

INFORME SOBRE LOS ACUERDOS CON PAÍSES ANFITRIONES

REUNIÓN DE LA ASAMBLEA DE LAS PARTES

24 de noviembre de 2020

Antecedentes

En 2019, la Asamblea de las Partes, aprobó por consenso la Resolución 3/2019, en la que se recordaba el compromiso de los Estados Miembros, contraído en virtud del artículo VIII del Acuerdo de Constitución, de conceder a IDLO derechos, privilegios e inmunidades comparables a los otorgados por Italia en el Acuerdo de Sede y se pedía a la Secretaría que presentara a la Asamblea de las Partes un informe sobre los avances realizados en el reconocimiento de la condición jurídica de la Organización en los países donde desarrolla sus actividades. En la Resolución se pedía también a los Estados Miembros que se comprometieran con carácter prioritario a firmar rápidamente un acuerdo de país anfitrión, y se los instaba a apoyar a IDLO en sus intentos de firmar acuerdos con los países anfitriones, incluidos los países no miembros en los que la Organización tiene operaciones.

La aprobación de la Resolución 3/2019 demostró que la Asamblea de las Partes reconoce la importancia de que IDLO adquiera los debidos privilegios e inmunidades en sus países de operación. Los acuerdos con los países anfitriones garantizan el debido reconocimiento de IDLO como organización internacional y contribuyen a afianzar sus relaciones con los países anfitriones. Además, contienen disposiciones legales básicas que son esenciales para el buen funcionamiento de sus oficinas y la implementación efectiva de sus programas, así como para la protección de sus empleados y empleadas en tanto que funcionarios internacionales. Los acuerdos con los países anfitriones facilitan elementos básicos de las operaciones de IDLO (como la apertura de una cuenta bancaria, la entrada y salida de empleados y empleadas y el alquiler de oficinas), garantizan la inviolabilidad de los establecimientos de IDLO y proporcionan inmunidad fiscal y judicial. Por consiguiente, los acuerdos con los países anfitriones son un instrumento esencial para reducir los riesgos jurídicos y financieros de IDLO, y también para permitir a la Organización mantener su crecimiento, previsto en el Plan Estratégico 2021-2024.

Antes de 2020, IDLO había firmado acuerdos de país anfitrión con 10 países, la mitad de los cuales entraron en vigor en los dos años anteriores. En muchos otros países, la condición jurídica de IDLO se ha reconocido también por otros medios, como la legislación nacional o los canjes de notas diplomáticas. Los avances en las negociaciones de acuerdos con países anfitriones estuvieron impulsados por la firma, en 2017, y la entrada en vigor, en 2019, del nuevo Acuerdo de Sede entre IDLO y la República de Italia, que ha establecido una influyente norma para las negociaciones de IDLO con otros países. La Resolución 3/2019 tenía por objeto ayudar a IDLO a consolidar esta base.

Avances realizados en 2020

En 2020, IDLO ha hecho considerables avances en la consecución del reconocimiento de su condición jurídica en los países donde desarrolla sus actividades. Entre ellos figuran la firma de cuatro nuevos acuerdos con países anfitriones y los positivos progresos realizados en varios países más, indicados más adelante. La tabla del anexo muestra el estado actualizado del reconocimiento de la condición jurídica de IDLO en sus países de operación.

Nuevos acuerdos

En 2020, IDLO ha firmado acuerdos de país anfitrión con Burkina Faso, Mongolia, Níger y Uganda. Estos nuevos acuerdos han tenido efectos positivos inmediatos.

