arancelarios de equipo, donaciones, bienes, insumos y suministros, que en concepto de ayudas y donaciones se reciban para programas de beneficio social o de emergencia en calamidades públicas, para la ayuda humanitaria que realiza, dentro del marco de sus respectivos estatutos (artículo 2)
8	¿Tiene la Sociedad Nacional el derecho legal de circular libremente por el país y de acceder a las poblaciones vulnerables en todo momento? Alternativamente, ¿tiene la Sociedad Nacional derecho a la libertad de movimiento en todo momento?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	En el marco de la pandemia COVID-19 se permite el derecho de libre circulación a personal y voluntariado de la Sociedad Nacional durante el estado de Calamidad Pública (Decretos Gubernativos 6 de 2020 y 6 de 2021).
9	¿Proporciona la ley a la Sociedad Nacional las siguientes facilidades legales para los bienes relacionados con el desastre? ¿Se conceden las siguientes facilidades legales para los bienes, el equipo y el personal relacionados con la catástrofe (tanto durante la fase de respuesta como para el repositionamiento)?			
	a. exenciones de impuestos, impuestos aduaneros, cargos o tasas del gobierno y	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Acuerdo de cooperación 2005 (artículo 4.14)

	procesos expeditos para aplicar estas exenciones;			En el marco de la pandemia del COVID-19 Decreto Gubernativo 6 de 2021, artículo 7 para donaciones.
	b. acceso a un proceso de despacho aduanero simplificado y expedito que facilite el despacho prioritario y no exija, o minimice, los requisitos de inspección;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	A pesar de haber sido suscrito el acuerdo de cooperación 2005, este no incluye esta cláusula.
	c. exención de las restricciones en los tipos y la cantidad de bienes y equipos que pueden ser importados o exportados;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	El Acuerdo de cooperación no incluye esta cláusula.
	d. permiso expedito para la salida y entrada por tierra, mar y aire de vehículos que transporten bienes y equipos de socorro;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	El Acuerdo de cooperación no incluye esta cláusula.
	e. exención de los requisitos de licencias y tasas para el uso de vehículos importados, equipos de telecomunicaciones y otros artículos especializados; y	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	El Acuerdo de cooperación no incluye esta cláusula.
	f. 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?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Acuerdo de cooperación 2005 (artículo 4.15)
10	En tiempos de desastre, ¿tienen el personal y los voluntarios de la Sociedad Nacional acceso al reconocimiento automático o acelerado de las cualificaciones profesionales a través de las fronteras subnacionales?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Ni los Decretos Gubernativos 6 de 2020 y 6 de 2021, ni el Acuerdo de cooperación no incluyen esta cláusula.

Recomendaciones

- Incluir en el borrador de ley constitutiva, aquellas facilidades legales relacionadas con la fiscalidad, financiamiento, y garantías para el acceso y la libre circulación recomendadas en la Guía de la IFRC.
- Promover la promulgación de la Iniciativa de Ley 5191 del Fomento al Voluntariado, de 2016.
- Incluir en la Iniciativa de Ley 5191 un artículo que posibilite a la CRG y otras organizaciones tener voluntarios menores de edad, aunque sea bajo unas determinadas condiciones (por ejemplo, por horario estipulado, en un tipo de actividades para programas determinados, o bajo autorización de su tutor legal).
- Reformar y ampliar el Acuerdo de Cooperación CRG-CONRED 2005, poniendo especial atención a lo referente a facilidades legales relacionadas con desastres.



D. Recomendaciones encaminadas a definir hoja de ruta y creación de una estrategia de abogacía

Con respecto a la Ley Constitutiva de la Cruz Roja Guatemalteca

La Cruz Roja Guatemalteca se funda el 16 de febrero de 1923 mediante acuerdo gubernativo de emitido por la Casa de Gobierno. El borrador de ley constitutiva CR tiene margen de mejora. Los estatutos actuales son amplios y le dan una buena cobertura en su labor humanitaria, pero son insuficientes para el pleno reconocimiento del rol auxiliar en el territorio nacional. Se recomienda:

1. Reiniciar las labores de abogacía con el objetivo de impulsar la promulgación del borrador (previamente revisado) de la Ley CRG.

En lo que respecta al emblema, la normativa guatemalteca ofrece una buena regulación para su uso y protección. Sería recomendable:

2. Adoptar un reglamento y promover que ciertos ministerios (en especial el de Salud por tener la SN mucha presencia en el sector, y el de educación) pudieran apoyar en la divulgación de uso y protección del emblema, junto con la figura de la Sociedad Nacional en el país y su rol de auxiliar de las instituciones públicas.

Con respecto a las leyes, políticas, planes y acuerdos sectoriales

Respecto a las áreas estratégicas de trabajo, en todas existe margen para que la Sociedad Nacional se vea mejor reconocida. Es importante que, con un rol técnico y siempre protegida por el principio fundamental de independencia, la CRG pueda tener un lugar más destacado en los procesos de elaboración de políticas públicas. Es un espacio donde hacer incidencia y aportar una mirada humanitaria a las acciones de gobierno que buscan abordar diferentes temáticas públicas. Sería oportuno:

3. Asegurarse por establecer roles y responsabilidades como auxiliar de los poderes públicos más claros y definidos. Hay algunas áreas con mayores posibilidades de incursión que otras, como son las de Gestión de Desastres y Salud. Ambas son áreas estratégicas en la Cruz Roja y ya existen acuerdos específicos que pudieran brindar una oportunidad de revisión, bien

- porque necesitan ser actualizados ya que con el paso de los años la Sociedad Nacional ha ganado en experiencia y reconocimiento, o porque al ser normas limitadas a situaciones o actividades específicas, no abarcan todo aquello que el rol auxiliar podría permitirle asumir.
4. Establecer mecanismos con los que contribuir en el diseño de políticas públicas y proyectos relativos a sectores en los que la CRG ejerce su labor humanitaria como auxiliar de los poderes públicos.

Los acuerdos generados a raíz del desastre de la pandemia por COVID-19 deben convertirse en una oportunidad para mejorar acuerdos previos y afianzar relaciones, además de para abrir nuevas vías de entendimiento y de cooperación con el gobierno.

Con respecto a las facilidades legales

Se debe conseguir que los poderes públicos faciliten la promoción del fortalecimiento del rol auxiliar de la Cruz Roja Guatemalteca creando un entorno más favorable para su labor humanitaria. Se recomienda:

5. Incluir en el borrador de ley constitutiva, aquellas facilidades legales relacionadas con la fiscalidad, financiamiento, y garantías para el acceso y la libre circulación recomendadas en la Guía de la IFRC.
6. Promover la promulgación de la Iniciativa de Ley 5191 del Fomento al Voluntariado de 2016.
7. Incluir en la Iniciativa de Ley 5191 un artículo que posibilite a la CRG y otras organizaciones tener voluntarios menores de edad, aunque sea bajo unas determinadas condiciones (por ejemplo, por horario estipulado, en un tipo de actividades para programas determinados, o bajo autorización de su tutor legal).
8. Realizar abogacía legislativa sobre la Iniciativa de ley 5880 por la que se regula la exoneración del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y derechos arancelarios de importación, buscando mecanismos que permitan avanzar en su presentación al Congreso.
9. Reformar y ampliar el Acuerdo de Cooperación CRG-CONRED 2005, poniendo especial atención a lo referente a facilidades legales relacionadas con desastres.



