



LA ADHESIÓN A INTERPOL – PERSPECTIVA HISTÓRICA

Resumen

El artículo 4 del Estatuto de INTERPOL dispone que la solicitud de adhesión de los Miembros debe provenir de un “país”; que el Miembro designado por el país debe ser un “organismo oficial de policía cuyas funciones están comprendidas en el marco de las actividades de la Organización”; y que la solicitud de adhesión debe ser presentada por “la autoridad gubernamental competente”. Estos elementos fundamentales de la adhesión a INTERPOL no se encuentran definidos ni en el Estatuto ni en el Reglamento General de la Organización. Además, el Estatuto y los demás textos normativos de INTERPOL no hablan del procedimiento que se debe seguir una vez recibida la solicitud.

Durante muchos años, el Secretario General y el Comité Ejecutivo han tratado caso por caso las solicitudes de adhesión a INTERPOL para su posterior inclusión en el orden del día de la reunión de la Asamblea General, que es el método empleado para incluir en el orden del día todos los programas de trabajo y proyectos.

Las solicitudes de adhesión a INTERPOL provenientes de países reconocidos como Estados soberanos por un gran número de Estados han suscitado pocos interrogantes con respecto al cumplimiento de los criterios de adhesión a INTERPOL dispuestos en el artículo 4. Por lo general, estas solicitudes son objeto de un examen expeditivo y reciben de forma relativamente rápida el voto favorable de la Asamblea General.

Otras solicitudes han suscitado dudas con respecto al cumplimiento del artículo 4. Por ejemplo, en el caso de las antiguas Antillas Holandesas, la solicitud de adhesión de tres países autónomos pero no soberanos no suscitó controversia en los Miembros de INTERPOL, lo que condujo a la pronta aprobación de las peticiones. Pero en otros casos, mayormente protagonizados por países procedentes de la desintegración de la URSS y de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, la situación de la entidad no quedaba clara o suscitaba controversias, incluso entre los Miembros de INTERPOL. En esos casos, la Secretaría General y el Comité Ejecutivo trabajaron para garantizar la independencia de INTERPOL en su calidad de red de cooperación policial, que para decidir sobre los países que la componen no depende de la acción de otras organizaciones internacionales o de otros Estados. No obstante, en años recientes INTERPOL se ha remitido con mayor frecuencia a la decisión de las Naciones Unidas con respecto al estatuto internacional de un país.

En el proceso de reflexión sobre lo que constituye la calidad de miembro, cabe destacar que INTERPOL se ha esforzado por definir el término “país” empleado en el artículo 4 como equivalente de “Estado soberano”. Dicho esfuerzo surgió de la inquietud de algunos Miembros por que, debido a la presencia entre los Miembros de entidades que no constituían Estados, no se percibiera a

INTERPOL como una organización intergubernamental de pleno derecho. Para comprender cabalmente las cuestiones surgidas en el proceso de aceptación de nuevos Miembros aplicado por INTERPOL desde 1956, es importante conocer los debates y discusiones ocasionados por esta situación.

La adhesión a INTERPOL – Perspectiva histórica

Introducción

En esta perspectiva histórica de la adhesión a INTERPOL se presentan primero los procedimientos y la práctica seguidos para presentar solicitudes de adhesión a INTERPOL, ilustrados con varios ejemplos. En la segunda parte se examina los esfuerzos desplegados por INTERPOL durante varias décadas para definir los términos empleados en el artículo 4.

El artículo 4 del Estatuto de INTERPOL dispone tanto los criterios como el procedimiento para ingresar en la Organización. Reza como sigue:

Cada país podrá designar como Miembro de la Organización a cualquier organismo oficial de policía cuyas funciones están comprendidas en el marco de las actividades de la Organización.

La petición de ingreso deberá presentarse al Secretario General por la autoridad gubernamental competente. La admisión no será definitiva sino después de aprobada por la Asamblea General por mayoría de dos tercios.

Los criterios dispuestos en el artículo 4 pueden expresarse en tres preguntas relativamente directas. Primera: ¿Proviene la solicitud de un “país” en el sentido del artículo 4? Segunda: ¿El Miembro designado por el país es un “organismo oficial de policía cuyas funciones están comprendidas en el marco de las actividades de la Organización”? Tercera: ¿La solicitud es efectuada por “la autoridad gubernamental competente” del país que presenta la solicitud? Ni en el Estatuto ni en el Reglamento General de INTERPOL se encuentran más disposiciones sobre el modo en que deben interpretarse los elementos fundamentales de estos criterios para tratar las solicitudes de ingreso a INTERPOL.

PARTE I. Procedimientos y práctica de INTERPOL

I. Procedimiento seguido en las solicitudes de adhesión a INTERPOL

El artículo 4 del Estatuto de INTERPOL dispone solamente que “[l]a petición de ingreso deberá presentarse al Secretario General” y que “[l]a admisión no será definitiva sino después de aprobada por la Asamblea General por mayoría de dos tercios.” Ni el Estatuto ni los textos normativos se pronuncian sobre el procedimiento que se debe seguir entre el momento en que se recibe la petición y el momento en que se aprueba.

Durante muchos años, en INTERPOL se ha aplicado una práctica para el tratamiento de las solicitudes de adhesión, que se basa en las disposiciones del Estatuto aplicables que otorgan a los diversos órganos de la Organización determinadas facultades para actuar en los asuntos de INTERPOL. Más

específicamente, las solicitudes de adhesión son tratadas por el Secretario General y el Comité Ejecutivo para su posterior inclusión en el orden del día de la reunión de la Asamblea General, a semejanza de la inclusión en ese mismo orden del día de otros programas de trabajo y proyectos para la consideración de la Asamblea General¹. El procedimiento seguido actualmente en la práctica de INTERPOL para tratar las solicitudes de adhesión consta de las etapas siguientes:

1. Cuando el Secretario General recibe una solicitud de adhesión, la Secretaría General envía un acuse de recibo y a continuación examina la solicitud para comprobar si está completa, teniendo presente los criterios estipulados en el Estatuto y la normativa de INTERPOL.
2. El Secretario informa al Presidente de INTERPOL de que ha recibido una solicitud de adhesión. También se informa de ello a los miembros del Comité y los Miembros de la Organización.
3. Si es necesario, la Secretaría General solicita información adicional al país solicitante, así como a los Miembros de INTERPOL y a otras organizaciones internacionales. Una vez recibida la información, el Secretario General pide al Comité que inscriba la solicitud como punto del orden del día de la reunión de la Asamblea General.
4. El Comité también delibera sobre la solicitud y toda información suministrada por el Secretario General, y considera la posibilidad de añadirla al orden del día de la reunión de la Asamblea General.

Cuando las solicitudes han suscitado cuestiones delicadas, o no ha quedado claro si satisfacen los criterios de INTERPOL, el Comité Ejecutivo ha requerido en ocasiones información adicional al país solicitante, o a otros interlocutores, o ha decidido postergar el examen de la solicitud hasta que se aclararan las circunstancias que suscitaban las dudas sobre el cumplimiento del Estatuto y la normativa de INTERPOL.

5. Una vez que el Comité finaliza su examen de la solicitud, la agrega al borrador de Orden del día (provisional) de la reunión de la Asamblea General². A continuación la Secretaría General prepara un informe para presentar la solicitud. El informe se transmite a los Miembros de INTERPOL al menos 30 días antes de la apertura de la reunión de la Asamblea General³. Si algún Miembro presenta una objeción a la presentación de la solicitud, el Secretario informa de ello al Comité y a la Asamblea General.
7. Al serle presentada la solicitud, la Asamblea General puede actuar como considere procedente. En algunos casos ha decidido postergar la votación sobre una solicitud, demorando así el resultado un año por lo menos. Si se somete a votación, para ser aprobada la solicitud debe recibir el voto favorable de una mayoría de dos tercios⁴.
8. En cuanto la solicitud es aprobada, la delegación del país solicitante ocupa su lugar entre los Miembros de pleno derecho de la Asamblea General. Si la solicitud es denegada, los

¹ Estatuto, artículo 22.

² Estatuto, artículo 22 (b).

³ Reglamento General, artículo 13.

⁴ Estatuto, artículo 4.

miembros de la delegación pueden permanecer en esa reunión en calidad de observadores, a menos que la Asamblea General decida lo contrario⁵.

El Comité Ejecutivo prepara el orden del día provisional de la reunión de la Asamblea General en su reunión de junio de cada año, lo que permite a la Secretaría General ponerlo en conocimiento de los Miembros como mínimo 90 días antes del inicio de la reunión de la Asamblea General⁶. Una vez que el orden del día provisional ha sido preparado y dado a conocer, solo se puede añadir puntos adicionales en un número limitado de casos⁷. Por lo tanto, es posible que las solicitudes de adhesión recibidas demasiado cerca de la reunión de junio del Comité Ejecutivo no se puedan incluir en el orden del día de la reunión de la Asamblea General de ese año.