En Uganda, por ejemplo, la firma del acuerdo de país anfitrión en marzo de 2020 ha proporcionado a IDLO la capacidad jurídica y operativa necesarias para implantar su Programa de Apoyo a la Justicia Comunitaria, emblemático proyecto de cuatro años, en virtud del cual prestará ayuda financiera y técnica a instituciones estatales y no estatales del sector de la justicia y el orden público. Tras la formalización de su condición jurídica en Uganda, IDLO ha contratado el alquiler a largo plazo de un espacio para oficinas e iniciado la implementación de actividades programáticas, cada una de las cuales reportará beneficios a Uganda, entre ellos oportunidades de empleo y de ingresos. La firma del acuerdo de país anfitrión permite ahora a IDLO prestar apoyo sostenible y a largo plazo a sus programas y desarrollar e implementar otros aspectos del apoyo a la agenda socioeconómica de Uganda, entre ellos el Programa de Fomento de la Capacidad Reguladora y Fiscal sobre Enfermedades no Transmisibles, así como prestar apoyo potencial en otras áreas en el marco del Programa de Apoyo a la Inversión para los Países Menos Adelantados y apoyo relacionado con la legislación de salud pública en respuesta a la COVID-19.

Mientras tanto, en Mongolia, IDLO ha elaborado un detallado plan de implementación del acuerdo de país anfitrión anticipándose a su entrada en vigor, comenzando con la inscripción de IDLO en el registro de organizaciones internacionales reconocidas del país. Asimismo, en Burkina Faso y Níger, la reciente firma de acuerdos de país anfitrión facilitará condiciones operativas clave, como la apertura de una oficina, la creación de una cuenta bancaria, el viaje de funcionarios de IDLO y la contratación de personal local, lo que representa un sustancial adelanto para la implementación en el Sahel de su programa multinacional de cinco años sobre el fortalecimiento de las instituciones de justicia penal para garantizar que sean más eficientes y transparentes y estén centradas en las necesidades de las poblaciones.

Avances en las negociaciones

Además de los acuerdos ya firmados, IDLO ha hecho considerables avances en la consecución del reconocimiento de su condición jurídica mediante acuerdos de país anfitrión y otras vías en otros países de operación. En Armenia, por ejemplo, las productivas conversaciones entabladas con los ministerios de Asuntos Exteriores y

Justicia han permitido aclarar cuestiones relativas a la formulación del texto y un proceso dirigido a la firma de un acuerdo de país anfitrión. Un aspecto importante es que, con el apoyo de estos ministerios, IDLO está también finalizando la celebración de un memorándum de entendimiento que le proporcionará reconocimiento jurídico y privilegios básicos para abrir una oficina allí mientras se desarrolla el proceso de negociación del acuerdo de país. IDLO ha aplicado un enfoque similar en Indonesia.

Los esfuerzos de la Organización por conseguir rápidamente el reconocimiento jurídico se han visto facilitados por la elaboración de una plantilla de acuerdo de país anfitrión en varios idiomas. En 2020, la plantilla se ha traducido al árabe y se ha compartido con Yemen –donde IDLO está implementado un proyecto pero no ha abierto aún una oficina– para someterla a la consideración del gobierno. IDLO ha entablado también negociaciones para la firma de un acuerdo de país anfitrión con el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Mancomunidad de Bahamas y ha facilitado un proyecto de texto a los ministerios de Asuntos Exteriores y Justicia de Uzbekistán y al Ministerio de Justicia de Moldavia. Las conversaciones con cada uno de estos países siguen en curso.

Negociaciones pendientes en espera de nuevos avances

Incluso antes de 2020, IDLO había hecho ya considerables avances en conversaciones sobre acuerdos de país anfitrión con países como Kirguistán, México, Filipinas, Túnez y Ucrania, en muchos casos en relación con negociaciones específicas sobre textos. En Filipinas, por ejemplo, se hicieron productivos progresos a finales de 2019 en reuniones celebradas con las autoridades en Manila. La pandemia de COVID-19 y otras dificultades, indicadas en el apartado siguiente, han afectado a la rapidez de los avances en estos países, pero IDLO confía en mejorar la coordinación y entablar negociaciones fructíferas en el futuro para conseguir una mejora de la condición jurídica que facilitará la obtención de mejores resultados programáticos.

Dificultades

En el transcurso de este año, IDLO ha encontrado varias dificultades para negociar y conseguir el reconocimiento de su condición jurídica en nuevos países. La falta del debido reconocimiento de la condición jurídica de IDLO también comporta en sí misma considerables dificultades para el cumplimiento del mandato de la Organización.