E. Bibliografía y normativa consultada

Decretos-Leyes

- Decreto 102 de 1997 Ley de Protección y uso del Emblema de la Cruz Roja
[https://ihl-databases.icrc.org/ihl-nat/a24d1cf3344e99934125673e00508142/bfbb6531067692f2c125705100325211/\\$FILE/Emblem%20law.Guatemala.ESP.pdf](https://ihl-databases.icrc.org/ihl-nat/a24d1cf3344e99934125673e00508142/bfbb6531067692f2c125705100325211/$FILE/Emblem%20law.Guatemala.ESP.pdf)
- Decreto 02 de 2003 Ley Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo
- Decreto 109 de 1996 Ley CONRED
- Decreto 95 de 1998 Ley de Migración de Guatemala
- Decreto 42 de 2001 Ley de Desarrollo Social
- Decreto 81 de 1987 Ley Orgánica Benemérito Cuerpo Voluntario Bomberos Guatemala

Decretos

- Decreto 44 de 2016 Código de Migración
- Decreto 27 de 2011 Reforma Ley Protección y Uso del Emblema de la Cruz Roja
<http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnálisisDocumentaciónJudicial/cds/CDs%20de%20leyes/2011/pdfs/decretos/D27-2011.pdf>
- Decreto 4 de 2020 Reformas de la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo
- Decreto 10 de 2015 Reforma Ley Migración
- Decreto 12 de 2015 Reforma de la Ley del Cuerpo Voluntario de Bomberos

Acuerdos gubernativos

- Acuerdo Gubernativo 26 de febrero de 1923 de aprobación de los Estatutos de la Asociación Nacional de la Cruz Roja Guatemalteca
- Acuerdo Gubernativo 21 de 1984 Registro Civil
- Partida n°7 de 1990 del Registro de las Personas Jurídicas
- Acuerdo Gubernativo 512 de 1998 Reglamento de Inscripción de Asociaciones Civiles
- Acuerdo Gubernativo 157 de 2021 Reglamento Ley ONGs

- Decreto Gubernativo 6 de 2021, de 13 de agosto de 2021, por el que se declara el estado de Calamidad Publica en la República de Guatemala
- Decreto Gubernativo 6 de 2020, de 21 de marzo de 2020, por el que se declara el estado de Calamidad Publica en la República de Guatemala
- Decreto congresional 90 de 1997. Código de Salud
- Acuerdo Gubernativo 529 de 1999. Reglamento de la Ley de Migración
- Acuerdo administrativo -2019. Reglamento Código de Migración
- Acuerdo ministerial 23 de 2021, de 2 de febrero sobre el Convenio 16-2021 entre MSPAS y CRG

Normas internas de la Sociedad Nacional

- Borradores Ley Cruz Roja Guatemalteca, 2020 y 2022
- Estatutos Cruz Roja Guatemalteca, 2021, 2014
- Plan estratégico Cruz Roja Guatemalteca 2017-2020
- Acuerdo de cooperación 2005 entre la Cruz Roja Guatemalteca y CONRED
- Carta de entendimiento entre la Cruz Roja Guatemalteca y el MSPAS, mayo 2021
- Reglamento del Voluntariado de Cruz Roja Guatemalteca

Otros

- Iniciativa de Ley Temporal de Exoneración de Impuesto en favor de la Cruz Roja Guatemalteca, registro 5880
- Dictamen Favorable Iniciativa de Ley 5880
- Registro 651482 de las Personas Jurídicas, 18 de marzo de 2021. Inscripción de Modificaciones del Registro Civil
- Política Nacional para la Reducción de Riesgo a los Desastres en Guatemala. Aprobada en acto 03-2011.
- Acuerdo 06-2011 del Consejo Nacional de CONRED
- Reglamento CONE (Comité Nacional de Emergencias), parte 1
- Reglamento CONE (Comité Nacional de Emergencias), parte 2
- Plan Nacional de Respuesta, CONRED 2019
- Iniciativa de Ley de Fomento al Voluntariado 2016
- Análisis Asociaciones Civiles Guatemala 2007
- Estudio Voluntariado en Guatemala ONU VOL. 2013
- Informe de Auditoria Gubernamental de la Cruz Roja Guatemalteca. Periodo 01/2009 a 06/2010

Estrategia de abogacía y hoja de ruta⁴¹

El desarrollo de esta estrategia de abogacía y hoja de ruta fue una iniciativa del Programa de Derecho Relativo a Desastres de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC, por sus siglas en inglés). a cargo de Marta Acero en calidad de consultora principal con la colaboración de Gustavo Ramírez, el acompañamiento técnico y la supervisión de Rebeca Muñoz, Oficial de Derecho Relativo a Desastres, y de la Cruz Roja Guatemalteca, María Teresa Estrada, Directora de Salud, Teresa Marroquín, Directora de Gestión de Riesgos a Desastres, Andrés Gálvez, Director de Programadas y Desarrollo Organizativo, Maria de los Ángeles Rossell, Coordinadora de Comunicación, Felix Castañeda, Director de Voluntariado, Claudia Zúñiga, Coordinadora del Departamento Legal.

Introducción

La presente estrategia de abogacía y hoja de ruta se ha diseñado en base a un estudio inicial del rol auxiliar de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Guatemalteca. Dicho estudio realizado entre los meses de octubre y diciembre de 2021, contó con una activa participación de la Sociedad Nacional, lo cual significó aportes de relevancia.

El formato y la estructura de este documento sigue las recomendaciones, orientaciones y preguntas propuestas en el documento denominado *Guía para fortalecer el rol auxiliar mediante leyes y políticas* ("la Guía"), publicada por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2021⁴². 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 el documento denominado *Kit de Abogacía Legislativa de la IFRC*, publicado en el 2018⁴³, que fue concebido para fortalecer los conocimientos y habilidades de abogacía legislativa de la IFRC y las Sociedades Nacionales, y servir como recurso para sus propios procesos de abogacía legislativa.

Con base en la Guía y el Kit para la 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 Guatemalteca: definición, aplicación y práctica
3. Definición de los problemas y desafíos de la Cruz Roja Guatemalteca identificados en el estudio de su rol auxiliar. Definición del tema de incidencia política
4. Consideraciones vinculadas al entendimiento del entorno externo que afecta el rol auxiliar de la Cruz Roja Guatemalteca

⁴¹ Segundo entregable correspondiente al contrato de consultoría

⁴² IFRC (2021) **¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.** Ginebra.

⁴³ IFRC (2018) Kit de abogacía legislativa - Guía para participantes. Ginebra.

5. Registros de los riesgos y credibilidad para la abogacía
6. Mensajes para la abogacía. Formulación del discurso de abogacía con credibilidad y reduciendo los riesgos, en base a la técnica del “discurso del ascensor”
7. Definición del público objetivo para lograr impacto con la abogacía
8. Identificación de temas de oposición a la abogacía
9. Desarrollo de teoría del cambio para la abogacía que permitan lograr el cambio hacia las recomendaciones identificadas en el estudio del rol auxiliar
10. Planificación para el manejo del éxito de la campaña de abogacía
11. Conclusiones

1. ¿Qué es la abogacía legislativa?

La abogacía legislativa es un proceso que busca conseguir cambios de leyes y de políticas a nivel nacional y local⁴⁴ con la finalidad de fortalecer un derecho o situación en el marco normativo de un país, que facilite el ejercicio del rol auxiliar y la misión de la Cruz Roja, para conseguir mejorar con ello la vida de un número considerable de personas. Es importante tener en cuenta que una ley nacional o sectorial difícilmente será modificada sin una fuerza consciente que oriente el cambio. Para tener éxito, se requiere de una organización mínima con una visión clara y con capacidad de gestión y decisión que movilice ese cambio mediante la incidencia, la persuasión planificada e informada, la construcción de alianzas y que sea capaz de adaptarse estratégicamente a la realidad social y política del país.

Basado en lo anterior, se puede plantear que la abogacía legislativa implica al menos cuatro aspectos básicos: (a) identificar el problema; (b) identificar la solución posible; (c) identificar quién tiene la potestad de realizar el cambio deseado y cómo influir en esta persona o grupo de personas; y, (d) tener certeza de que las modificaciones legales, de políticas o de prácticas, que se requieren alcanzar serán de beneficio para el cumplimiento del rol auxiliar y de la misión humanitaria de la Cruz Roja.