En algunas ocasiones, el Comité Ejecutivo ha añadido una solicitud de adhesión después de haber preparado y publicado el orden del día provisional. Alguna vez, ha incluido una solicitud en el orden del día definitivo preparado el día antes de la sesión inaugural de la reunión de la Asamblea General, aun cuando en el orden del día provisional no figuraba dicha solicitud⁸. En estos casos, debido a la falta de reglas específicas sobre la presentación de solicitudes de adhesión, el Secretario General suele comunicar a los Miembros con antelación que se pedirá al Comité que incluya la solicitud en el orden del día definitivo.

La Asamblea General también puede decidir por iniciativa propia “añadir a su Orden del Día un tema que sea a la vez urgente y de importancia”⁹.

El orden del día se ha empleado de esta forma durante muchos años para gestionar las solicitudes de adhesión pero, debido a la ausencia de fechas límites concretas en cada etapa y a la gran discreción ejercida por el Secretario General y el Comité Ejecutivo, en algunos casos la presentación de solicitudes a la votación de la Asamblea General ha tardado más que en otros¹⁰.

II. La adhesión a INTERPOL en la práctica desde 1956

Desde 1956, las solicitudes de adhesión a INTERPOL son examinadas y aprobadas caso por caso. En el cuadro del anexo 1 se presentan, por fechas, las solicitudes que suscitaron debates más destacados.

⁵ Reglamento Interno de la Asamblea General, artículo 41 (2).

⁶ Reglamento General, artículo 9; Reglamento Interno de la Asamblea General, artículo 10 (1).

⁷ Reglamento General, artículo 11 (petición de los Miembros).

⁸ Reglamento General, artículo 12; Reglamento Interno de la Asamblea General, artículo 13 (1). En 1980, el Comité Ejecutivo decidió no añadir la solicitud de adhesión de Barbados al orden del día definitivo, mientras que en 1982 el Comité Ejecutivo añadió la solicitud de Angola. Ambas solicitudes se habían recibido un mes antes de las reuniones respectivas de la Asamblea General.

⁹ Reglamento Interno de la Asamblea General, artículo 13 (2). Por lo que se ha podido ver, la Asamblea General añadió a su orden del día un tema por iniciativa propia solamente una vez. En 1986 votó primero a favor de inscribir la solicitud de adhesión de Brasil en el orden del día, e inmediatamente después votó a favor de aceptar a ese país como Miembro.

¹⁰ Véanse más ejemplos en la sección II A *infra*.

A. La mayoría de las solicitudes fueron aprobadas rápidamente

En la actualidad, los Miembros de INTERPOL son Estados soberanos con la excepción de los cuatro países que constituyen el Reino de los Países Bajos, a saber: los Países Bajos, Aruba, Curazao y San Martín (véase el anexo 2). Las solicitudes de adhesión provenientes de países reconocidos como Estados soberanos por un gran número de otros Estados han suscitado pocos interrogantes con respecto al cumplimiento de los criterios de adhesión a INTERPOL estipulados en el artículo 4. Los Estados solicitantes eran claramente un “país” en el sentido del artículo 4, la existencia de un organismo oficial de policía cuyas funciones estuvieran comprendidas en el marco de las actividades de la Organización rara vez suscitó dudas, y la idoneidad del representante del gobierno que presentaba la solicitud podía ser verificada fácilmente. Por lo general estas solicitudes pasaban por el proceso de aprobación de forma expeditiva, o sin demoras excesivas, y eran objeto de un voto favorable relativamente rápido de la Asamblea General. El crecimiento constante, a veces rápido, del número de Miembros de INTERPOL es testimonio de la eficiencia general del proceso de adhesión (véase el anexo 3).

El tratamiento de las solicitudes de adhesión no ha suscitado problemas importantes, pero no ha seguido estrictamente las reglas que rigen la preparación del orden del día provisional de la reunión de la Asamblea General. Por ejemplo, en 1976 el Comité Ejecutivo decidió no hacer una excepción a la fecha límite para la solicitud de inclusión de nuevos puntos en el orden del día de la reunión de la Asamblea General, y no presentó la solicitud tardía de Paraguay a la Asamblea General en su 45ª reunión, celebrada en Acra. Como consecuencia, Paraguay no fue admitido como Miembro de INTERPOL hasta el año siguiente, en la 46ª reunión de la Asamblea General, celebrada en Estocolmo¹¹. En otros casos sí se hicieron excepciones. El Secretario General recibió la solicitud de adhesión de Angola en 1982 un día después del plazo de 30 días que existía entonces para incluir nuevos puntos en el orden del día de la reunión de la Asamblea General. El Presidente de la Asamblea General aceptó la sugerencia del Comité de dar consideración a la solicitud, a pesar de haberla recibido fuera de plazo. La Asamblea General, sin votar sobre la ampliación del orden del día, votó a favor de la solicitud de Angola¹². Cuatro días antes de la sesión inaugural de la 55ª reunión de la Asamblea General, celebrada en Belgrado en 1986, Brasil envió un telegrama en el que solicitaba su reingreso en INTERPOL después de una ausencia de varios años. El Comité Ejecutivo examinó la posibilidad de postergar al año siguiente la inclusión de este punto en el orden del día, pero decidió preguntar a la Asamblea si deseaba considerar la cuestión. En la primera sesión plenaria de la Asamblea General, el Presidente de INTERPOL pidió que se votara la inclusión de un nuevo punto en el orden del día con la solicitud de Brasil, y su petición fue aprobada. La solicitud de Brasil fue aprobada por una mayoría abrumadora¹³. También se ha producido una excepción más recientemente, con el caso de Sudán del Sur. La Asamblea General había recibido la solicitud de adhesión de Sudán del Sur el 12 de octubre de 2011, 19 días antes de la apertura de la 80ª reunión de la Asamblea General, celebrada en Hanói. La Secretaría General preparó un breve informe con fecha del 24 de octubre en el que indicaba que

¹¹ Actas de la 56ª reunión del Comité Ejecutivo, primera sesión, Acra, 13 de octubre de 1976, págs.1 y 2. A pesar de ello, la Asamblea General autorizó a la Secretaría General a iniciar ese año la cooperación con Paraguay.

¹² Actas de la 51ª reunión de la Asamblea General, primera sesión plenaria, 5 de octubre de 1982, Torremolinos, 51/PV/1, págs. 1, 3 y 4.

¹³ Actas de la 83ª reunión del Comité Ejecutivo, 2 y 3 de octubre de 1986, Belgrado, pág. 18; actas de la 55ª reunión de la Asamblea General, primera sesión plenaria, 6 de octubre de 1986, Belgrado, AGN/55/PV/1, pág. 1.

la solicitud cumplía todos los requisitos estipulados en el artículo 4. El Comité Ejecutivo aprobó el informe y lo transmitió a la Asamblea General, que aprobó la solicitud de Sudán del Sur por un amplio margen¹⁴.

B. Algunas solicitudes presentaron problemas nuevos

Aruba

En 1987, Aruba presentó una solicitud de adhesión a INTERPOL; era el primer Estado no soberano en hacerlo desde la aprobación del Estatuto en 1956. Hasta el 1 de enero de 1986 Aruba había formado parte de las Antillas Holandesas, un grupo de islas que formaban parte del Reino de los Países Bajos. Las Antillas Holandesas tenían una Oficina Central Nacional en Willemstad/ Curazao, y participaban en INTERPOL en calidad de Miembro de pleno derecho, al igual que los Países Bajos. Aruba adquirió la autonomía dentro del Reino de los Países Bajos en 1986; contaba con su propio organismo oficial de policía y tenía un poder judicial independiente, entre otras facultades de gobierno. Mantenía estrechos vínculos con los Países Bajos, y su gobernador era nombrado por la Reina de los Países Bajos. Aruba solicitó la adhesión a INTERPOL en su propio nombre, separadamente de las Antillas Holandesas y de los Países Bajos. La solicitud contaba con el pleno apoyo del Reino de los Países Bajos. El 23 de noviembre de 1987, en la primera sesión plenaria de la 56ª reunión de la Asamblea General, celebrada en Niza, Aruba presentó su solicitud de adhesión, que fue aprobada por 102 votos a favor, ningún voto en contra, y 1 abstención¹⁵. En las actas no consta que hubiera ningún debate sobre si Aruba era un “país” en el sentido del artículo 4.

