

INTERPOL Y EL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GLOBAL TENDIENTE A BUSCAR ASEGURAR QUE LA COOPERACIÓN POLICIAL INTERNACIONAL SE CIRCUNSCRIBA A LA MATERIA DE LOS DELITOS COMUNES Y NO ABARQUE LA DE DELITOS POLÍTICOS, MILITARES, RELIGIOSOS Y RACIALES*

Allan R. Brewer-Carías
Profesor de la Universidad Central de Venezuela
Adjunct Professor of Law, Columbia Law School (2006-2007)
Vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho Comparado

El derecho administrativo, al igual que el derecho constitucional, ha sido siempre y es, ante todo, un derecho del Estado que está destinado a regular, a la vez, a las instituciones públicas y a los ciudadanos, particularmente cuando estos entran en relación con aquellas.

Es decir, el carácter del derecho administrativo, como *derecho estatal*,¹ deriva del hecho de que además de emanar del Estado, está destinado a regular una parte esencial del mismo, que es la Administración Pública, como complejo orgánico, su organización y funcionamiento; y las relaciones jurídicas que se establecen entre ella y los administrados²; siendo su objeto, por tanto, normar instituciones de carácter público estatales, que persiguen fines públicos y colectivos situados por encima de los intereses particulares.

* Texto de la conferencia dictada en el Seminario sobre *Los desafíos de la seguridad global. Anticipando respuestas ante las nuevas amenazas*, organizado bajo la coordinación de Modesto García y Manuel Ballbé Mallol, por la **Universidad Internacional Menéndez Pelayo**, con el patrocinio de la Fundación Alfonso Martín Escudero, La Línea de la Concepción, Cádiz, 20 de octubre de 2008.

¹ André Demichel, *Le Droit Administratif. Essai de réflexion théorique*, París, 1978, p. 14.

² Véase Allan R. Brewer-Carías, "El concepto de derecho administrativo en Venezuela", *Revista de Administración Pública*, N° 100-102, Vol. 1, Madrid, 1983, p. 688. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Administrativo*, Bogotá, 1986, pp. 7 a 24.

El Estado y su Administración, por tanto, en esta percepción del derecho administrativo, es lo que caracteriza su objeto primordial como derecho del Estado, particularmente del Estado de derecho (*rule of law*), al punto de que sin este no habría derecho administrativo. En consecuencia, en esta perspectiva, no habría Administración Pública sin Estado, y no habría derecho administrativo sin Administración del Estado.

La anterior ha sido la percepción del derecho administrativo que todos los que nos hemos ocupado de esta disciplina, hemos aprendido y hemos enseñado durante décadas.

Ello, sin embargo, en el mundo contemporáneo ha comenzado a cambiar, habiendo el derecho administrativo dejado de ser sólo un derecho exclusivamente del Estado o de los Estados nacionales y sus Administraciones Públicas, y comenzado a ser, además, un derecho que regula a Administraciones que ya no son parte del Estado o de un Estado.

El mundo de la globalización, por tanto, también ha impactado a nuestro derecho administrativo, por lo que ya es común encontrarnos con una serie de “Administraciones sin Estado”³ conformadas por organizaciones internacionales que si bien inicialmente fueron sólo concebidas en el mundo de la gestión económica,⁴ como por ejemplo lo es la Organización Mundial del Comercio; ahora ni siquiera se refieren a temas económicos, sino que gestionan aspectos de los más sustantivos del tradicional derecho administrativo. Allí está, por ejemplo, el tema

³ Véase Stefano Batín, *Amministrazioni senza Stato. Profili di Diritto Amministrativo Internazionale*, Giuffrè, Milan, 2003

⁴ Por eso, la “globalización” se define incluso en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, como referida a los mercados que trascienden, rebasan o desbordan las fronteras estatales” y a las empresas que extienden su actividad más allá del ámbito de los Estados para alcanzar dimensión mundial.

de la protección del medio ambiente, por la Administración que conforma el Comité de Cumplimiento del Protocolo de Kyoto regulado en la Convención Marco de la ONU sobre Cambio Climático; allí está el control de las actividades de los bancos e instituciones financieras, por la Administración que conforma el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea; y allí está la acción policial que desarrolla la Administración Global que conforma la Secretaría General y la Comisión de Control de Ficheros de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL).⁵ En este caso también se trata de una Administración Global, que precisamente colabora internacionalmente en la gestión de la seguridad global.