Dificultades para firmar acuerdos con los países anfitriones

Las prioridades contrapuestas de los gobiernos siguen siendo la principal dificultad que encuentra IDLO para firmar acuerdos con los países anfitriones. Aunque IDLO trabaja por invitación de los países donde tiene operaciones, las medidas necesarias para traducir esa invitación en el debido reconocimiento de la condición jurídica de la Organización requieren de la atención de numerosas autoridades gubernamentales y de voluntad política para prestar esa atención. En 2020, una notable experiencia positiva a este respecto ha sido la de Burkina Faso y Níger, donde, a pesar de numerosos y considerables motivos de preocupación internos, ambos gobiernos han podido no sólo dedicar numerosos recursos a la negociación expeditiva de un tratado, sino también

garantizar que se examinaba y aprobaba con prontitud y eficiencia en los niveles superiores del gobierno. En general, la labor de promoción que hacen las Partes Miembros en nombre de IDLO, incluso por medio, por ejemplo, de las iniciativas del Comité Permanente y la aprobación de la Resolución 3/2019, también ha sido decisiva para abordar esta dificultad hasta ahora, porque ha ayudado a promover el valor que IDLO aporta a socios potenciales. Igualmente importante ha sido el apoyo de los países donantes que han hecho hincapié en la importancia del reconocimiento de la condición jurídica de IDLO en el contexto de nuevas iniciativas de implementación de proyectos.

Entre la prioridades contrapuestas de 2020 ha figurado, claro está, la pandemia de COVID-19, que ha afectado gravemente a los gobiernos anfitriones. Como consecuencia de la aparición de la pandemia, muchas oficinas públicas han cerrado o han reducido su personal, lo que ha limitado la capacidad de los gobiernos para colaborar plenamente con IDLO. El virus ha cambiado drásticamente, además, las prioridades de los gobiernos, lo que ha dado lugar a ampliaciones de los plazos previstos. La misma IDLO se ha visto afectada por dificultades similares. En respuesta a la pandemia, IDLO ha aplicado una serie de medidas para proteger la seguridad y el bienestar de su personal a la vez que continúa llevando a cabo su misión para promover el acceso a la justicia y el Estado de derecho en el mundo. A pesar de estas dificultades, IDLO continúa trabajando en algunos de los entornos más complejos y difíciles que existen. Los avances realizados en la negociación y firma de acuerdos de país anfitrión incluso en estos tiempos difíciles pone de manifiesto la resiliencia de IDLO y de los países socios.

Incluso en los mejores tiempos, la firma de acuerdos con los países anfitriones es un proceso largo y complejo. En la mayoría de los Estados, el proceso de concertación de un tratado comporta consultas con varios ministerios del gobierno, considerable inversión de tiempo por parte de los ministerios encargados de dirigir el proceso (normalmente el de Asuntos Exteriores y/o el de Justicia) y la adopción de decisiones en los niveles superiores del gobierno. Puede también requerir del examen y aprobación de los órganos legislativos. IDLO continúa afrontando este desafío con persistencia y con el apoyo de entregados funcionarios de los ministerios de nuestros países socios.

Otra dificultad es la renuencia –o la incapacidad, debido a su legislación– de algunos países a firmar un acuerdo de país anfitrión con una organización de la que no son miembros. IDLO no obliga a ningún país a ser miembro para celebrar un acuerdo de país anfitrión. De hecho, ha firmado acuerdos de país anfitrión con Estados no miembros, como Somalia y Sudán del Sur, y tanto el artículo VIII del Acuerdo de Constitución como la Resolución 3/2019 instan al reconocimiento de la condición jurídica de IDLO por países no miembros. No obstante, en algunos países, se debe proceder a formalizar la membresía antes o a la vez que la negociación del acuerdo de país anfitrión. Ser miembro de IDLO comporta beneficios como capacitar a la Parte para participar en los órganos de gobierno y los procesos de toma de decisiones de IDLO y confiere liderazgo en la configuración de la orientación estratégica, políticas y prioridades operativas de la Organización, e IDLO continúa esforzándose por informar a los Estados no miembros sobre el proceso de hacerse miembros. La Asamblea de la Partes ha accedido ya a la membresía potencial de varios países, entre ellos algunos con los que hay en curso negociaciones de acuerdos de país anfitrión, e IDLO continúa

instando a considerar la posibilidad de hacerse miembros a los países donde la membresía es un requisito para el reconocimiento también de la condición jurídica de la Organización.