Todo proceso de transformación, y especialmente aquellos relacionados con decisiones políticas, debe estar sustentados en una estrategia bien pensada y estructurada. Para ello resulta valioso conocer algunas teorías concernientes a los cambios políticos. El kit de abogacía legislativa (página 23) presenta las siguientes seis teorías:

- **Un salto grande.** Esta teoría reconoce la posibilidad de un cambio repentino, diferente a los cambios graduales, que puede modificar una situación de manera inesperada, cuando las condiciones necesarias para ello están dadas.
- **La coalición y las alianzas.** Esta teoría considera que el cambio puede lograrse a través de la suma de fuerzas que compartan una misma idea y un mismo objetivo. Se trata de construir alianzas o coaliciones para el cambio que se desea.

⁴⁴ IFRC (2018) Kit de abogacía legislativa - Guía para participantes. Ginebra.

- **Espacios Políticos.** Esta teoría reconoce que cuando el clima político en torno a un problema se torna favorable, se pueden presentar oportunidades para promover un cambio.
- **Mensajes y marcos.** Esta teoría propone la necesidad de evaluar cómo se comunican los mensajes, en las formas y las herramientas utilizadas, para asegurar que se mantenga la eficacia. Se trata probar y afinar los mensajes para obtener el impacto deseado.
- **Política de poder.** Esta teoría propone que el cambio de políticas se logra trabajando directamente con quienes tienen poder o la capacidad de influir en los que tienen el mandato para modificar las leyes.
- **Organización comunitaria.** Esta teoría sugiere que el cambio de políticas se produce mediante la acción colectiva de una comunidad que se organiza con ese fin.

Además de esas teorías existen varias herramientas de abogacía que se pueden utilizar dependiendo del contexto, el momento o incluso del objetivo a alcanzar.

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

2. El Rol auxiliar de la Cruz Roja Guatemalteca: definición, aplicación y práctica

El rol auxiliar a los poderes públicos en el ámbito humanitario 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, siempre basados en los siete Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Estos principios son humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad⁴⁵.

El rol auxiliar tiene su origen en el siglo XIX, cuando las primeras Sociedades Nacionales se crearon para prestar asistencia 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

⁴⁵ IFRC ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.

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.

En la Resolución 2 adoptada en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, se define el rol auxiliar y la relación que debe existir con los poderes públicos, *“como una relación equilibrada en la que se definan claramente las responsabilidades de cada parte y se mantenga y fomente un diálogo permanente en todos los ámbitos dentro del marco acordado de acción humanitaria”*.

La misma resolución proporciona la siguiente descripción del rol auxiliar:

*“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 este contexto es pertinente recordar el artículo 4 de los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que 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 voluntaria, auxiliar de los poderes públicos en el ámbito humanitario”**⁴⁶. También resulta de importancia mencionar la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/49/2 de 27 de octubre de 1994) que recordaba que las Sociedades Nacionales son reconocidas por sus respectivos gobiernos como auxiliares de los poderes públicos en la esfera humanitaria en base a los Convenios de Ginebra de 1949. El rol auxiliar, en consecuencia, debe ser reconocido en una ley por los gobiernos y poderes públicos de cada país donde existe la Cruz Roja.

La estrecha colaboración y coordinación en el ámbito humanitario no implica de ninguna manera una subordinación de las Sociedades Nacionales a los poderes públicos. Por el contrario, estas deben resistir cualquier interferencia o presión que contravenga sus Principios Fundamentales, además de tener la independencia de poder organizar y llevar a cabo acciones en defensa y protección de grupos vulnerables que no estén contempladas o priorizadas por los gobiernos.

⁴⁶ **¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.**, 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.

Aun así, a pesar de la independencia 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 4 de la 31 Conferencia Internacional realizada en el año 2011, alienta a las Sociedades Nacionales a que *“... según proceda, emprendan o prosigan el diálogo con las autoridades públicas de sus respectivos países, a fin de fortalecer su base jurídica en la legislación nacional, de conformidad con las normas del Movimiento Internacional, mediante leyes sobre la Cruz Roja o la Media Luna Roja bien fundadas, de manera que se fortalezca su función de auxiliares en el ámbito humanitario y se refleje de modo formal el sentido de compromiso de las autoridades nacionales de respetar la obligación y la capacidad de las Sociedades Nacionales de actuar de conformidad con los Principios Fundamentales, en particular el principio de independencia”*.

Para ejercer en plenitud su rol auxiliar la Cruz Roja Guatemalteca (CRG), y cualquier otra Sociedad Nacional, precisa que este rol sea debidamente reconocido y protegido en las leyes y políticas nacionales, donde expresamente se respete la independencia de la Sociedad Nacional y se le brinde las facilidades legales para cumplir dicho rol y su misión humanitaria.

Una ley Cruz Roja es el cauce legal por el que se le reconoce a la Sociedad Nacional aquellos elementos que le aseguran una base jurídica sólida frente al Estado, donde se establecen las condiciones necesarias para que desarrollen sus acciones, actividades y programas humanitarios de acuerdo con su mandato.

La Cruz Roja Guatemalteca se funda en 1923, y 100 años más tarde aún no existe norma en el país establecida por el Estado de Guatemala que reconozca su rol auxiliar y aborde una variedad de cuestiones fundacionales esenciales. La CRG es consciente de ese vacío y en 2020 diseñó un primer borrador de ley constitutiva CR/MLR teniendo en cuenta las directrices marcadas por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Aunque el borrador aún precisa trabajo interno, en especial en el ámbito de las facilidades legales, se trata de un buen instrumento con el que avanzar.

Como complemento a una ley constitutiva de la CR/MLR, la CRG dispone de una sólida base legal actualizada con respecto al uso del emblema. La ley de Protección del Emblema de 1997 como su reforma en 2011 cumplen con el objeto de proteger el emblema y la denominación Cruz Roja, tanto en tiempo de paz como de conflicto armado. Ambas normas aseguran la protección y el buen uso del emblema y establecen los controles para garantizar su correcto uso.

Aunque no es norma legal vinculante a los poderes públicos, cabe destacar que los vigentes estatutos de 2021 de la CRG son sólidos y completos, acordes con las recomendaciones del Movimiento Internacional y especialmente de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Es una herramienta esencial y que una ley constitutiva debe hacer valer, estipulando que la Sociedad Nacional ha de actuar siempre de conformidad a ellos, permitiéndole así salvaguardar la integridad de la propia Cruz Roja.

Una ley CR/MLR va a permitir aclarar el estatus jurídico de la CRG. Se ha de tener en cuenta que, aunque la CRG está inscrita como asociación y no como ONG, a falta de una ley CR/MLR en vigor,

existe una ley de ONGs y su reglamento que en su interpretación puede conllevar el riesgo de que la Cruz Roja sea considerada erróneamente como tal y con ello se vea regulada por un marco normativo que no reconoce la relación de auxiliaridad de la Sociedad Nacional. Ello desencadenaría en un perjuicio para la Cruz Roja Guatemalteca. Si los poderes públicos percibieran a la CRG como una ONG podría conllevar obstáculos normativos con relación a facilidades legales como la financiación extranjera, la importación de bienes de socorro, el acceso a zonas dentro de Guatemala, entre otros.

Respecto a las áreas estratégicas de trabajo analizadas, es importante que, con un rol técnico y siempre protegida por el principio fundamental de independencia, la CRG pueda tener un lugar más destacado en los procesos de elaboración de políticas públicas. Es un espacio donde hacer incidencia y aportar una mirada humanitaria a las acciones de gobierno que buscan abordar diferentes temáticas públicas.