Lo importante es que estas Administraciones Internacionales, como Administraciones sin Estado, si bien no están sometidas al régimen del derecho administrativo de un Estado en particular, tienen sin embargo su propio derecho administrativo, es decir, su propio cuerpo de normas jurídicas de orden internacional que regulan su organización, funcionamiento y actividad, así como la de los administrados que entran en relación con ellas. Se trata de aspectos la emergencia de un derecho administrativo global,⁶ que se conforma por normas jurídicas internacionales o supranacionales que no tienen origen nacional ni responden a la tradicional idea de soberanía, de manera que sus efectos rebasan o desbordan los confines de los Estados. Este derecho administrativo global, regula a Administraciones también globales que no per-

⁵ La denominación oficial de INTERPOL es: ICPO-INTERPOL. Las siglas ICPO es por *Internacional Criminal Police Organization* e INTERPOL es la abreviación de *Internacional Police*, escogida en 1946. hasta 1956 se denominó *Internacional Criminal Police Commission*.

⁶ Véase Juan-Cruz Alli Aranguren, *Derecho Administrativo y Globalización*, Civitas, Madrid 2004; Sabino Cassese, *La Globalización Jurídica*, Instituto de Administración Pública, Madrid 2006; Benedict Kingsbury, Nico Krisch y Richard B. Stewart, "The Emergence of Global Administrative Law", in *Law and Contemporary Problems (The Emergence of Global Administrative Law)*, School of Law, Duke University, Vol. 68, No. 3 & 4, Summer/Autumn 2005, pp. 15 ss.

tenecen a Estado alguno, pero que sin embargo, ejercen una autoridad que es reconocida por los Estados, en ejercicio de verdaderas potestades que tradicionalmente sólo se disciplinaban en el nivel nacional, configurándose en paralelo a las Administraciones de los Estados nacionales.⁷

Este derecho administrativo global, y el desarrollo de las Administraciones globales, sin Estado, que actúan con la autoridad que les confiere un derecho que no es estatal, por supuesto, también condicionan los poderes tradicionales de los Estados y de sus Administraciones Públicas, las cuales con el desarrollo de aquellas se reducen en ciertas áreas, originando en consecuencia, también, una reducción en el ámbito propio del derecho administrativo estatal.

Como señalé, una de estas Administraciones globales que en el mundo contemporáneo ha venido adquiriendo importante connotación, por la cooperación internacional que desarrolla con los Estados nacionales y sus Administraciones en materia de policía, esencialmente vinculada al tema de la seguridad global, es precisamente la Organización Internacional de Policía Criminal, INTERPOL, creada en Viena, en 1923, y cuyo origen remoto se ubica en el Primer Congreso Internacional de Policía Criminal efectuada en Mónaco, en 1914.

Su objeto fundamental es facilitar la cooperación internacional en materia policial a través de las fronteras, y apoyar y asistir a todas las

⁷ En definitiva se trata de Administraciones que están regidas por un derecho que no tiene origen estatal; que además, limitan o condicionan la actividad de las Administraciones de los Estados y que incluso regulan o disciplinan las relaciones que surgen entre las propias Administraciones de los Estados y los particulares por causa del ejercicio de potestades públicas. Además, las normas de este derecho administrativo global, reconocen a los particulares, ciudadanos de cualquier Estado nacional, la condición de sujetos de derecho en el plano internacional, con posibilidad de entrar en relación jurídica directa con la Administración global, con independencia de las Administraciones de los Estados. Véase José Antonio Muci Borjas, *El derecho administrativo global y los Tratados Bilaterales de Inversión (BITs)*, Editorial jurídica Venezolana, Caracas 2007