Dificultades operativas resultantes de la falta de acuerdo de país anfitrión

Como se ha indicado anteriormente, los acuerdos con los países anfitriones facilitan elementos básicos de las operaciones de IDLO. Por esta razón, la falta de un acuerdo de país anfitrión en los países con programas plantea a IDLO múltiples y variadas dificultades, que afectan a la planificación, elaboración e implementación de los programas en los países anfitriones.

Una de las más comunes es la que supone conseguir el reconocimiento y documentación adecuados de la condición de los funcionarios de IDLO en materia de inmigración en los países anfitriones. Sin acuerdo de país anfitrión, la obtención de los visados y permisos de residencia necesarios para que los funcionarios de IDLO realicen su trabajo puede resultar muy engorrosa, costosa e incierta. Por ejemplo, hubo un caso en el que, aunque estaba ya a la espera de entablar negociaciones para la firma del acuerdo de país anfitrión, IDLO estuvo más de cuatro meses interactuando con varias instituciones nacionales para conseguir una carta que avalara la solicitud de un permiso de trabajo y residencia para el responsable de país de la Organización, y fue necesario realizar una intensa labor diplomática e institucional tanto en la sede central como en el país. Además de la considerable cantidad de tiempo que requiere subsanarla y de sus repercusiones financieras, la inseguridad en materia de inmigración entraña riesgos tanto para la Organización, cuyo objetivo es garantizar el cumplimiento de las disposiciones internas pertinentes de los países anfitriones, como para los funcionarios de IDLO.

La falta de acuerdos con los países anfitriones obstaculiza también el establecimiento y el buen funcionamiento de las oficinas de IDLO. En algunos casos en que no se reconoce su personalidad jurídica en el país, IDLO no ha podido abrir una oficina o ha tenido que desarrollar sus actividades acogiéndose a una condición alternativa que no refleja debidamente su carácter de organización intergubernamental. Por ejemplo, en un país donde desarrolla sus actividades acogiéndose a una condición inscrita en el registro con carácter provisional, IDLO tiene que volver a registrarse cada vez que emprende un proyecto. Esta situación ha afectado a las operaciones administrativas de IDLO (por ejemplo, las de índole bancaria), la obliga a destinar recursos financieros adicionales y afecta a su capacidad para planear operaciones futuras. En otros países, IDLO ha tenido que establecer una entidad nacional que está sujeta a disposiciones administrativas y financieras internas que son incompatibles con su condición de organización intergubernamental y suponen una carga para sus operaciones.

Además de ayudar a asegurar las operaciones de IDLO en el país, la firma de un acuerdo de país anfitrión garantiza también determinados privilegios e inmunidades esenciales a la Organización y a sus funcionarios. En algunos países, IDLO ha tenido que dedicar considerables recursos a atender engañosas investigaciones y procedimientos judiciales

relacionados con sus funciones oficiales, que han gozado tradicionalmente de inmunidad. Cuando IDLO no puede hacer valer su inmunidad por los actos oficiales de sus funcionarios, la seguridad de éstos y la capacidad de la Organización para cumplir su mandato corren riesgos innecesarios.

La falta de un acuerdo de país anfitrión plantea también considerables dificultades financieras a la Organización. Cuando IDLO trabaja en un país sin acuerdo de país anfitrión, suele hacerlo por medio de disposiciones temporales que no la eximen del pago de impuestos locales, lo que a veces incrementa drásticamente sus gastos operativos en el país, dependiendo de la magnitud del proyecto. Además, sin acuerdo de país anfitrión, es frecuente que IDLO no pueda abrir una cuenta bancaria. En estos casos tiene que depender más de la disponibilidad de efectivo, incluso para los gastos menores, lo que genera problemas de seguridad y reglamentarios, y depender también de otras organizaciones para hacer transferencias, lo que afecta a la autonomía de las operaciones de IDLO. Trabajar sin una cuenta bancaria local puede también incrementar los costos de conversión monetaria y producir retrasos en los pagos, para cuya tramitación se requiere en general más apoyo administrativo de la sede central.