Islas Cook

En febrero de 1996 el Director de la Policía de las Islas Cook consultó al Secretario General sobre la adhesión a INTERPOL. Pocas semanas más tarde el Secretario General le respondió por carta de fecha 10 de abril de 1996. En ella le explicaba que solo los Estados con plena capacidad jurídica podían ser Miembros de INTERPOL, y añadía que el estatuto constitucional de las Islas Cook y, en particular el hecho de que las relaciones exteriores de estas islas eran responsabilidad de Nueva Zelanda y que sus habitantes eran ciudadanos neozelandeses, le impedía el ingreso como Miembro de INTERPOL. No obstante, en su carta el Secretario General sugería al Director que se pusiera en contacto con las autoridades de Nueva Zelanda para estudiar la posibilidad de constituirse en Suboficina de la OCN de ese Miembro de INTERPOL. Cuando el Secretario General envió una copia de la solicitud del Director de la Policía de las Islas Cook, se pudo comprobar que la averiguación de las Islas Cook se había efectuado sin el conocimiento de la OCN de Nueva Zelanda¹⁶.

Los documentos disponibles no indican si el Secretario General informó al Comité Ejecutivo o a la Asamblea General de la solicitud de las Islas Cook.

¹⁴ Informe nº 24, titulado “Solicitud de adhesión presentada por la República de Sudán del Sur”, de fecha 24 de octubre de 2011, AG-2011-RAP-24; AG-2011-RES-03.

¹⁵ AGN/56/PV/1, págs. 3 y 4.

¹⁶ Carta de R.E. Kendall, Q.P.M., M.A., Secretario General, de fecha 10 de abril de 1996, a M. T.V. Matapo, Director de la Policía de las Islas Cook.

Montenegro

El 29 de abril de 2003 Montenegro solicitó el ingreso en INTERPOL y propuso establecer una nueva OCN en Podgorica. La solicitud suscitó una serie de nuevos problemas jurídicos que la Secretaría General y el Comité Ejecutivo debían resolver. Después de la desintegración de la República Federativa Socialista de Yugoslavia a principios de los años 1990, Serbia y Montenegro formaron la República Federal de Yugoslavia, que fue admitida como Miembro de INTERPOL en 2001. Una sola OCN atendía las necesidades de estas dos repúblicas desde Belgrado. En 2002, bajo la égida de la Unión Europea y con arreglo al Acuerdo de Belgrado, el “Estado de Serbia y Montenegro” pasó a ser considerado como un solo Estado federativo, y cada república tenía un grado de autonomía, incluso en cuestiones policiales. Ninguna de las repúblicas tenía el poder de actuar en el territorio de la otra en cuestiones policiales, y cada una tenía su propio sistema de información policial. Los organismos policiales quedaban bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior de las respectivas repúblicas. La autoridad federal se limitaba a las cuestiones de relaciones exteriores, defensa y otros ámbitos específicos. Inicialmente, después de 2002, Serbia y Montenegro mantuvieron su anterior participación unificada en INTERPOL con una sola OCN. La solicitud de Montenegro vino a desequilibrar estos arreglos.

En junio de 2003 la Secretaría General presentó la solicitud de Montenegro al Comité Ejecutivo en su 138ª reunión, celebrada en Lyon, por medio del informe nº 23¹⁷. El Comité Ejecutivo denegó la solicitud pues el Acuerdo de Belgrado disponía que “Serbia y Montenegro” debía ser considerado como un solo Estado con una sola OCN, de conformidad con la interpretación que otras organizaciones internacionales hacían de él. También se consideró necesario denegar la solicitud separada de Montenegro para evitar que un Miembro tuviera dos votos en la Asamblea General¹⁸. El Comité Ejecutivo decidió notificar a Montenegro su decisión, pero señaló que, si la República insistía en su solicitud separada, el Comité Ejecutivo presentaría la cuestión ante la Asamblea en su 72ª reunión¹⁹. Pero la solicitud de Montenegro no fue examinada por la Asamblea General ese año, y hasta 2006 no parecen haberse tomado otras medidas.

El 3 de junio de 2006 Montenegro declaró su independencia de Serbia, y los dos países establecieron relaciones diplomáticas. Pocos días después de su independencia, Montenegro presentó una solicitud de adhesión a INTERPOL en su propio nombre. Además, Serbia pidió que la calidad de Miembro previamente a nombre del “Estado de Serbia y Montenegro” “continuara” a nombre de Serbia solamente. El Comité estudió las solicitudes en su 151ª reunión, celebrada pocos días antes de la 75ª reunión de la Asamblea General, que tuvo lugar en Río de Janeiro a mediados de septiembre de 2006. La Secretaría General preparó dos informes sobre las solicitudes, de fecha 4 de septiembre de 2006. El primero, el documento nº 5 destinado al Comité Ejecutivo, describía las dos solicitudes, concluía que ambas estaban en regla, y recomendaba al Comité Ejecutivo que las presentara en la inminente 75ª reunión de la Asamblea General²⁰. El segundo informe, nº 14, fue presentado por el Comité a la Asamblea General; recomendaba que esta aprobara ambas solicitudes de adhesión²¹.

¹⁷ *Ídem*

¹⁸ CE-2003-2-DOC-33.

¹⁹ CE-2003-2-DOC-23.

²⁰ Documento nº 5, titulado “Situación de Serbia y Montenegro”, 4 de septiembre de 2006, CE-2006-3-DOC-05.

²¹ Informe nº 14, titulado “Situación de Serbia y Montenegro”, 4 de septiembre de 2006, AG-2006-RAP-14.

Pocos días más tarde, la Asamblea General aprobó la solicitud de adhesión de Montenegro “por aclamación”²². Serbia asumió la calidad de Miembro que previamente había tenido el Estado federativo.

Kosovo

El Ministro del Interior de la República de Kosovo presentó la solicitud de adhesión a INTERPOL en una carta de fecha 28 de mayo de 2010. Seguidamente, la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) expresó sus reservas. La UNMIK había sido creada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su Resolución 1244, e INTERPOL había firmado un protocolo de acuerdo con la UNMIK para establecer un marco que permitiera la cooperación policial internacional en Kosovo. En aquel momento, en la Secretaría General se temía que el hecho de proseguir con la solicitud de adhesión de Kosovo podía ser contrario a la Resolución 1244 y al protocolo de acuerdo, temor que fue respaldado por la Oficina del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas. Como consecuencia de dicho temor, el Secretario General no prosiguió con la solicitud²³.

Curazao y San Martín

Curazao y San Martín solicitaron el ingreso en INTERPOL en sendas cartas de fecha 21 de julio y 19 de septiembre de 2011. Antes del 10 de octubre de 2010, ambas islas habían formado parte de las Antillas Holandesas, un Miembro de pleno derecho de INTERPOL. En esa fecha, Curazao y San Martín adquirieron el estatuto de países autónomos dentro del Reino de los Países Bajos, lo que apoyaba sus solicitudes separadas de ingresar a INTERPOL como Miembros independientes. Ambos países contaban con organismos policiales independientes dependientes de sus respectivos Ministerios de Justicia. Proponían que Curazao mantuviera la OCN existente en Willemstad, y que San Martín creara su propia OCN en la policía de San Martín. La Secretaría General preparó un informe para el Comité Ejecutivo sobre cada solicitud, que el Comité aprobó en su reunión celebrada en vísperas de la 80ª reunión de la Asamblea General, prevista en Hanói²⁴. Las solicitudes de adhesión fueron presentadas a la Asamblea General, y el ingreso de ambos países como Miembros de pleno derecho de INTERPOL fue aprobado por votación.

C. Referencias a las Naciones Unidas

Rusia

En algún momento entre 1991 y 1992, la Federación de Rusia pidió asumir la calidad de Miembro de INTERPOL que había tenido la antigua URSS. En un primer momento el Secretario General informó al Ministro de Seguridad e Interior de Rusia de que INTERPOL esperaba a ver qué sucedía en las Naciones Unidas con respecto al estatuto de la Federación como Estado sucesor de la antigua URSS. Cuando el Comité Ejecutivo examinó la cuestión en su 100ª reunión, celebrada en abril de 1992, tomó

²² AG-2006-PV-1, pág. 2.

²³ CE-2016-1-Doc 11.