organizaciones, autoridades y servicios cuya misión sea prevenir o combatir el crimen internacionalmente en relación con los delitos comunes o de derecho común. Su misión, conforme se declara en su Estatuto, se realiza siempre “dentro de los límites de las leyes existentes en los diferentes países;” “dentro del espíritu de la Declaración Universal de Derechos Humanos,” declaración que tiene particular importancia dado que la actividad de policía, esencialmente resulta en una restricción o limitación de los derechos de las personas;⁸ y en el marco de su propio ordenamiento contenido en su propio Estatuto y en sus reglamentos, entre otros, en el “Reglamento sobre el tratamiento de información para la cooperación policial internacional” (RTI) aprobado en 2003 y modificado en 2005; y el “Reglamento sobre el Control de la Información y el Acceso a los Ficheros de INTERPOL” (RCI) aprobado en 2004.⁹

De acuerdo con ésta, su propia normativa, que conforma un derecho administrativo global, lo que más caracteriza la actuación de esta Organización es que está esencialmente restringida a la cooperación internacional **exclusivamente en materia de delitos comunes**, estándole expresamente prohibido en el artículo 3 del Estatuto, cualquier intervención o actividades en relación con delitos de carácter político, militar, religioso o racial, de manera que los Estados Miembros no pueden utilizar la cooperación internacional que facilita para materializar persecuciones de carácter político, militar, religioso o racial, y solicitar de la misma que emita y ejecute ordenes de detención interna-

⁸ Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, “Consideraciones sobre el régimen jurídico de la actividad de policía administrativa” en *Revista de Derecho Público*, N° 48, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1991, pp. 51-66.

⁹ Estos documentos y todos los relativos a INTERPOL han sido consultados en la página web de la Organización: <http://www.interpol.int/>

cional contra sus nacionales por delitos que no sean de derecho común.¹⁰

Esta Organización internacional, o Administración Global, por tanto, está regida por su propio ordenamiento que se ha establecido sin consideración alguna de fronteras; el cual no tiene origen nacional o estatal ni responde a la tradicional idea de soberanía, de manera que los efectos de su aplicación rebasan o desbordan los confines de los Estados.

Como tal Organización internacional o Administración Global, INTERPOL no pertenece a Estado alguno, ni recibe instrucciones de los mismos, a cuyo efecto el artículo 34 del Estatuto es enfático al establecer que en el ejercicio de sus funciones, sus órganos y su personal, “**no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno** ni de ninguna autoridad ajena a la Organización y **se abstendrán de toda acción** que pueda perjudicar a su misión internacional.”

Por su parte, cada uno de los Países Miembros de la Organización, conforme a dicha norma estatutaria, “se compromete a respetar el carácter **exclusivamente internacional** de las funciones del Secretario General y del personal, y **a no influir sobre ellos** en el desempeño de su cometido.”

Con fundamento en su Estatuto y normativa reglamentaria propia, la Secretaría General de INTERPOL, como Administración Global en materia de cooperación policial internacional, está establecida, en paralelo a las Administraciones policiales de los Estados Miembros, para así ejercer una autoridad propia en la materia, que le ha sido reconoci-

¹⁰ El artículo 3 de los Estatutos dispone: “Está rigurosamente prohibida a la Organización toda actividad o intervención en cuestiones o asuntos de carácter político, militar, religioso o racial.”

da por dichos Países Miembros, los cuales están obligados a respetar, y la cual comporta el ejercicio de verdaderas potestades públicas, que tradicionalmente sólo se disciplinaban en el nivel nacional. Ellas incluso limitan o condicionan la actividad de las propias Administraciones policiales nacionales de los Estados ya que, en particular, regulan o disciplinan las relaciones que surgen entre dichas Administraciones policiales de los Estados y los ciudadanos de los mismos por causa del ejercicio de potestades públicas dentro de los propios Estados.