La CRG están bien asentada en cuanto a acuerdos y reconocimiento en los sectores de salud y de gestión del riesgo. Aun así, hay margen de mejora y la CRG deberá enfocar parte de sus esfuerzos en aprovechar los acuerdos generados a raíz de la pandemia por COVID-19 para convertirlos en una oportunidad para ampliar acuerdos previos y afianzar relaciones, además de abrir nuevas vías de entendimiento y de cooperación con el gobierno en aquellas otras áreas donde su rol y responsabilidades como auxiliar de los poderes públicos no se contemplan.

Conseguir que los poderes públicos otorguen un entorno lo más favorable posible para la labor auxiliar de la Sociedad Nacional es otro aspecto relevante a tener en cuenta en la abogacía humanitaria que ha de emprender la CRG. Destaca la labor realizada por la CRG con la Iniciativa de ley 5880 por la que se regula la exoneración del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y derechos arancelarios de importación. Con ese espíritu se ha buscado ampliar facilidades con respecto al voluntariado o el trámite expedito de determinados aspectos relacionados con los bienes, el equipo y el personal en caso de desastres, entre otros.

3. Definición de los problemas y desafíos de la Cruz Roja Guatemalteca identificados en el estudio de su rol auxiliar. Definición del tema de incidencia política

El estudio realizado identificó algunas áreas en las cuales se requiere el desarrollo de herramientas legislativas o bien mejorarlas a fin de que se asegure y facilite el rol auxiliar de la Sociedad Nacional en el país con el objetivo de poder cumplir con su misión humanitaria en los términos más eficientes y de calidad posibles.

Respecto a la Ley Constitutiva de la Cruz Roja Guatemalteca

La Cruz Roja Guatemalteca se funda el 16 de febrero de 1923 mediante acuerdo gubernativo emitido por la Casa de Gobierno. La Sociedad Nacional posee un borrador de Ley CR/MLR elaborado en 2020 por la propia CRG, que nace de la necesidad detectada de elaborar una ley

Cruz Roja que pueda reforzar su rol auxiliar frente a los poderes públicos. A pesar de estar alienado a las normas acordadas por el Movimiento aún existe margen de mejora en lo que respecta a aspectos relativos a facilidades legales. Los estatutos actuales son amplios y le dan una buena cobertura en su labor humanitaria, pero son insuficientes para el pleno reconocimiento del rol auxiliar en el territorio nacional. Se recomienda:

1. Revisar y ampliar el borrador de ley constitutiva de la CRG tomando como referencia la Guía de la IFRC sobre el Rol Auxiliar (incluir preceptos vinculados a la fiscalidad, el financiamiento, al acceso y libre movimiento, y a las aduanas).
2. Reiniciar las labores de abogacía con el objetivo de impulsar la promulgación del borrador (previamente revisado) de la Ley CRG.

En lo que respecta al emblema, la normativa guatemalteca ofrece una buena regulación para su uso y protección. Sería recomendable:

3. Adoptar un reglamento y promover que ciertos ministerios (en especial el de Salud por tener la SN mucha presencia en el sector, y el de educación) pudieran apoyar en la divulgación de uso y protección del emblema, junto con la figura de la Sociedad Nacional en el país y su rol de auxiliar de las instituciones públicas.

Respecto a las leyes, políticas, planes y acuerdos sectoriales

Respecto a las áreas estratégicas de trabajo, en todas existe margen para que la Sociedad Nacional se vea mejor reconocida. Es importante que, con un rol técnico y siempre protegida por el principio fundamental de independencia, la CRG pueda tener un lugar más destacado en los procesos de elaboración de políticas públicas. Es un espacio donde hacer incidencia y aportar una mirada humanitaria a las acciones de gobierno que buscan abordar diferentes temáticas públicas. Sería oportuno:

4. Asegurarse por establecer roles y responsabilidades como auxiliar de los poderes públicos más claros y definidos. Hay algunas áreas con mayores posibilidades de incursión que otras, como son las de Gestión de Desastres y Salud. Ambas son estratégicas en la Cruz Roja y ya existen acuerdos específicos que pudieran brindar una oportunidad de revisión, bien porque necesitan ser actualizados ya que con el paso de los años la Sociedad Nacional ha ganado en experiencia y reconocimiento, o porque al ser normas limitadas a situaciones o actividades específicas, no abarcan todo aquello que el rol auxiliar podría permitirle asumir.
5. Establecer mecanismos con los que contribuir en el diseño de políticas públicas y proyectos relativos a sectores en los que la CRG ejerce su labor humanitaria como auxiliar de los poderes públicos.

Los acuerdos generados a raíz de la pandemia por COVID-19 deben convertirse en una oportunidad para mejorar acuerdos previos y afianzar relaciones, además de para abrir nuevas vías de entendimiento y de cooperación con el gobierno.

Respecto a las facilidades legales

Conseguir que los poderes públicos otorguen un entorno lo más favorable posible para la labor auxiliar de la Sociedad Nacional es el área más débil en la normativa existente. Se recomienda:

6. Incluir en el borrador de ley constitutiva, aquellas facilidades legales relacionadas con la fiscalidad, financiamiento, y garantías para el acceso y la libre circulación recomendadas en la Guía de la IFRC.
7. Promover la promulgación de la Iniciativa de Ley 5191 del Fomento al Voluntariado de 2016.
8. Incluir en la Iniciativa de Ley 5191 un artículo que posibilite a la CRG y otras organizaciones tener voluntarios menores de edad, aunque sea bajo determinadas condiciones (por ejemplo, por horario estipulado, en un tipo de actividades para programas determinados, o bajo autorización de su tutor legal).
9. Realizar abogacía legislativa sobre la Iniciativa de ley 5880 por la que se regula la exoneración del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y derechos arancelarios de importación, buscando mecanismos que permitan avanzar en su presentación al Congreso.
10. Reformar y ampliar el Acuerdo de Cooperación CRG-CONRED 2005, poniendo especial atención a lo referente a facilidades legales relacionadas con desastres.

Sobre la construcción de la estrategia

La Cruz Roja Guatemalteca validó las recomendaciones y aceptó que ellas fueran puntos de partida para el trabajo participativo de elaboración de una estrategia de abogacía legislativa y una hoja de ruta para hacer incidencia en beneficio de su rol auxiliar.

Tomando en cuenta que las recomendaciones que emergen del estudio son diversas, tanto en su significado, como en su sentido, e incluso su relevancia, aun siendo todas importantes, se decidió, para los efectos de este trabajo, seleccionar y agrupar aquellas recomendaciones que ameritan un acción de abogacía legislativa y clasificarlas en orden de prioridad, a fin de poder concentrarse en la de mayor importancia para el ejercicio del rol auxiliar y usarla como objeto para la elaboración de una estrategia de abogacía y hoja de ruta.

Tabla 1. Recomendaciones que ameritan una estrategia de abogacía legislativa

ORDEN DE PRIORIDAD	1	Reiniciar las labores de abogacía con el objetivo de impulsar la promulgación del borrador (previamente revisado) de la Ley CRG.
	2	Adoptar un reglamento y promover que ciertos ministerios pudieran apoyar en la divulgación de uso y protección del emblema, junto con la figura de la Sociedad Nacional en el país y su rol de auxiliar de las instituciones públicas.
	3	Promover la promulgación de la Iniciativa de Ley 5191 del Fomento al Voluntariado de 2016.
	4	Realizar abogacía legislativa sobre la Iniciativa de ley 5880 por la que se regula la exoneración del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y derechos arancelarios de importación, buscando mecanismos que permitan avanzar en su presentación al Congreso.