²⁴ Informe nº 17, titulado “Solicitud de adhesión presentada por Curazao”, 12 de octubre de 2011; informe nº 20, titulado “Solicitud de adhesión de San Martín”, 7 de octubre de 2011.

nota de que las Naciones Unidas, junto con su Consejo de Seguridad, había reconocido a la Federación de Rusia como el Estado sucesor de la URSS. El Comité Ejecutivo siguió la decisión de las Naciones Unidas de que la Federación era un Estado sucesor legítimo, pero expresó su preocupación por la forma en que los países que estaban surgiendo de la antigua URSS y que, se anticipaba, solicitarían próximamente el ingreso a INTERPOL, podrían comunicarse con otros órganos policiales, ya que la única OCN se encontraba en Moscú. El Comité Ejecutivo esperaba que los países podrían encontrar una solución a ese problema; decidió no involucrarse en esa cuestión, y limitarse a informar a la Federación de Rusia de que sería considerada Estado sucesor de la calidad de miembro de la URSS, a condición de que la Asamblea General lo aprobara²⁵.

Croacia y Eslovenia

En la 100ª reunión del Comité Ejecutivo, celebrada en marzo de 1992, se presentaron las solicitudes de adhesión de Croacia y Eslovenia, que antiguamente formaban parte de la República Federativa Socialista de Yugoslavia (RFSY). Ambos Estados habían declarado su independencia unilateralmente, y habían sido reconocidos por unos quince Estados. Pero la RFSY impugnaba su independencia. El Comité Ejecutivo debatió sobre lo que debía hacer con las solicitudes; hubo una propuesta de comunicar a Croacia, Eslovenia y Yugoslavia que el Comité Ejecutivo se atendería a la decisión de las Naciones Unidas acerca del reconocimiento de los Estados. Sin embargo, al final el Secretario General, con la aprobación del Comité Ejecutivo, convino en informar a los solicitantes de que sus solicitudes contenían varias deficiencias y que, por lo tanto, su consideración se postergaría hasta la siguiente reunión del Comité Ejecutivo²⁶.

Para la reunión siguiente del Comité Ejecutivo, celebrada en julio de 1992, Croacia y Eslovenia habían perfeccionado sus solicitudes de adhesión. Con respecto a la cuestión del reconocimiento de los Estados, un miembro del Comité mencionó una declaración de Yugoslavia en otro contexto que implicaba que reconocía la independencia de Croacia, Eslovenia y otros Estados que se habían separado de ella. No obstante, el Comité Ejecutivo no tomó medidas definitivas sobre las dos solicitudes, ya que la cuestión de las contribuciones monetarias de esos países a la Organización todavía no se había resuelto. El Secretario General recibió la facultad discrecional de negociar las contribuciones apropiadas que correspondería aportar a cada uno, después de lo cual el Comité Ejecutivo abordaría la cuestión de decidir sobre las solicitudes²⁷.

Para cuando celebró su 102ª reunión, en noviembre de 1992, el Comité Ejecutivo ya había resuelto las cuestiones financieras con Croacia y Eslovenia. Ese mismo mes, en la 61ª reunión de la Asamblea General, ambos países fueron aceptados como Miembros de pleno derecho de INTERPOL

Yugoslavia

En 1992, tras la disolución de la República Federativa Socialista de Yugoslavia que había sido Miembro de INTERPOL, cuatro de los nuevos Estados escindidos de ella solicitaron el ingreso a INTERPOL. Se

²⁵ Actas de la 100ª reunión del Comité Ejecutivo, 30 de marzo – 1 de abril de 1992, 92/CE/2, págs. 31-34.

²⁶ *Ídem.*, págs. 34-35.

²⁷ Actas de la 101ª reunión del Comité Ejecutivo, 7-9 de julio de 1992, 92/CE/3, págs. 34-35.

trataba de Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia y Eslovenia. La República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) no solicitó el ingreso, pues se presentó como Estado sucesor de la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia, aun cuando la comunidad internacional, especialmente en el marco de las Naciones Unidas, no reconocía a la República Federativa de Yugoslavia como Estado sucesor de su predecesor.

En la 61ª reunión de la Asamblea General, que se celebró en Dakar (Senegal), se debatió sobre la solicitud de adhesión de los Estados de la antigua Yugoslavia, y se observó que la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) seguía siendo Miembro de INTERPOL. Y, vista la disolución de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, la calidad de Miembro de INTERPOL de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) era una cuestión delicada que exigía detallada consideración²⁸.

Más adelante, en las reuniones del Comité Ejecutivo de 1993, se debatió el estatuto de la República Federativa de Yugoslavia. En su 62ª reunión, celebrada en Aruba del 29 de septiembre al 5 de octubre de 1993, la Asamblea General votó una resolución en la que se mencionaba expresamente la Resolución 47/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la calidad de Miembro de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro). La resolución de INTERPOL empleaba las mismas palabras que la Resolución de las Naciones Unidas para referirse a la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), y señalaba que esta “no puede asumir automáticamente la continuidad de la calidad de miembro de la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia” y decidió, al igual que la Asamblea General de las Naciones Unidas, que la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) debía presentar una solicitud de adhesión a la Organización²⁹.

Hubo que esperar a 2001 para que Serbia y Montenegro, bajo la forma de un Estado federativo, solicitara la adhesión y fuera aceptado como Miembro de INTERPOL. Como ya se ha señalado, más adelante Montenegro solicitó la calidad de miembro separadamente, y la obtuvo.

Ex República Yugoslava de Macedonia

A principios de 1992, la República de Macedonia presentó una solicitud de adhesión a INTERPOL. Macedonia había formado parte de la antigua República de Yugoslavia hasta que declaró su independencia en septiembre de 1991. Había una disputa con Grecia sobre el nombre de Macedonia, por una posible reivindicación territorial de Macedonia sobre una provincia griega del mismo nombre, que había llevado a que pocos Estados hubieran reconocido a la República de Macedonia como Estado soberano. El Comité Ejecutivo trató la solicitud por primera vez en su 101ª reunión, celebrada en Lyon en julio de 1992. En ella se señaló que la solicitud no contenía información sobre el reconocimiento internacional de la independencia de Macedonia, o sobre la disputa con Grecia. Finalmente, se señaló que las comunicaciones con Macedonia resultaban difíciles³⁰.

No obstante, el Comité Ejecutivo incluyó la solicitud de Macedonia en el orden del día definitivo, que fue aprobado en la primera sesión plenaria de la 61ª reunión de la Asamblea General, que tuvo lugar el 4 de noviembre de 1992. Pero cuando se presentó la solicitud de Macedonia a la Asamblea General,

²⁸ Actas de la 61ª reunión de la Asamblea General, 4-10 de noviembre de 1992, 61/AGN/PV/1 pág. 3

²⁹ AGN/62/RES/1.

³⁰ Actas de la 101ª reunión del Comité Ejecutivo, 7-9 de julio de 1992, 92/CE/3, pág. 34.

las delegaciones del Reino Unido y de Grecia se opusieron. Indicaron que, debido a la disputa sobre su nombre, la República de Macedonia no había sido reconocida como Estado por las Naciones Unidas ni por otras organizaciones internacionales. El Consejo Económico Europeo la había admitido en principio, a condición de que no usara el nombre de "Macedonia". Además, los Países No Alineados le habían negado el ingreso. La delegación de Grecia indicó que INTERPOL no debía admitir a un país en esas circunstancias, pues podría implicar a la Organización en una cuestión política y posiblemente afectaría las negociaciones de la CEE con Macedonia. La Asamblea General acabó aprobando una moción presentada por Grecia para poner fin a la discusión y aplazar la votación, con lo cual, en la práctica, se denegó la solicitud de adhesión de Macedonia³¹.

El año siguiente, en la 104ª reunión del Comité Ejecutivo, celebrada en julio de 1993, los miembros del Comité debatieron si debían incluir la nueva solicitud de adhesión de Macedonia en el orden del día de la Asamblea General. El Secretario General informó de que había solicitado a los representantes de Macedonia que prepararan una nueva solicitud con el nombre que habían utilizado para obtener la admisión en las Naciones Unidas: ex República Yugoslava de Macedonia. No consta que se haya tomado una decisión definitiva en ese momento³².

El Comité Ejecutivo trató nuevamente la cuestión de la solicitud de adhesión de Macedonia en su 105ª reunión, celebrada en Aruba el 27 y 28 de septiembre de 1993, justo antes del inicio de la 62ª reunión de la Asamblea General. El Secretario General declaró que la solicitud cumplía todas las condiciones necesarias, pero que el problema del nombre del país no se había resuelto. Macedonia insistía en que se considerara su solicitud de adhesión a INTERPOL con el nombre de República de Macedonia, y no con el nombre provisional que utilizó para intentar adherirse a las Naciones Unidas. Una delegación se declaró firmemente opuesta a la solicitud, y amenazó con retirarse de INTERPOL si Macedonia era admitida bajo ese nombre. Había variedad de posturas. Algunos miembros del Comité Ejecutivo se inclinaban por aplazar la presentación de la propuesta a la Asamblea General hasta que Macedonia hubiera concluido sus negociaciones con las Naciones Unidas, para así evitar que un miembro de INTERPOL pudiera tener dos nombres diferentes en dos organizaciones internacionales. Otro Miembro afirmó que INTERPOL no debía basar su decisión en la decisión de otras organizaciones, pero no le interesaba que se pudiera interpretar que intentaba influir en las negociaciones de las Naciones Unidas con Macedonia al admitirla bajo un nombre que el país había impuesto a INTERPOL. Por lo menos un Miembro sugirió pasar simplemente la solicitud a la Asamblea General para que esta resolviera la cuestión. El Secretario General indicó que, en su opinión, el Comité debía tomar medidas para resolver la cuestión entre los países, como se había hecho en las Naciones Unidas. Indicó que hablaría con las delegaciones de Macedonia y Grecia para ver si podía encontrarse una solución antes de la reunión de la Asamblea General.