Por otra parte, y es la respuesta del derecho administrativo global a los objetivos de la Seguridad Global, el Estatuto y reglamento de INTERPOL, dado que la actividad policial afecta a los ciudadanos de todos los Estados, **reconocen a los particulares, ciudadanos de cualquier Estado, la condición de sujetos de derecho en el plano internacional**, con posibilidad de entrar en relación jurídica directa con la Secretaría General de INTERPOL y su Comisión de Control de Ficheros, como Administración Global que son, con independencia de las Administraciones Públicas de los Estados nacionales o de las Oficinas Centrales Nacionales de los mismos e, incluso, en algunos casos, en confrontación con ellas.

En estos casos, además, tal relación directa entre los ciudadanos de los Países Miembros y la Organización, se regula expresamente en el propio ordenamiento interno de INTERPOL, como derecho administrativo global, a través de la **garantía del derecho petición** de los ciudadanos de cualquier Estado que puedan verse afectados por el tratamiento de información de cooperación policial internacional realizado al margen del marco normativo de la INTERPOL, que se ejerce directamente ante la Organización.

De ello resulta la regulación de un procedimiento administrativo global destinado a asegurar la protección de los derechos de los ciudadanos de cualquier Estado por parte de la Administración Global, par-

ticularmente frente a las pretensiones de las Administraciones policiales de los Estados Miembros para que la Organización actúe en la persecución de ciudadanos acusados de haber cometido delitos políticos, militares, religiosos o raciales.¹¹

El tema central en torno al cual gira este procedimiento y, en general, la normativa de INTERPOL como Administración global en sus relaciones con los Estados Miembros, sus organizaciones policiales, y los ciudadanos de dichos Países Miembros, es el relativo al tratamiento de la información de cooperación policial internacional, la cual debe estar limitada a delitos de carácter común. Es en este marco y con esa limitación, que el tratamiento de la información por parte de INTERPOL tiene fundamentalmente por finalidad, entre otros, la búsqueda de personas con miras a su detención; la obtención de información sobre personas que hayan cometido o pudieran cometer una infracción penal de derecho común, o que hayan participado o podido participar, de modo directo o indirecto, en su comisión; y el suministro a las autoridades policiales de información de carácter preventivo sobre las actividades delictivas de una persona. Además, la información también puede tener por finalidad, la búsqueda de personas desaparecidas; la búsqueda de testigos o víctimas; la identificación de personas o cadáveres; la búsqueda o identificación de objetos; la descripción o la identificación de *modus operandi*, de infracciones cometidas por personas desconocidas, de las características de imitaciones y falsificaciones, o de los decomisos de objetos que sean objeto de tráfico (art. 3.1,a RTI).

¹¹ A tal efecto, la Asamblea General de INTERPOL ha adoptado una serie de resoluciones interpretativas, las cuales se han acompañado de varios documentos emanados de la misma Organización titulados “**Historial del Artículo 3**” (GT-ART 3-2004.07); “**Marco de Interpretación del Artículo 3**” (GT-ART3-2004.10); y “**Procedimientos dispuestos por la Organización para vigilar la aplicación del Artículo 3**” (GT-ART3-2004.11), lo que pone de manifiesto la especial importancia que la Organización Internacional de Policía le confiere a este aspecto

Ha sido de acuerdo con esta normativa que en la INTERPOL se ha establecido el sistema de “alertas” o difusión de información (*Notice*), que sirve para alertar a las policías de los Estados Miembros sobre fugitivos, sospechosos de terrorismo, criminales peligrosos, personas desaparecidas o amenazas armadas. Estas en la actualidad, son de cinco tipos (roja, azul, verde, amarilla, negra y anaranjada), a los que se ha añadido una Alerta Especial INTERPOL-Naciones Unidas emitida respecto de grupos de individuos que son objeto de sanciones por parte de Naciones Unidas, como Al Qaeda y el Taliban.