Tabla 2. Recomendaciones que precisan de una labor de abogacía o incidencia que no necesariamente requieren de una estrategia de abogacía legislativa

1	Asegurarse por establecer roles y responsabilidades como auxiliar de los poderes públicos más claros y definidos. Hay algunas áreas con mayores posibilidades de incursión que otras, como son las de Gestión de Desastres y Salud. Ambas son estratégicas en la Cruz Roja y ya existen acuerdos específicos que pudieran brindar una oportunidad de revisión, bien porque necesitan ser actualizados ya que con el paso de los años la Sociedad Nacional ha ganado en experiencia y reconocimiento, o porque al ser normas limitadas a situaciones o actividades específicas, no abarcan todo aquello que el rol auxiliar podría permitirle asumir.
2	Establecer mecanismos con los que contribuir en el diseño de políticas públicas y proyectos relativos a sectores en los que la CRG ejerce su labor humanitaria como auxiliar de los poderes públicos.
3	Incluir en el borrador de ley constitutiva, aquellas facilidades legales relacionadas con la fiscalidad, financiamiento, y garantías para el acceso y la libre circulación recomendadas en la Guía de la IFRC.
4	Incluir en la Iniciativa de Ley 5191 un artículo que posibilite a la CRG y otras organizaciones tener voluntarios menores de edad, aunque sea bajo unas determinadas condiciones (por ejemplo, por horario estipulado, en un tipo de actividades para programas determinados, o bajo autorización de su tutor legal).
5	Reformar y ampliar el Acuerdo de Cooperación CRG-CONRED 2005, poniendo especial atención a lo referente a facilidades legales relacionadas con desastres.

La construcción de la estrategia de abogacía está basada en las recomendaciones de “la Guía” y la Caja de Herramientas de Abogacía Legislativa, publicada por la IFRC. Dado que las recomendaciones son muchas y variadas, se espera que la estrategia elaborada en torno a la

prioridad definida pueda servir de modelo e inspiración para que la Sociedad Nacional continúe construyendo las restantes estrategias para las demás recomendaciones sugeridas por el estudio del rol auxiliar.

Definición del tema de incidencia política

La Cruz Roja Guatemalteca se funda en 1923, y 98 años más tarde aún no existe norma en el país que reconozca su rol auxiliar y aborde una variedad de cuestiones fundacionales esenciales que permitan definir la naturaleza jurídica de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja y ejercer su mandato humanitario con las garantías legales necesarias. Por lo tanto, existen vacíos legales en lo referido a los principios fundamentales de la Sociedad Nacional, los convenios o resoluciones internacionales que determinan su carácter de organización humanitaria, o en el reconocimiento de su rol auxiliar de los poderes públicos, entre otros.

Se requiere encontrar un respaldo legal para que la CRG lleve a cabo su rol humanitario con el debido soporte de los poderes públicos a través de leyes nacionales y sectoriales, donde se facilite su accionar en todo el territorio nacional, y además, que la diferencie jurídicamente de otras organizaciones catalogadas y reguladas bajo la ley de las ONG.

Basado en lo expuesto previamente, la Sociedad Nacional definió que la recomendación más útil para iniciar un proceso de abogacía para el fortalecimiento de su rol auxiliar es: **“Impulsar las labores de abogacía con el objetivo de promover la promulgación de la Ley Cruz Roja.”**

4. Consideraciones vinculadas al entendimiento del entorno externo que afecta el rol auxiliar de la Cruz Roja Guatemalteca

En Guatemala, la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República. Es unicameral, integrado por 160 diputados electos por un término de cuatro años. El Poder Legislativo de la República de Guatemala es el órgano del Estado, que tiene el mandato constitucional para hacer las leyes que favorezcan al desarrollo integral del país.

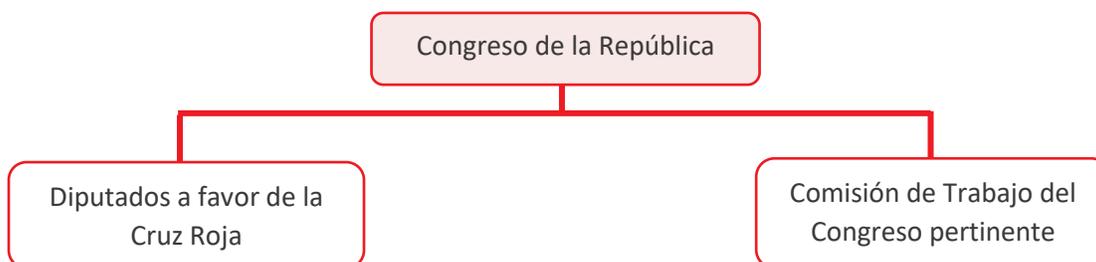
Al momento del presente estudio, las próximas elecciones en el país serán en junio de 2023 por lo que el actual mandato del poder Ejecutivo y Legislativo se encuentra en la segunda mitad de su ejercicio. Eso significa que la SN podría enfocar la estrategia de una forma que el gobierno vea como positivo el tramitarla y promulgarla antes del final de la presente legislatura. Sin duda ello implica riesgos, pero si se cuenta con el apoyo del poder ejecutivo y si este tiene mayoría favorable en el Congreso, ello podría ser factible.

Ilustración 1. Cuadro de actores a quien tener en cuenta en la estrategia de abogacía

Tema de incidencia política	Actor(es) con potestad para lograr el objetivo	Potenciales actores facilitadores
Impulsar la promulgación de la ley Cruz Roja	Congreso de la República	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diputados a favor de la Cruz Roja ▪ Comisión de Trabajo de Congreso pertinente

Hasta la fecha, la Cruz Roja Guatemalteca mantiene buenas relaciones con algunos diputados a favor de la Cruz Roja, por lo que será necesario mantener esas relaciones y aprovecharlas para avanzar en la estrategia de abogacía. Conseguir que ese grupo valore la conveniencia de cómo presentar el proyecto de ley, convirtiéndose de ese modo en asesores de la Cruz Roja podría ser conveniente para lograr incidir en un grupo parlamentario para que termine por apropiarse la ley Cruz Roja.

Ilustración 2. Árbol de influencia



5. Credibilidad para la abogacía y registros de riesgos

Un elemento importante para cualquier trabajo de abogacía o de incidencia legislativa es la credibilidad o reputación con que cuenta la organización. El trabajo de calidad que ofrece la Cruz Roja en sus actividades cotidianas en beneficio de los más vulnerables es la base que le va a permitir obtener una positiva valoración y reconocimiento por parte de la opinión pública. Sin embargo, la credibilidad de la Cruz Roja es la suma de varios factores. Para construir un argumentario sólido en su estrategia de abogacía legislativa frente a los poderes públicos se hace necesario analizar las bases objetivas sobre las cuales descansa la credibilidad o reputación de la organización.

A lo largo de sus 98 años de existencia, y con una consolidada estabilidad institucional en los últimos más de 20 años, la Cruz Roja Guatemalteca ofrece elementos diferenciadores que le otorgan credibilidad y que deben hacerse valer en su estrategia legislativa, como son: su **presencia indiscutible** en cada una de las emergencias, desastres y crisis habidas en el país, desde 1998 con el huracán Mitch hasta la presente crisis sanitaria del COVID-19, proveyendo una **respuesta integral, eficiente y de calidad** a la población; una reconocida institución

humanitaria **colaboradora permanente** en favor de los más vulnerables, con programas relevantes en salud, migración y gestión de riesgos, entre otros. También el formar parte del Movimiento internacional permite que la Sociedad Nacional sea pionera en desarrollar su labor con respuestas humanitarias **innovadoras** en el territorio. Y muy destacable es su amplia red y el **accionar del voluntariado**, que, junto con un trabajo basado en los principios fundamentales del Movimiento, son elementos que han calado en la **aceptación, respeto y confianza de la población** hacia la Cruz Roja.