Al día siguiente, el Secretario General informó al Comité Ejecutivo de que el Ministro del Interior de Macedonia había aceptado solicitar el ingreso a INTERPOL bajo el nombre provisional que Macedonia

³¹ Actas de la 61ª Asamblea General, 4-10 de noviembre de 1992, AGN/61/PV/2, pág. 2.

³² Actas de la 104ª reunión del Comité Ejecutivo, 8-9 de julio de 1993, 93/CE/3, documento nº 1, pág. 17.

utilizaba en las Naciones Unidas³³. La Asamblea General, en su 62ª reunión, votó a favor de la adhesión a INTERPOL de la ex República Yugoslava de Macedonia³⁴.

Sudáfrica

Sudáfrica fue Miembro de la CIPC de 1948 a 1955. El 29 de septiembre de 1993, volvió a solicitar el ingreso a la Organización. La solicitud fue examinada por el Comité Ejecutivo en su 105ª reunión, celebrada en Aruba el 27 y 28 de septiembre de 1993, y los Miembros del Comité Ejecutivo señalaron que la adhesión de Sudáfrica sería muy beneficiosa para INTERPOL. El Secretario General destacó que había visitado Sudáfrica con el acuerdo del Comité. Observó que el país se estaba convirtiendo en una sociedad multirracial, especialmente en lo que respecta a su policía. Además, muchos países habían levantado las sanciones previamente impuestas a Sudáfrica. Concluyó que, por lo tanto, la solicitud del país tenía muchas probabilidades de ser aceptada.

No obstante, una de las inquietudes expresadas por algunos países africanos y por el Presidente de INTERPOL fue la posición de Sudáfrica en las Naciones Unidas: la eliminación del *apartheid* en Sudáfrica figuraba en el programa de las Naciones Unidas desde que fue creada esta organización. Las Naciones Unidas llevaban tres décadas imponiendo sanciones a Sudáfrica, como un embargo de armas, y apoyaban los embargos de petróleo y los boicots al *apartheid* aplicados en muchos campos. El 14 de diciembre de 1989, cuatro años antes de que Sudáfrica presentara su segunda solicitud de adhesión a INTERPOL, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución A/RES/S-16/1 titulada "Declaración sobre el *apartheid* y sus consecuencias destructivas para el África meridional", que alentaba a negociar el fin del sistema del *apartheid* y establecer una democracia no racial. Ante el recrudecimiento de la violencia política y el riesgo para las negociaciones, el Consejo de Seguridad creó la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para Sudáfrica en 1992³⁵.

Los miembros del Comité Ejecutivo observaron que, si bien algunos Miembros de África estaban preocupados por el estatuto de Sudáfrica en las Naciones Unidas, algunos países de la región ya habían iniciado una cooperación con las fuerzas policiales de Sudáfrica. Además, varios Miembros de INTERPOL que habían liderado el movimiento pro-sanciones en las Naciones Unidas no solo habían levantado sanciones, sino que también se proponían apoyar la solicitud de Sudáfrica de adhesión a INTERPOL³⁶. El Secretario General advirtió que INTERPOL debía tomar su decisión de forma independiente, sin considerarse obligada por lo que ocurría en otras organizaciones internacionales, las Naciones Unidas en este caso. Además, observó que parecía haber pocas dudas en cuanto a la aprobación de la solicitud de Sudáfrica por la Asamblea General³⁷.

El Comité Ejecutivo decidió por unanimidad presentar la solicitud de Sudáfrica a la Asamblea General. Sudáfrica ingresó a INTERPOL el 29 de septiembre de 1993³⁸.

³³ Actas de la 105ª reunión del Comité Ejecutivo, 27 y 28 de septiembre de 1993, 94/CE/2, documento nº 1, párrafo 3.2.

³⁴ Actas de la 62ª reunión de la Asamblea General, 29 de septiembre-5 de octubre de 1993, AGN/62/PV/2, pág. 2.

³⁵ 94/CE/2, documento nº 1.

³⁶ *Idem.* párrafo 3.2.

³⁷ *Idem.*

³⁸ AGN/62/PV/2.

Autoridad Palestina

Para preparar la 124ª reunión del Comité Ejecutivo celebrada el 7 de noviembre de 1999, la Secretaría General elaboró un informe que indicaba que el 19 de agosto de 1999 Palestina había solicitado el ingreso a INTERPOL. En el informe, el Secretario General informaba de que había respondido al Ministro de Planificación y Cooperación Internacional que no era posible aprobar el ingreso de Palestina a INTERPOL pues Palestina no era un Estado soberano reconocido por las Naciones Unidas. Sin embargo, en su respuesta a la otra solicitud del Ministro, el Secretario General ofreció otorgar a Palestina la condición de observadora en la Organización³⁹.

El informe señalaba asimismo que "[d]esde hace unos quince años, es práctica habitual que INTERPOL sólo acepte como miembros a Estados soberanos, reconocidos como tales por la totalidad de la comunidad internacional, lo que no es el caso de Palestina." El informe concluía indicando que el Comité Ejecutivo debía decidir en su último encuentro antes de la 68ª reunión de la Asamblea General si otorgaba a Palestina la condición de observadora⁴⁰. En su reunión de Seúl, el Comité Ejecutivo aprobó el reconocimiento de la condición de observadora de Palestina⁴¹.

En enero de 2010, el Ministro del Interior de la Autoridad Nacional Palestina solicitó nuevamente el ingreso a INTERPOL. En su 166ª reunión, el Comité Ejecutivo recibió un informe en el que se describía la solicitud de 1999 y se cuestionaba la capacidad del solicitante para cumplir sus obligaciones con arreglo al Estatuto y la normativa de INTERPOL si le fuera otorgada la calidad de Miembro. Se expresaron dudas con respecto a su estatuto con arreglo al derecho internacional, la organización de su policía y su capacidad para participar en la cooperación judicial internacional y en la extradición. El informe recomendaba que el Comité reafirmara su decisión de 1999.

En la reunión del Comité Ejecutivo se escuchó una diversidad de opiniones. Varios miembros consideraban que, a la luz del progreso alcanzado en sus estructuras gubernamentales y policiales desde 1999, Palestina merecía una respuesta justa del Comité. También se señaló que si se facilitaran las herramientas de INTERPOL a Palestina, se reforzaría la lucha contra la delincuencia en la región. Pero el Secretario General insistió en que la admisión de Palestina afectaría "de manera importante a la política de la Organización", y supondría cambiar una política que se aplicaba desde hacía 25 años consistente en aceptar solamente Estados soberanos. El Comité Ejecutivo no tomó medidas definitivas sobre la solicitud de adhesión de Palestina. Decidió someterla a un estudio más profundo por parte de la Secretaría General, lo que incluiría consultas en las Conferencias Regionales⁴².

³⁹ Según el Secretario General, la Embajada de Israel en París indicó que Israel no tenía objeciones a la participación de Palestina en calidad de observadora en INTERPOL. Véase el documento nº 2, Actas y resumen de las decisiones de la 124ª reunión del Comité Ejecutivo, 7-12 de noviembre de 1999, pág. 19.

⁴⁰ Documento nº 10, titulado "Cooperación con la Policía Palestina", CE/99/3/DOC/10.

⁴¹ Documento nº 2, titulado "Actas resumidas de los debates y relación de decisiones de la 124ª reunión del Comité Ejecutivo", 7-12 de noviembre de 1999, pág. 20.

⁴² Documento nº 2, titulado "Actas de la 166ª reunión del Comité Ejecutivo", 22-23 de junio de 2010, CE-2010-3-DOC-02, párrafo 6.2.

China

En 1980 la República Popular China (RPC) inició averiguaciones acerca del ingreso a INTERPOL; la República de China (RC) era Miembro de INTERPOL desde 1961.