Entre las más importantes en relación con las personas, está la *Alerta Roja* que tiene por objeto lograr el arresto provisional de una persona buscada con vista a su extradición, basada en una orden judicial de detención; la *Alerta Azul* que tiene por objeto recolectar información adicional sobre la identidad y localización de una persona o sobre actividades ilegales en relación con materiales criminales; y la *Alerta Verde* que tiene por objeto suministrar advertencias o información de inteligencia criminal sobre personas que han cometido crímenes y son sospechosas de reincidir en esos crímenes en otros países.¹²

De acuerdo con el artículo 10,1^a del RTI, la difusión de una Alerta solo puede efectuarse cuando, “acumulativamente,” la misma esté “**conforme al Estatuto y a las normas de la Organización** aplicables al caso;” responda “a una de las **finalidades dispuestas en el artículo 3 del reglamento y a las disposiciones de su artículo 2;**” sea “pertinente y referirse a un asunto que presente un interés concreto para la policía a escala internacional;” no perjudique los fines de la Organización, su imagen o sus intereses, ni la confidencialidad (artículo 8 RTI) o la se-

¹² La *Alerta Amarilla* tiene por objeto ayudar a localizar personas desaparecidas, especialmente menores, o ayudar a identificar personas que no son capaces de identificarse a si mismas; y la *Alerta Negra* tiene por objeto buscar información sobre cadáveres no identificados.

guridad de la información (artículo 9 RTI); y sea efectuada por la fuente de la que proceda, **“con arreglo a la legislación vigente en su país, y de conformidad con los convenios internacionales suscritos por ella y con el Estatuto”** de la Organización.

Por tanto, la Secretaría General sólo debe publicar las Alertas cuando estas cumplan con todas esas condiciones; no pudiendo publicarse si las mismas violan el artículo 3 del Estatuto que prohíbe a la Organización intervenir en cualquier actividad de carácter político, militar, religioso o racial. Con base en ello, la Secretaría General siempre tiene el derecho de rehusarse a publicar alertas que considere inconveniente, o que considere riesgosa para la cooperación policial internacional, la organización, su personal o los Estados Miembros.

Las Alertas, además, conforme al artículo 15 del RTI pueden modificarse, bloquearse o destruirse por iniciativa de la fuente de la información o por iniciativa “de una entidad distinta a la fuente de la misma,” entre las cuales está, precisamente, el caso de petición de una persona individual. En estos supuestos, la Secretaría General debe comprobar que la información reúne las condiciones para su tratamiento; debe consultar a la fuente de la información y a las Oficinas Centrales Nacionales a las que pudiera afectar la operación; y debe tomar todas las medidas oportunas para determinar la posibilidad y la necesidad de proceder a la operación solicitada.

En estos casos, además, la Secretaría General está obligada a someter el asunto al estudio de la Comisión de Control de Ficheros de la INTERPOL, que es el órgano clave en la materia. Esta Comisión fue creada en 1984 como parte de un sistema propio de control de ficheros en la sede de INTERPOL, como Administración global, se estableció como un órgano de carácter colegiado e independiente dentro de la Organización, cuyo objetivo fundamental, al crearse, fue precisamente **“proteger contra cualquier abuso, las informaciones de policía trata-**

das y comunicadas en el seno del sistema de cooperación policial internacional establecido por la OIPC-INTERPOL, **con vistas sobre todo a prevenir cualquier atentado contra los derechos de las personas**” (artículo 1,2, Reglamento relativo a la Cooperación Policial Internacional y al Control de Ficheros de INTERPOL). Para asegurar el cumplimiento de sus funciones, el artículo 2 del RTI dispone que la Comisión “ejerce su misión con **total independencia**”;¹³ y que debe desempeñar sus tareas “de modo independiente” (art. 5,a). 8b