Por otra parte, es menester tener presente que en estos procesos también existen riesgos que pueden frenar o ponerle trabas a la propuesta. En consecuencia, es muy importante poder conocer esos riesgos a fin de mitigarlos y evitar con ello sus posibles efectos adversos. Los potenciales riesgos más relevantes para promover la promulgación de la ley de Cruz Roja Guatemalteca se detallan a continuación:

Riesgo	Que la norma cree rechazo en el Congreso, bien por haber partidos contrarios a la propuesta de Cruz Roja, bien por falta de comprensión de la misión de Cruz Roja por parte de los diputados, entre otros supuestos.		
Probabilidad (1, baja a 4, alto)	3-4	Impacto (1, bajo a 4, alto)	4
Acción(es) para reducir el riesgo	<ul style="list-style-type: none"> - La Cruz Roja ha de estar atenta a los intereses/agendas de los diputados y sus partidos para comprender los motivos que generan oposición a la propuesta. - Crear una campaña de comunicación dirigida a los diputados que contrarreste esas reticencias. - Utilizar la extensa red local de la Cruz Roja para influir a los diputados en sus propios territorios. Por lo general hay mayor cercanía y se pueden identificar mejor los beneficios que la comunidad obtiene del trabajo de la Cruz Roja. - Crear una red de apoyos dentro del arco político que estén bien informados y preparados para manifestarse públicamente en favor de la Cruz Roja Guatemalteca. - Crear campañas de comunicación social (ejemplo de Cruz Roja Argentina). 		

Riesgo	Se compita con otras propuestas legislativas presentadas por la propia Cruz Roja
---------------	-----------------------------------------------------------------------------------------

Probabilidad (de 1, baja a 4, alto)	4	Impacto (1, bajo a 4, alto)	3
Acción(es) para reducir el riesgo	<ul style="list-style-type: none"> - La Cruz Roja ha de dar un orden de prioridad teniendo en cuenta el contexto interno (de la propia SN) y externo (ha de estar atenta a los actores políticos, sus intereses/agendas y tiempos de la legislatura). 		

Riesgo	El presente mandato de la Presidencia de la Cruz Roja no pueda llevar a cabo el impulso de la estrategia hasta la consecución del objetivo propuesto.		
Probabilidad (de 1, baja a 4, alto)	4	Impacto (1, bajo a 4, alto)	3-4
Acción(es) para reducir el riesgo	<ul style="list-style-type: none"> - Afianzar en el seno de la Cruz Roja el proyecto de presentación de una ley Cruz Roja en el Congreso de los Diputados de manera que se asegure su continuidad una vez establecida la nueva Presidencia y resto de las autoridades de la Sociedad nacional 		

Riesgo	La presencia de otros miembros del Movimiento con incidencia en el país genere confusión en el Congreso y entorpezca la propuesta legislativa de la Cruz Roja Guatemalteca.		
Probabilidad (de 1, baja a 4, alto)	4	Impacto (1, bajo a 4, alto)	3
Acción(es) para reducir el riesgo	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar una buena coordinación entre los miembros del Movimiento, especialmente cuando se trata de abordar las autoridades públicas del país. 		

6. Mensajes para la abogacía. Formulación del discurso de abogacía con credibilidad y reduciendo los riesgos, en base a la técnica del “discurso del ascensor”

El objetivo final de la abogacía legislativa es conseguir cambios legales o políticos a nivel nacional o local, en este caso concreto se trata de una propuesta de beneficio nacional que impactara en la población del país, y especialmente en aquella más vulnerable.

El enemigo de toda acción de abogacía es la falta de enfoque y claridad del mensaje central, por ello es fundamental dedicarle tiempo al trabajo de identificación del problema y de formulación de la solución. Los resultados de esa tarea deben estar reflejados en el mensaje de abogacía.

La técnica del discurso del ascensor, planteado como ejercicio, ayuda a sintetizar lo que realmente ofrecemos de valor. Es el arte de presentar una necesidad y convencer en pocos minutos, tantos como lo que dura un viaje en ascensor, a quien tiene el poder de realizar el cambio.

Trabajar mensajes de abogacía permite comunicar de forma precisa, concisa y convincente la razón por la cual la solución al problema que manifestamos le es suficientemente interesante al receptor del mismo como para reaccionar.

En este caso, se entiende que el tema elegido con el que realizar incidencia política es la falta de una norma nacional que cumpla con lo establecido en la Resolución 2 de la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y que reconozca su rol auxiliar de los poderes públicos mediante el cual se le otorgue la naturaleza jurídica que le permita realizar su rol humanitario conforme a los Convenios de Ginebra y acuerdos internacionales que la vinculan como parte del Movimiento internacional. La solución es la aprobación de la ley Cruz Roja que garantice dicho reconocimiento jurídico. Finalmente, la petición que se hace al actor que tiene potestad para conseguir el objetivo de la Sociedad Nacional, que en este caso sería, presentar y promulgar la ley Cruz Roja.

Ilustración 3. Ejemplo de ejercicio del “mensaje del ascensor”

Dirigido a: diputado del Congreso

Mensaje: corto, conciso, convincente. Deberá presentarse el problema y ofrecer la solución. Un discurso simple y sencillo es vital para una fácil comprensión.

El mensaje a desarrollar por la Cruz Roja deberá incluir:

- **Problemática:**
“La Cruz Roja Guatemalteca se rige normativamente por una ley constitutiva desactualizada que no cubre los nuevos tiempos y el quehacer de la Sociedad Nacional en el país, lo cual crea dificultades en el desempeño de las funciones humanitarias que le han sido delegadas como organización humanitaria a nivel nacional y auxiliar de los poderes públicos. Además, al existir una ley de ONGs se ha detectado una tendencia por parte de los estamentos de gobierno de considerar que la Cruz Roja puede regirse por esa norma, haciendo peligrar con ello su rol auxiliar y menoscabando los principios fundamentales de neutralidad e independencia que rigen en la institución como parte del Movimiento internacional al que pertenece.”
- **Solución:**
“La promulgación de una ley Cruz Roja, actualizada conforme a las recomendaciones emanadas del Movimiento Internacional, que otorga y garantiza la adecuada naturaleza jurídica a la Sociedad Nacional conforme a las normas internacionales, permitiendo apoyar y facilitar la implementación de su rol auxiliar.”
- **Llamada a la acción:**
Invitar al diputado a conocer las razones que motivan una nueva Ley, y convencerlo de la necesidad de su apoyo. Deberá buscarse un contacto o encuentro posterior donde profundizar en la necesidad detectada por la Sociedad Nacional.

7. Definición del público objetivo para lograr impacto con la abogacía

El público objetivo es aquel que ostenta el poder de conseguir el objetivo marcado, es decir, presentar la ley Cruz Roja y conseguir su promulgación en los términos entregados en la propuesta de ley.

La Cruz Roja Guatemalteca deberá tomar en cuenta que el público objetivo en este caso lo constituyen los **160 diputados del Congreso de la República**. Estos podrán ser abordados de distinto modo: directamente, o indirectamente, a través del ministerio pertinente.

Otro elemento fundamental dentro de la estrategia es determinar cómo la Sociedad Nacional puede convencer a los diputados o ministerio pertinente que su mensaje (la solución y solicitud planteada) es adecuado y beneficioso para el interés general. Para ello, y antes de iniciar los contactos, la Sociedad Nacional deberá realizar una labor de conocimiento y evaluación del escenario político, identificar a quien hay que dirigirse, ajustando el mensaje lo necesario.

8. Identificación de temas de oposición a la abogacía

Así como se han identificado riesgos, también pueden emerger opiniones o intereses contrapuestos u opositores a la propuesta de actualizar la ley que reconoce a Cruz Roja Guatemalteca y que debiera otorgarle, entre otras cosas, un claro reconocimiento del rol auxiliar de los poderes públicos en materia humanitaria.