La RPC presentó su solicitud oficial de adhesión a INTERPOL en mayo de 1984. En general, en el Comité Ejecutivo se reconocía que la admisión de la RPC en INTERPOL sería positiva vista la creciente importancia de dicho país en los asuntos internacionales. Pero la RPC subrayó que sería el único representante de China en INTERPOL⁴³. Como la República de China (RC) era Miembro de INTERPOL desde 1961, la situación causó preocupación en el Comité. Por un lado, algunos Miembros consideraban que el Comité simplemente debía transmitir la solicitud, que todos reconocían que cumplía todos los requisitos, a la Asamblea General y no entrar en los problemas políticos entre la RPC y la RC. De ese modo, serían los Miembros de la Organización quienes decidirían si se debía aceptar la solicitud de la RPC. Pero si la solicitud de la RPC resultaba aprobada, la permanencia de la RC en INTERPOL no quedaría asegurada.

El mismo país no podía estar representado por dos Miembros diferentes, y el Estatuto de INTERPOL no contenía disposiciones sobre la exclusión de un Miembro de la Organización que estaba en regla. En conversaciones anteriores mantenidas con un funcionario de la Embajada de la RPC, el Secretario General se había enterado de que la RPC aceptaría que la RC continuara participando en INTERPOL como Suboficina de la OCN de Beijing. Esperaba que la RC aceptara esta solución. Al final de su 76ª reunión, el Comité Ejecutivo decidió incluir la solicitud de la RPC en el orden del día de la 53ª reunión de la Asamblea General programada para septiembre de 1984. Entretanto, el Presidente y el Secretario General de INTERPOL viajarían a Taiwán como acto de cortesía a la RC para explicar la situación de la solicitud de la RPC y sus consecuencias.

El viaje a Taipéi no resultó en concesión alguna de la RC, que no estaba dispuesta a aceptar la condición de Suboficina dentro de la delegación de la RPC. Más adelante, la RPC dio a conocer un proyecto de resolución que deseaba presentar cuando la Asamblea General votara sobre su solicitud de adhesión. La resolución estipulaba claramente que la Asamblea General decidiría que la RPC sería el único representante lícito de China en INTERPOL. La resolución suscitó intenso debate en la 77ª reunión del Comité Ejecutivo celebrada en vísperas de la 53ª reunión de la Asamblea General. El Secretario General se preguntó si la Asamblea General no debería decidir primeramente si la solicitud presentada era admisible. En su opinión, no competía al Presidente ni al Secretario General de la Organización tomar una decisión sobre la admisibilidad estatutaria de las solicitudes de adhesión. Era una decisión que correspondía a la Asamblea General, en su calidad de órgano supremo de la Organización⁴⁴. El Presidente de INTERPOL coincidió, y afirmó que lo más adecuado era que fuera la Asamblea General la que tomara una decisión de principio sobre la admisibilidad de una solicitud con condiciones⁴⁵. Algunos miembros del Comité Ejecutivo pusieron objeciones pues consideraban que era sumamente inusual e inapropiado pedir a la Asamblea General que votara una resolución que venía a apoyar una solicitud de adhesión. Otros consideraron que algunas partes del texto de la RPC

⁴³ Actas de la 76ª reunión del Comité Ejecutivo, 28 de mayo-1 de junio de 1984, 84/CE/2, pág. 2-3.

⁴⁴ 53/AGN/PV/2, pp,8-9.

⁴⁵ *Idem*, p,10.

tenía un tono amenazador y era de naturaleza política. Por lo tanto, se envió al Secretario General a hablar con la RPC para ver si retiraba o modificaba la resolución⁴⁶.

Los intercambios que el Secretario General tuvo esa noche con las delegaciones de la RPC y de la RC no produjeron acuerdo alguno. La RPC dijo que reflexionaría sobre lo que se debía hacer, pero no prometió retirar su resolución.

La solicitud de adhesión de la RPC se presentó en la 53ª reunión de la Asamblea General. Muchos Miembros expresaron su opinión con respecto a la inclusión en el orden del día de la resolución presentada por la RPC junto con su solicitud. Existía incertidumbre entre los Miembros y la Secretaría General con respecto a si la normativa de INTERPOL permitía que la Asamblea General votara sobre una solicitud de adhesión con condiciones. La delegación de la RC insistió en que se pasara a una votación sobre esa pregunta, antes de votar sobre la solicitud propiamente dicha. Pero una moción presentada en ese sentido fue rechazada. A continuación la Asamblea General votó sobre la solicitud en su conjunto, que incluía la resolución por la que se afirmaba que la RPC era el único representante de China en INTERPOL. La solicitud de la RPC no recibió la mayoría de dos tercios necesaria, y la sesión fue aplazada al día siguiente⁴⁷.

Al día siguiente, de conformidad con el artículo 21 del Estatuto de INTERPOL, la Asamblea General procedió a votar por segunda vez. La solicitud de adhesión de la RPC, con la resolución, fue aprobada por la mayoría de los dos tercios requerida⁴⁸.

La aceptación de la RPC como único representante de China en INTERPOL preocupaba a algunos Miembros que se preguntaban qué ocurriría con la calidad de Miembro de la RC. En el transcurso de los dos años siguientes, el Secretario General y otras personas procuraron encontrar alguna solución que permitiera que la RC continuara cooperando con INTERPOL⁴⁹. Pero la única alternativa aceptable para la RPC seguía siendo la participación de Taiwán como Suboficina de Beijing sin derecho a voto, un arreglo que la RC no estaba dispuesta a aceptar. Por consiguiente, en 1986 el Comité Ejecutivo solicitó al Secretario General que informara a la Asamblea General de que la RC había rechazado el estatuto de Suboficina y que no merecía la pena efectuar más intentos de encontrar una solución⁵⁰.

Aunque no se indica expresamente en los registros sobre la adhesión de la RPC a INTERPOL, la condición de la RPC como representante único de China y la consiguiente exclusión de la RC coinciden con la posición de la RPC en las Naciones Unidas.

⁴⁶ Actas de la 77ª reunión del Comité Ejecutivo, 31 de agosto -11 de septiembre de 1984, 84/CE/3, págs. 6-8.

⁴⁷ Actas de la 53ª Asamblea General, 4-11 de septiembre de 1984, 53/AGN/PV/2, pág. 13.

⁴⁸ Actas de la 53ª Asamblea General, 4-11 de septiembre de 1984, 53/AGN/PV/3, pág. 2.

⁴⁹ En 1985 INTERPOL solicitó al jurista Paul Reuter asesoramiento jurídico sobre diversas cuestiones. Una de ellas era si el artículo 3 del Estatuto se aplica a las decisiones sobre la aceptación de nuevos miembros -el jurista concluyó que no-, y otra era sobre el efecto de la admisión de la RPC en la calidad de miembro de la RC. Paul Reuter concluyó que el voto sobre la RPC implicaba que INTERPOL admitía otros delegados que reivindicaban su representación de la totalidad de China, es decir, el área continental y las islas. El país no cambiaba: solo cambiaban los delegados que lo representaban.

⁵⁰ Actas resumidas de la 82ª reunión del Comité Ejecutivo, 3-6 de junio de 1986, pág. 3-4.

Parte II. Definición de los términos empleados en el artículo 4

I. Terminología del artículo 4

La redacción del artículo 4 data del Estatuto de INTERPOL de 1956. Si bien otras disposiciones del Estatuto han sido modificadas desde entonces, el texto del artículo 4 ha permanecido inalterado. A partir de 1956, los Miembros y los órganos de gobierno de INTERPOL han deliberado durante varias décadas sobre el significado de la palabra “país” empleada en el artículo 4, con ocasión de distintos intentos de que INTERPOL definiera oficialmente el término “país” del artículo 4 como "Estado soberano"⁵¹.