Un último aspecto igualmente importante es que, sin acuerdo de país anfitrión, a IDLO le cuesta que se la reconozca dentro del país como parte de la comunidad general de organizaciones internacionales, y en ocasiones queda totalmente excluida de ella. Este problema ha sido especialmente grave durante la pandemia de COVID-19 de 2020. Hemos comprobado lo importante que es contar con el reconocimiento apropiado para garantizar que las oficinas y funcionarios de IDLO reciben la debida notificación de las medidas del gobierno en una situación de crisis y tienen acceso a mecanismos tales como las redes de comunicación y los centros de respuesta de emergencia. Por ejemplo, en un país donde el gobierno estableció un centro para hacer pruebas de COVID-19 a los funcionarios de las organizaciones internacionales, IDLO no tuvo acceso al centro hasta que enteró de su existencia por medio de acciones afirmativas con sectores específicos. De todos modos, este problema no se limita sólo a las situaciones de emergencia. El reconocimiento como parte de la comunidad en general de organizaciones internacionales es esencial para que IDLO pueda establecer las relaciones necesarias para cumplir y ampliar de manera efectiva su mando en los países de operación.

Próximos pasos

IDLO continuará dando prioridad a la firma de acuerdos con los países anfitriones en los próximos años. Tanto el Plan Estratégico 2021-2024 como el Plan de Gestión para 2021-2022 identifican como prioridad hacer más avances para garantizar el debido reconocimiento de la condición jurídica de IDLO en sus países de operación. IDLO se esfuerza por sensibilizar internamente, a todos sus empleados y empleadas, y externamente, a sus socios, sobre la importancia de esta cuestión y está elaborando estrategias para alcanzar acuerdos de país anfitrión, así como para tomar opciones provisionales de reconocimiento jurídico en espera de que concluya el proceso de firma del acuerdo de país anfitrión. IDLO espera firmar con prontitud acuerdos de país anfitrión con las Partes Miembros donde su condición jurídica está todavía pendiente de reconocimiento. IDLO acoge también con beneplácito el apoyo adicional prestado por

las Partes Miembros para reafirmar el compromiso de la Organización de garantizar el debido reconocimiento de su condición jurídica en todos sus países de operación.

/FIN

ANEXO I
RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN JURÍDICA DE IDLO

País	Membresía	Condición
Afganistán	Parte Miembro	Privilegios e inmunidades equivalentes a los de las Naciones Unidas reconocidos por medio de un canje de notas diplomáticas con fecha de 12 de octubre y 9 de noviembre de 2004.
Armenia	No miembro	Proyecto de acuerdo de país anfitrión pendiente de examen en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Conversaciones paralelas en curso sobre la celebración de un memorándum de entendimiento en virtud del cual se reconocería formalmente la condición de IDLO con carácter provisional.
Bahamas	No miembro	Iniciadas conversaciones sobre un acuerdo de país anfitrión con el Ministerio de Asuntos Exteriores en agosto de 2020.
Burkina Faso	Parte Miembro	Acuerdo de país anfitrión firmado el 21 de septiembre y el 20 de octubre de 2020; entró en vigor el 20 de octubre de 2020.
Estados Unidos	Parte Miembro	Privilegios e inmunidades concedidos por la Ley de Inmunidades de las Organizaciones Internacionales concedidos por la Orden Ejecutiva 12842 de 29 de marzo de 1993.
Filipinas	Parte Miembro	Proyecto de acuerdo de país anfitrión pendiente de examen en el Departamento de Asuntos Exteriores.
Honduras	Parte Miembro	Acuerdo de país anfitrión firmado el 2 de febrero de 2016; entró en vigor el 15 de octubre de 2016.
Indonesia	No miembro	Conversaciones en curso sobre la celebración de un memorándum de entendimiento en virtud del cual se reconocería formalmente la condición de IDLO con carácter provisional mientras se mantienen negociaciones sobre la firma de un acuerdo de país anfitrión.
Italia	Parte Miembro	Acuerdo de Sede firmado el 14 de junio de 2017; entró en vigor el 1 de octubre de 2019.
Jordania	Parte Miembro	Acuerdo de país anfitrión firmado el 3 de septiembre y el 3 de octubre de 2018; entró en vigor el 12 de febrero de 2019.
Kenia	Parte Miembro	Acuerdo de país anfitrión firmado el 30 de diciembre de 2016; en vigor provisionalmente con arreglo al artículo 13. La entrada en vigor tendrá lugar tras la publicación en el Boletín Oficial.
Liberia	Parte Miembro	Acuerdo de país anfitrión firmado el 7 y el 19 de abril de 2016; entró en vigor el 19 de abril de 2016.