El trabajo de abogacía implica siempre la posibilidad de que se generen opiniones contrarias y en consecuencia es bueno identificarlas para poder preparar una estrategia para enfrentarlas.

En el ejercicio participativo realizado con la Sociedad Nacional se pudieron identificar los siguientes puntos:

- a) **La posibilidad de que en medios de comunicación o redes sociales se cuestione la propuesta.** Los medios de comunicación y las redes sociales pueden jugar un papel favorable y también un papel muy dañino para muchas iniciativas. El control de la información subjetiva, interesada o falsa, se hace cada vez más difícil. Por esa razón la Sociedad Nacional deberá estar preparada para de manera proactiva impulsar campañas de comunicación que den cuenta de su trabajo y de su iniciativa legislativa. En el caso de existir información dañina, deberá contrarrestarla con una batería comunicacional basada en la objetividad de la información. El manejo de las redes sociales y de su rapidez comunicacional son elementos a tener en cuenta.
- b) **La existencia de diputados no interesados en la propuesta de la Cruz Roja Guatemalteca.** Pensar que todos los legisladores podrían apoyar la propuesta de nueva Ley para Cruz Roja sería pecar de demasiado optimismo. Es legítimo que existan diferencias y divergencia de opiniones. Lo importante es asegurar una mayoría que permita aprobar la Ley propuesta. Para ello, la Sociedad Nacional deberá identificar aquellos apoyos ya existentes y sumar más adherentes a la propuesta a través de un trabajo de abogacía directo o de campañas específicas de comunicación, con un trabajo en el ámbito local que pueda influir a los legisladores en sus propios territorios, entre otros.

9. Desarrollo de la teoría del cambio para la abogacía que permitan lograr el cambio hacia la recomendación identificada en el estudio del rol auxiliar

La teoría de cambio es una metodología que permite mostrar cómo determinadas acciones producen resultados necesarios para generar el cambio previsto. Se usa una lógica causal donde se presenta el objetivo que se busca alcanzar con una intervención, en este caso, ejerciendo incidencia política, y la manera concreta con la que se propone conseguirlo.

Se inicia con el enunciado del “objetivo” de la abogacía. Es el objetivo a corto plazo que contribuye a conseguir el propósito a largo plazo. Se trata de cambios específicos que, al aplicarse, contribuyen a alcanzar el propósito global. En este caso es impulsar la promulgación de la Ley Cruz Roja a través de la su aprobación por parte del Congreso de los Diputados. A partir del objetivo marcado, se establecen enunciados que argumentan las ventajas del cambio esperadas a través de la implementación de la estrategia de abogacía que terminará con un efecto o propósito final, es decir, el resultado que se espera conseguir a largo plazo.

Objetivo de la abogacía

Lograr la promulgación de la Ley Cruz Roja por parte del Congreso de los Diputados

Para

Contar con una norma nacional de Cruz Roja ajustada a los acuerdos y estándares del Movimiento Internacional de Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Para

Obtener un marco legislativo que ampare, proteja y facilite en todo momento la labor de la Sociedad Nacional en todo el territorio, como prioridad, en la asistencia a los más vulnerables.

Para

Fortalecer el rol auxiliar de la Cruz Roja Guatemalteca reconociendo y facilitando labor humanitaria de su personal contratado y voluntariado y permitiendo cumplir con su mandato conforme a lo acordado con el Movimiento y en apego a los Principios Fundamentales de la Cruz Roja.

Para

Lograr que el Estado ejerza su responsabilidad frente a la Sociedad Nacional en virtud de los Convenios de Ginebra y los acuerdos internacionales a los que esta adherido.

Para que (Efecto final)

Responder y servir adecuada y oportunamente a las necesidades humanitarias que se requieren en el territorio, beneficiando en todo momento a la población en su conjunto.

10. Planificación para el manejo del éxito de la campaña de abogacía

El plan para manejar el éxito de la estrategia de abogacía queda detallado en una hoja de ruta donde se concretan acciones que deberán llevarse a cabo para impulsar el objetivo definido, los tiempos estimados para su implementación, así como los responsables de desarrollarlas.

La elaboración y presentación de un proyecto de ley requiere de tiempo. Sabiendo que el mandato de la actual presidencia de Cruz Roja finaliza en 2023 es necesario que desde dentro de la institución se afiance el proyecto de elaboración de una ley Cruz Roja entendido como labor legislativa de primer orden entre sus representantes institucionales, para que cambios en la dirección que pudieran darse no comporten un abandono del objetivo marcado o éste pueda seguir viéndose impulsado por sus responsables. Por tanto, será necesario que la Asamblea Nacional o en su defecto, el Consejo de Cruz Roja, como máxima autoridad de la institución, entregue, en el caso que la nueva ley no alcance a ser promulgada, el mandato al futuro presidente o presidenta para que se tenga el firme compromiso en dar continuidad a este proyecto.

Dicho esto, las acciones encaminadas a incidir a favor de su aprobación se enmarcan en 4 fases distintas.

1. Una fase preliminar sería la de la formulación del proyecto, ya existente con el apoyo de la IFRC.
2. Seguidamente se deberá buscar la entrada por donde presentar el borrador de ley y de acompañamiento por parte de los responsables de la estrategia de abogacía de la Sociedad Nacional a los diputados a favor del proyecto, asegurándose que se aclaran aquellas dudas que pudieran surgir en la revisión del cuerpo legal objeto de estudio y revisión.
3. En una tercera fase se prevé un trabajo de sensibilización para todos los diputados enfocado en dar a conocer la labor de Cruz Roja en el país y su función como auxiliar de los poderes públicos, recalcando que es una responsabilidad del Estado reconocer y proteger dicho rol conforme a los Convenios Internacionales que se han ratificado. Paralelamente, la Cruz Roja Guatemalteca podrá impulsar su mensaje a través de la implementación de campañas de comunicación y promoción con los diputados y otros actores clave con el fin de influir en los responsables últimos de la toma de decisiones.

4. Una última fase estará referida a la permanente revisión de la estrategia de abogacía, ajustándola allí donde y cuando sea necesario para favorecer el fortalecimiento del rol auxiliar de la Cruz Roja para facilitar el cumplimiento de su mandato en materia humanitaria.

Teniendo en cuenta los procedimientos legislativos en el país, esta hoja de ruta propuesta se llevará a cabo durante un periodo de implementación aproximado de 18 meses.

Ilustración 3. Hoja de ruta*

Fases y actividades principales	Actores responsables	Periodo de implementación**															
		Año 1				Año 2				Año 3							
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4				
1. Acompañamiento en la presentación y revisión del Proyecto de Ley Cruz Roja																	
Presentación del proyecto de ley a los diputados en favor de Cruz Roja	CRG	█															
Entrada del proyecto de ley a la Comisión pertinente	CRG, Diputados	█	█														
2. Incidencia																	
Acompañamiento en diferentes espacios de diálogo a los diputados	CRG, IFRC, CICR, diputados			█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█
Campaña de comunicación y promoción	CRG			█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█
3. Seguimiento de la estrategia																	
Monitoreo de la estrategia	CRG		█		█		█		█		█		█		█		█
Revisión y ajustes para seguir impulsando la promulgación de la ley Cruz Roja	CRG, Diputados			█		█		█		█		█		█		█	

* Supuesto que se elija la opción de presentación de una ley CR a través de Diputados a favor de la Cruz Roja y la Comisión de Trabajo pertinente.

** Periodo de implementación dividido en cuatrimestres (4 por año).

11. Conclusiones y recomendaciones finales

La Sociedad Nacional entiende los beneficios de tener una Ley de Cruz Roja actualizada y existe voluntad unánime dentro de la organización de impulsar un proyecto de abogacía de esa naturaleza. El actual apoyo de la IFRC que recibe la Cruz Roja Guatemalteca facilitará el inicio del proceso con el desarrollo del borrador de ley.