El artículo 4 aprobado en 1956 es reflejo de un compromiso. En 1955, la transformación de la Comisión Internacional de Policía Criminal (CIPC) exigió un examen de los fundamentos jurídicos de INTERPOL. Una crítica notable al Estatuto vigente en aquellas fechas era la falta de claridad con respecto a la calidad de miembro. En el proyecto de nuevo Estatuto que se presentó en la 24ª reunión de la Asamblea General, celebrada en 1955, preparado para resolver las deficiencias del Estatuto entonces vigente, se preveía que los Miembros de la Organización fueran los Estados. Los Miembros protestaron, ya que no estaban de acuerdo con el carácter intergubernamental que se proponía dar a la Organización y temían que el nombramiento político de representantes ante la Asamblea General mermara el carácter técnico de la Organización y, por lo tanto, redujera su independencia y eficacia. El proyecto de Estatuto también disponía que los territorios que no fueran Estados podían ser "miembros asociados" de la Organización sin derecho a voto. Los Miembros opusieron objeciones a esta redacción pues consideraban que cualquier país que tuviera una fuerza policial que actuaba contra la actividad delictiva de forma autónoma, independientemente de su estatuto jurídico, debía poder entrar a formar parte de la Organización como Miembro de pleno derecho.⁵²

La Asamblea General nombró a un subcomité encargado de la reforma del antiguo Estatuto que debía volver a examinar el proyecto de nuevo Estatuto a la luz de los comentarios de los Miembros expresados en la 24ª reunión de la Asamblea General. En las deliberaciones del Subcomité, algunos Miembros consideraron que resultaba difícil afirmar que los Estados son Miembros de la Organización, y que era peligroso tratar de definir el término “Estado”. Se propuso que los Miembros de la Organización fueran los organismos policiales. Pero esta propuesta suscitó objeciones, ya que en un mismo país podía haber más de un organismo policial. A falta de acuerdo, se llegó a un texto de avenencia: se reemplazaría la palabra “Estado” por la palabra “país”. El subcomité convino en la redacción del artículo 4, que fue aprobada junto con el nuevo Estatuto en 1956, en la 25ª reunión de la Asamblea General. Pero en los registros históricos no se ha encontrado el historial completo de las

⁵¹ Los esfuerzos por definir “país” como equivalente de “Estado soberano” no se originaron en el proceso de estudio y decisión sobre determinadas solicitudes de adhesión a INTERPOL. Siguieron su propio curso; habían surgido de la inquietud de algunos Miembros por que, debido a la presencia entre los Miembros de entidades que no constituían Estados, no se percibiera a INTERPOL como una organización intergubernamental de pleno derecho. No obstante, para comprender cabalmente las cuestiones difíciles que surgieron con frecuencia durante el proceso de aceptación de nuevos Miembros aplicado por INTERPOL desde 1956, es importante conocer estos esfuerzos, así como los debates y discusiones ocasionados por esta situación.

⁵² Actas de la XXIV reunión de la Asamblea General de la CIPC. Lunes 5 de septiembre de 1955, sesión plenaria 1, págs.1-13.

deliberaciones del subcomité o de la 25ª reunión de la Asamblea General sobre el motivo por el cual se optó por el término “país”, o sobre el resto del artículo que trata de los aspectos procedimentales de la adhesión a la Organización.

II. Intentos de definir la calidad de Miembro de INTERPOL

Después de la aprobación del Estatuto de 1956, el Estatuto de INTERPOL como organización intergubernamental continuó siendo motivo de inquietud, especialmente para los miembros del Comité Ejecutivo y la Secretaría General. La Organización trabajó para que le fuera reconocida la condición internacional consiguiendo el dictamen jurídico de un asesor externo⁵³, y una carta del Secretario General Adjunto y el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas en la que se confirmaba que en 1971 INTERPOL había sido designada organización intergubernamental por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.⁵⁴ Aun así, el asunto seguía suscitando dudas a varios países y a varias organizaciones con las que trataba INTERPOL⁵⁵. Consideraban que la redacción del artículo 4 creaba ambigüedad en cuanto a la índole de los Miembros de INTERPOL, que podían ser Estados, o países, o incluso organismos de policía. Ante la incertidumbre, algunos se preguntaban si el Estatuto de INTERPOL era un acuerdo internacional entre gobiernos, como pretendía ser, o simplemente un acuerdo entre organismos policiales de los países miembros que no era vinculante para los gobiernos.

A. Modificaciones al Estatuto propuestas en 1992

En 1986, el Comité Ejecutivo incluyó la revisión del Estatuto en el orden del día de la 55ª reunión de la Asamblea General. Durante los cinco años siguientes los Asesores de la Organización prepararon propuestas de modificación, que la Secretaría General presentó en la 60ª reunión de la Asamblea, celebrada en 1991. En aquella ocasión se tomó nota de los comentarios de los Miembros, y seguidamente se solicitó a los Asesores y a la Secretaría General que prepararan un borrador de nuevo Estatuto. El Comité Ejecutivo examinó el borrador a principios de 1992 y, después de efectuar algunas modificaciones, lo presentó en la 61ª reunión de la Asamblea, celebrada a fines de 1992 en Dakar.

El artículo 5 del proyecto de Estatuto trataba el tema de los miembros. Los dos primeros incisos rezaban como sigue:

- “1. Son Miembros de la Organización los Estados cuya solicitud de adhesión ha sido aprobada por la Asamblea General por mayoría de dos tercios.
2. La autoridad gubernamental competente deberá presentar la solicitud de adhesión al Secretario General.”⁵⁶

⁵³ 85/CE/1 – Opinión jurídica, por Paul Reuter, Profesor Emérito de la Universidad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de París.

⁵⁴ Nota sobre el estatuto intergubernamental de INTERPOL en Carta al Sr. Bossard, Secretario General de INTERPOL, del Sr. Suy, Secretario General Adjunto, Asesor jurídico, Naciones Unidas, 14 de diciembre de 1982.

⁵⁵ 4/D,3/STA/36-B - Carta circular del Sr. Bossard, Secretario General de INTERPOL, a los Jefes de las Oficinas Centrales Nacionales, 24 de febrero de 1983.

⁵⁶ AGN/61/RAP/09, anexo 1, pág. 4.

Los comentarios que acompañaban el texto del artículo 5 señalaban lo siguiente: “El presente texto no hace sino consagrar una realidad jurídica existente: la OIPC-INTERPOL es una organización intergubernamental formalmente reconocida, por una parte, por la ONU (ECOSOC) y, por otra, por ciertos Estados que bien han suscrito, o van a hacerlo en breve, acuerdos de sede con la Organización (...), bien permiten que la Organización disfrute de inmunidades reservadas (...) a las organizaciones internacionales (Estados Unidos). (...) En estas condiciones, son los Estados quienes son Miembros de la Organización”⁵⁷.

La Asamblea General no aprobó el proyecto de Estatuto en su 61ª reunión; aprobó una resolución por la que invitaba a todos los Miembros a designar a especialistas que participaran en la redacción de un informe y prepararan un proyecto de Estatuto con vistas a su presentación ante la Asamblea en el futuro⁵⁸.

El Grupo de Especialistas estaba compuesto por los Asesores de la Organización, los miembros del Comité Ejecutivo y especialistas enviados por los Miembros a sus reuniones. El Grupo se reunió dos veces, en julio de 1993 y en enero de 1994. Antes de la primera reunión, recibió las respuestas a una encuesta enviada a los Miembros para recabar su opinión acerca de quiénes eran los Miembros de INTERPOL: los Estados, los países o los organismos policiales. Estas respuestas y la propuesta de Estatuto modificado que el Comité había presentado en Dakar constituyeron el punto de arranque de las deliberaciones del Grupo. Desde el principio se llegó a un acuerdo sobre algunos artículos de la propuesta de 1992 que no suscitaban problemas, pero se tropezó con otros artículos. Las disposiciones que causaban dificultades eran las relativas al estatuto jurídico de la Organización, que nuevamente suscitó un debate sobre la definición de los Miembros de INTERPOL: ¿son los países, los Estados o los organismos policiales?

Como ya se había observado en las deliberaciones del Comité Ejecutivo en su reunión coincidente con la 61ª reunión de la Asamblea General para examinar el proyecto de Estatuto, el estatuto jurídico de la Organización suscitaba controversia entre sus propios Miembros: algunos consideraban que INTERPOL era una organización intergubernamental cuyos Miembros eran los Estados, y cuyo Estatuto era un tratado en forma simplificada; otros, por el contrario, consideraban que INTERPOL era una Organización No Gubernamental constituida por organismos policiales al servicio de la causa de la cooperación policial internacional; y otros, si bien no negaban el carácter intergubernamental de INTERPOL, consideraban que sus Miembros eran los organismos policiales.

Las actas de la primera reunión del Grupo de Especialistas indican que algunos Miembros se inclinaban a favor del texto del artículo 5 propuesto porque consideraban que reflejaba la verdadera naturaleza de INTERPOL: una organización intergubernamental reconocida por las Naciones Unidas y varios Estados. Esa condición intergubernamental implicaba que los Miembros de INTERPOL eran Estados, no organismos policiales ni países que no fueran soberanos⁵⁹. Los Miembros que compartían

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ AGN/61/RES/5.

⁵⁹ Actas de la 1ª reunión del Grupo de Especialistas, celebrada del 12 al 15 de julio de 1993, pág. 19, adjunta como anexo 5 al informe de Asamblea General AGN/63/RAP/11, titulado “Modificación del Estatuto de la OIPC-INTERPOL”, 1994.

esta opinión consideraban que el Estatuto debía expresarla claramente y que se debía eliminar la redacción ambigua del artículo 4 de la versión de 1956.