Malí	Parte Miembro	Acuerdo de país anfitrión firmado el 21 de junio 2018; entró en vigor el 21 de junio de 2018.
México	No miembro	IDLO desarrolla actualmente su actividades por medio de una Asociación Civil registrada y establecida con arreglo a la legislación interna. Proyecto de acuerdo de país anfitrión pendiente de examen en el Ministerio de Asuntos Exteriores.
Moldavia	No miembro	Proyecto de acuerdo de país anfitrión pendiente de examen en el Ministerio de Asuntos Exteriores.
Mongolia	Parte Miembro	Acuerdo de país anfitrión firmado el 27 de abril y el 7 de mayo de 2020; entró en vigor el 2 de noviembre de 2020.
Montenegro	Parte Miembro	Acuerdo de país anfitrión firmado el 6 y el 20 de mayo de 2019; entró en vigor el 20 de mayo de 2019.
Myanmar	No miembro	IDLO desarrolla actualmente su actividades de acuerdo con un memorándum de entendimiento con la Fiscalía General, reformado en agosto de 2020.
República Kirguisa	Miembro potencial (aprobado por la Asamblea de las Partes en 2015)	IDLO desarrolla actualmente su actividades por medio de una oficina exterior registrada de acuerdo con la legislación interna el 8 de junio de 2016. Las conversaciones sobre la firma de un acuerdo de país anfitrión se suspendieron a la espera de la concertación de la membresía.
Países Bajos	Parte Miembro	Acuerdo de país anfitrión firmado el 19 de diciembre de 2013; entró en vigor el 1 de enero de 2014, con efecto retroactivo a partir del 1 de septiembre de 2013.
Níger	Miembro potencial (aprobado por la Asamblea de las Partes en 2019)	Acuerdo de país anfitrión firmado el 20 de octubre y el 3 de noviembre de 2020; entró en vigor el 3 de noviembre de 2020.
Somalia	No miembro	Acuerdo de país anfitrión firmado el 16 y el 27 de junio de 2018; entró en vigor el 27 de junio de 2018.
Sudán del Sur	No miembro	Acuerdo de país anfitrión firmado el 27 de mayo de 2016; entró en vigor el 27 de mayo de 2016.
Suiza	No miembro	Privilegios e inmunidades reconocidos en virtud de la Convención de Viena de 18 de abril de 1961, concedidos por nota diplomática de fecha de 28 de febrero de 2013.
Túnez	Parte Miembro	Proyecto de acuerdo de país anfitrión pendiente de examen en el Ministerio de Asuntos Exteriores.
Ucrania	No miembro	Proyecto de acuerdo de país anfitrión pendiente de examen en el Ministerio de Asuntos Exteriores.
Uganda	Parte	Acuerdo de país anfitrión firmado el 11 y el 16 de marzo

	Miembro	de 2020; entró en vigor el 16 de marzo de 2020.
Uzbekistán	No miembro	Proyecto de acuerdo de país anfitrión pendiente de examen en el Ministerio de Asuntos Exteriores.
Yemen	Miembro potencial (aprobado por la Asamblea de las Partes en 2014)	Proyecto de acuerdo de país anfitrión pendiente de examen en el Ministerio de Asuntos Exteriores.