El escenario político del país es considerado positivo para comenzar a dar inicio al proyecto. Aun así, hay que trabajar en acelerar los procesos y trámites para procurar dar los máximos pasos

posibles durante esta legislatura, teniendo en cuenta el corto horizonte que existe hasta las próximas elecciones.

Tomando en cuenta que el mandato de las actuales autoridades de la Sociedad Nacional finaliza el año 2023, es recomendable asegurar que la decisión de impulsar la nueva Ley de Cruz Roja Guatemalteca sea una decisión que las nuevas autoridades de la Cruz Roja Guatemalteca se comprometan a seguir impulsando en el caso que el Congreso no la alcance a tramitar la Ley.

Es muy necesario que en este proceso de abogacía legislativa mantenga un rol activo la Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja y si fuera posible, que el Comité Internacional de la Cruz Roja pueda apoyar. Ambas organizaciones, por su experiencia y prestigio internacional, supondrían un importante apoyo en la abogacía e incidencia legislativa para la Sociedad Nacional.

Respecto del resto de las recomendaciones⁴⁷

El estudio sobre el rol auxiliar de la Cruz Roja Guatemalteca identificó nueve recomendaciones para el fortalecimiento o sostenibilidad del mencionado rol.

Cuatro de las recomendaciones ameritan una abogacía legislativa ya que su carácter está relacionado con leyes o decretos que dependen de una decisión de la Asamblea Legislativa. Nos referimos a:

1. La recomendación relacionada con la promulgación de una nueva ley de Cruz Roja que deberían realizarse labores de abogacía con el objetivo de impulsar la promulgación del borrador de la Ley Cruz Roja.
2. Adoptar un reglamento y promover que ciertos ministerios pudieran apoyar en la divulgación de uso y protección del emblema, junto con la figura de la Sociedad Nacional en el país y su rol de auxiliar de las instituciones públicas.
3. Abogar por la promulgación de la Iniciativa de Ley 5191 del Fomento al Voluntariado de 2016.
4. Realizar abogacía legislativa sobre la Iniciativa de ley 5880 por la que se regula la exoneración del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y derechos arancelarios de importación, buscando mecanismos que permitan avanzar en su presentación al Congreso.

En este documento se trabajó con la propuesta 1, *Abogar por que se promulgue una nueva ley Cruz Roja que incluya aquellos preceptos que no contempla el marco normativo vigente, tomando como referencia la Ley Modelo CR/MLR del Movimiento Internacional de Cruz Roja*. Es deseable que

⁴⁷ Este apartado relativo a recomendaciones que precisan de una labor de abogacía o incidencia que no necesariamente requieren de una estrategia de abogacía legislativa ha sido elaborado en conjunto por la Sociedad Nacional y los consultores de la IFRC.

ese ejercicio sirva de base e inspiración para la elaboración de planes de abogacía legislativa que promuevan el abordaje de las otras propuestas enunciadas.

En cuanto a las recomendaciones restantes que no ameritan un trabajo de abogacía legislativa, no significa que no sea necesario hacer abogacía o incidencia en los tomadores de decisiones para conseguir los cambios deseados. Siendo así, después de haber analizados los puntos con los representantes de la Sociedad Nacional que participaron en el taller de abogacía, se recomiendan los siguientes pasos para que el abordaje sea organizado de manera sistemática y profesional a fin de lograr los mejores objetivos.

1. Adoptar un reglamento y promover que ciertos ministerios (en especial el de Salud por tener la SN mucha presencia en el sector, y el de educación) pudieran apoyar en la divulgación de uso y protección del emblema, junto con la figura de la Sociedad Nacional en el país y su rol de auxiliar de las instituciones públicas

¿Qué hacer?	¿Quién dentro de la SN?	¿Cuándo?
<p>1. Reactivar el proceso de elaboración del reglamento de la Ley de Uso y Protección del Emblema</p> <p>2. Hacer abogacía legislativa para que el anteproyecto de reglamento de la Ley sea presentado como una iniciativa de Ley.</p> <p>3. Una vez aprobado el reglamento promover su divulgación en las áreas mencionadas y en otros espacios de interés, por ejemplo, Fuerzas Armadas.</p> <p>Este caso necesitaría de abogacía debido a que, para elaborar un reglamento de la ley de Uso y Protección del Emblema, este debe ser presentado como una iniciativa de Ley.</p>	<p>Se requiere un manejo transversal liderado por el Departamento Legal y donde participen la Dirección de Salud Dirección de Gestión de Riesgo a Desastres Dirección de Voluntariado Dirección de Programas y Desarrollo Organizativo Departamento de Comunicación</p>	<p>Existe un borrador de este Reglamento el cual se trabajó en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, desafortunadamente la comisión que lo trabajaba dejó de existir.</p>

2. Establecer mecanismos con los que contribuir en el diseño de políticas públicas y proyectos relativos a sectores en los que la CRG ejerce su labor humanitaria como auxiliar de los poderes públicos

¿Qué hacer?	¿Quién dentro de la SN?	¿Cuándo?
Creación de Políticas en las áreas de salud y Desastres. Creación de una estrategia de comunicación para darla a conocer.	Departamento Legal Dirección de Salud Dirección de Gestión de Riesgo a Desastres Dirección de Voluntariado Dirección de Programas y Desarrollo Organizativo Departamento de Comunicación	Antes de que finalice el período de gobierno de la SN, mayo 2023

3. Incluir en el borrador de ley constitutiva, aquellas facilidades legales relacionadas con la fiscalidad, financiamiento, y garantías para el acceso y la libre circulación recomendadas en la Guía de la IFRC.

¿Qué hacer?	¿Quién dentro de la SN?	¿Cuándo?
Dentro del borrador de Ley que existe y la primera reunión sostenida con la consultora para la creación de la Ley se han incluido facilidades fiscales.	Departamento Legal Dirección de Salud Dirección de Gestión de Riesgo a Desastres Dirección de Voluntariado Dirección de Programas y Desarrollo Organizativo Auditoría Interna	Antes de que finalice el período de gobierno de la SN, mayo 2023

4. Incluir en la Iniciativa de Ley 5191 un artículo que posibilite a la CRG y otras organizaciones tener voluntarios menores de edad, aunque sea bajo unas determinadas condiciones (por ejemplo, por horario estipulado, en un tipo de actividades para programas determinados, o bajo autorización de su tutor legal).

¿Qué hacer?	¿Quién dentro de la SN?	¿Cuándo?
1. Impulsar que se les dé continuidad a las lecturas para su aprobación a la iniciativa de Ley y después plantear reformas a la Ley 2. Buscar alianzas con otras organizaciones de voluntarios para hacer abogacía legislativa en beneficio de la iniciativa	Presidencia Nacional a través de sus contactos en el Congreso de la República.	Antes de que finalice el período de gobierno de la SN, mayo 2023.

5. Reformar y ampliar el Acuerdo de Cooperación CRG-CONRED 2005, poniendo especial atención a lo referente a facilidades legales relacionadas con desastres.

¿Qué hacer?	¿Quién dentro de la SN?	¿Cuándo?
<p>Acercamiento con autoridades de CONRED para analizar la reforma y ampliación del Acuerdo de cooperación del 2005.</p> <p>Sin embargo, hay que tener presente que ciertas facilidades legales no podrán conseguirse a través del acuerdo con la CONRED pues no es la institución facultada para otorgarlas. Para ciertos casos como exención de impuestos de ayuda humanitaria que entre al país en caso de una emergencia ha de ser la entidad administrativa correspondiente la que lo autorice mediante acuerdo o una ley (Superintendencia de la Administración Tributaria).</p>	<p>Presidencia Nacional Dirección General Dirección de Gestión de Riesgo a Desastres,</p>	<p>Antes de que finalice el período de gobierno de la SN, mayo 2023,</p>



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