Sin embargo, otros Miembros temían que, al hacer de INTERPOL una organización intergubernamental cuyos Miembros fueran los Estados, la Organización tendría menos capacidad para seguir ejerciendo con eficacia de red transfronteriza de policías dedicada a la lucha contra la delincuencia. Recelaban de la participación de delegados que no fueran policías, que pudieran ser diplomáticos y otros cargos gubernamentales, y que politizarían la Organización. Uno de los Miembros del Grupo también expresó su preocupación por el estatuto futuro de los entonces Miembros de INTERPOL que no fueran claramente Estados soberanos. Si dichos Miembros se veían forzados a dejar INTERPOL, la eficacia de la Organización se vería reducida. Otra preocupación expresada fue que, si se consideraba que el Estatuto de INTERPOL era un acuerdo internacional entre Estados miembros, la legislación nacional de algunos Miembros exigiría que sus gobiernos aprobaran el acuerdo y la participación en la Organización⁶⁰.

La primera reunión del Grupo de Especialistas concluyó sin que se llegara a un acuerdo sobre la cuestión de los miembros. El Grupo decidió enviar una segunda encuesta, cuyos resultados se examinarían en la segunda reunión.

La segunda reunión del Grupo de Especialistas se celebró en enero de 1994. En ella se debatió ampliamente sobre el estatuto jurídico de la Organización, y sobre si los Miembros de INTERPOL eran los países o los Estados. Varios Miembros seguían oponiéndose a que se declarara abiertamente que los Miembros de INTERPOL eran los Estados. En un momento del debate, se propuso y aceptó un texto de avenencia para modificar el artículo 5 propuesto, que venía a decir lo siguiente: Son miembros de la Organización los organismos oficiales de policía criminal designados por un Estado o un país cuya solicitud de adhesión ha sido aprobada por la Asamblea General por mayoría de dos tercios⁶¹. Al incluir los dos términos “país” y “Estado” en el artículo sobre los Miembros de INTERPOL, se esperaba que todos los Miembros pudieran llegar a un acuerdo. Pero no se alcanzó un consenso. Un miembro de la Secretaría General señaló que, con solo dos excepciones, el término “país” empleado en el artículo 4 había sido interpretado como sinónimo de “Estado”. Al incluir ambos términos en una nueva disposición del Estatuto podría interpretarse que tenían significados diferentes, lo que podría llevar a la presentación de solicitudes de adhesión por parte de entidades no estatales. Si ello ocurriese, INTERPOL podría verse en un terreno político, ya que tendría que tomar una decisión sobre la condición internacional del solicitante. Al final, el Grupo decidió que la redacción alternativa no mejoraba el texto del actual artículo 4 que, se señaló, había funcionado bien para la Organización desde 1956⁶². Los Miembros del Grupo decidieron informar al Comité Ejecutivo de que no habían logrado avanzar en el tema del estatuto jurídico de la Organización, y solicitar a la Asamblea General que les proporcionara más orientación sobre cómo proceder con el proyecto.

Cuando recibió el informe del Grupo de Especialistas, el Comité Ejecutivo decidió que lo más adecuado sería suspender la labor de modificación del Estatuto. La Asamblea General estuvo de

⁶⁰ *Idem.*, pág. 6.

⁶¹ *Idem.*, pág. 39.

⁶² *Idem.*, pág. 44.

acuerdo, y en su 63ª reunión, celebrada en octubre de 1994, aprobó una resolución al respecto que le fue presentada por el Comité Ejecutivo⁶³.

B. Intento efectuado en 2011 para definir el término “país” empleado en el artículo 4 del Estatuto

En la 170ª reunión del Comité Ejecutivo, celebrada en Lyon en junio de 2011, la Secretaría General presentó al Comité un informe y una recomendación sobre la interpretación del término “país” que figura en el artículo 4 del Estatuto. El informe, fechado el 7 de junio de 2011, se titulaba “Política de INTERPOL sobre la adhesión a la Organización”⁶⁴. En él se explicaba que la condición de Estado de Palestina y Kosovo, que acababan de solicitar la adhesión a INTERPOL, era “objeto de un intenso debate en los foros internacionales”⁶⁵. La Secretaría General indicó que era probable que en el futuro INTERPOL recibiera solicitudes de adhesión de entidades similares cuya calificación jurídica fuera objeto de debate político. En el informe se afirmaba que la mejor manera de proteger a INTERPOL frente a la posibilidad de encontrarse en mitad de un debate tal era estipular claramente que sus Miembros son Estados soberanos, reconocidos como tales por la comunidad internacional, y miembros de las Naciones Unidas. La Secretaría General señaló que había llegado el momento de que INTERPOL reafirmara la práctica que llevaba 20 años aplicando, por la que interpretaba el término “país” que figura en el artículo 4 como “Estado soberano”. Adjunto al informe había un proyecto de resolución para tal efecto, que la Secretaría General pidió al Comité Ejecutivo que refrendara e incluyera en el orden del día de la 80ª reunión de la Asamblea General que iba a celebrarse más adelante ese mismo año en Hanói.

Algunos miembros del Comité Ejecutivo instaron a obrar con cautela para presentar la resolución. Un miembro consideró que presentarla en ese momento podía ser interpretado como que se está “atacando a ciertas entidades”. Otro miembro estimó que se debía suprimir la referencia a las Naciones Unidas. El Secretario General decidió retirar el proyecto de resolución, y los miembros del Comité Ejecutivo acordaron continuar tratando las solicitudes de adhesión caso por caso⁶⁶.

C. Registro del Estatuto de INTERPOL en las Naciones Unidas

En 2004 aproximadamente, la Secretaría General y el Comité Ejecutivo comenzaron a considerar la posibilidad de que INTERPOL registrara su Estatuto como acuerdo internacional con arreglo al artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas.⁶⁷ En 2006, la Secretaría General se pronunció a favor de dicho registro. Un grupo de asesores jurídicos de varios Miembros reunidos en Lyon en 2007 también indicó en una

⁶³ AGN/63/RES/8; AGN/63/PV/5, pág. 2.

⁶⁴ CE-2011-2-DOC-16.

⁶⁵ *Ídem.*, pág. 1

⁶⁶ Extracto de las actas de la 170ª reunión del Comité Ejecutivo sobre el tema “Política de INTERPOL sobre la adhesión a la Organización”, donde se rechaza la propuesta de la Secretaría General, CE-2011-3-DOC-02, págs. 34-35.

⁶⁷ Dictamen de la Oficina de Asuntos Jurídicos preparado por R.S.J. Martha, L.L.M., Asesor Jurídico, sobre el carácter jurídico del Estatuto de la Organización Internacional de Policía Criminal”, de enero de 2006, pág. 1-2.

recomendación que el Estatuto era un instrumento que se podía registrar⁶⁸. Además, en mayo de 2010, la Conferencia Regional Europea aprobó una recomendación por la que declaraba que el Estatuto de INTERPOL debía ser registrado en las Naciones Unidas.⁶⁹

En su 167ª reunión, el Comité Ejecutivo examinó un proyecto de resolución sobre el registro del Estatuto, y aprobó su presentación ante la Asamblea General en su 79ª reunión, prevista en noviembre en Doha (Catar). Sin embargo, la Asamblea decidió otorgar más tiempo a los Miembros para que consideraran la propuesta, de modo que dejó la votación para el año siguiente.⁷⁰

En la 80ª reunión de la Asamblea General, celebrada en Hanói, los Miembros debatieron nuevamente la propuesta de registro del Estatuto en las Naciones Unidas. Varios Miembros alentaron a la Asamblea a proceder con el registro para así reforzar la condición internacional de INTERPOL. Otros se pronunciaron en contra porque en su opinión el Estatuto no vinculaba a los Miembros de INTERPOL de la misma manera que un tratado u otro acuerdo internacional similar. Después del debate, la Asamblea General aprobó la resolución por la que se encargaba a la Secretaría General que tomara todas las medidas necesarias para registrar el Estatuto en las Naciones Unidas.

Sin embargo, a fecha de hoy, el Estatuto de INTERPOL no consta en el registro del artículo 102.

⁶⁸ Registro y publicación del Estatuto de INTERPOL con arreglo al artículo 102, inciso 1 de la Carta de las Naciones Unidas, reunión celebrada en Lyon (Francia) el 3 y 4 de mayo de 2007; informe final presentado en inglés por Maurice Kamto, presidente de la reunión, pág. 3.

⁶⁹ AG/2011/RAP/16, pág. 2.

⁷⁰ AG/2011/RAP/16, pág. 3.