Debe destacarse que esta Comisión, que no estaba en el Estatuto, establecida para la protección de los ficheros, y para asegurar que su contenido se ajuste a las limitaciones respecto de la información policial y su reducción al campo de los delitos comunes, tuvo su origen al regularizarse internacionalmente el establecimiento de la sede de INTERPOL en Francia. Con tal motivo, puede decirse que se arraigó en el derecho administrativo global la necesidad de prever mecanismos para la protección de los derechos de los ciudadanos de los Estados miembros que pudieran verse afectados, por ejemplo, por los requerimientos de las Oficinas Nacionales o por las informaciones contenidas en los archivos de INTERPOL y que pudieran ser difundidas internacionalmente. El motivo directo de la creación de la Comisión, por otra parte, fue la resolución de las diferencias que surgieron con ocasión del establecimiento de la sede de INTERPOL en Francia, con motivo del cual el país sede quiso aplicar a los Archivos de la Organización, su propia Ley nacional del 6 de enero de 1978 sobre la Informática y las Libertades, que es aplicable a los datos personales, y así tener derecho de ac-

¹³ Dichos miembros son: un Presidente, que desempeñe o haya desempeñado cargos de responsabilidad en el ámbito judicial o de la protección de datos; dos expertos en protección de datos, que desempeñen o hayan desempeñado cargos de responsabilidad en este ámbito; un experto en informática, que desempeñe o haya desempeñado cargos de responsabilidad en este ámbito; y un miembro del Comité Ejecutivo.

ceso a tales datos, por conducto de la *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* creada en virtud de la citada ley.

Frente a ello, la INTERPOL sostenía que esta Ley no era aplicable a la información policial tratada por su Secretaría General, como Administración global que era, y ello no sólo porque esa información no era de su propiedad, ya que provenía de los Países miembros de la Organización, siendo la Organización una mera depositaria de la misma; sino porque la aplicación de la Ley francesa de 1978 a los ficheros de INTERPOL, podría perjudicar a la cooperación policial internacional, ya que algunos países podían preferir abstenerse de comunicar una información policial a INTERPOL que pudiera ser divulgada a organismos franceses.

En definitiva, se trataba de deslindar la Administración global, sometida a su propio derecho administrativo global, de las Administraciones Públicas nacionales sometidas al derecho administrativo nacional, incluyendo la francesa, y precisar que la Administración global no podía estar sometida al derecho administrativo de alguno de los Países miembros de la Organización..

De la resolución del conflicto, en todo caso, resultó la creación de la Comisión, con la tarea fundamental de asegurar que la actuación de INTERPOL esté circunscrita a la cooperación internacional en materia de delitos comunes o de derecho común, lo que implica la prohibición rigurosa de intervenir en delitos que no sean de dicha naturaleza, y en especial, en delitos políticos, militares, religiosos y raciales.

Desde el inicio, 3n 1946, puede decirse que esta limitación ha constituido la esencia de la actuación de INTERPOL. En la post guerra fue de aplicación rigurosa, conduciendo a la exclusión de su intervención en los casos de criminales de guerra o de acciones terroristas. Ello, por supuesto, contrariaba los principios del derecho internacional que se habían venido delineando en el seno de las Naciones Unidas, origi-

nándose conflictos interpretativos evidentes, particularmente por el desarrollo, hacia la década de los cincuenta, de la práctica criminal del secuestro de aviones. Ello obligó a la Organización a comenzar a adoptar una interpretación que permitiera precisar, en cada caso, si efectivamente se trataba o no de una infracción de derecho común, y a pesar de que pudiera alegarse una motivación política o religiosa, permitir la intervención de la Organización.

Ello condujo a la adopción en 1951 por la Asamblea General de la Organización, del concepto o "*principio de predominio*,"¹⁴ mediante el cual se precisó que lo que quedan prohibidas eran las solicitudes de información o investigación, así como las solicitudes de arresto provisional, en relación con las infracciones que tuvieran carácter **predominantemente** político, militar, racial o religioso; de manera que en casos de delitos de ese tipo si la predominancia en los hechos era del delito de derecho común, la Organización intervenía.

La adopción de la teoría del predominio en la interpretación de la prohibición contenida en el artículo 3, sin embargo, al inicio no condujo a la modificación del criterio de la Organización de no intervenir en los casos de personas acusadas de crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad; criterio que sin embargo fue abandonado a partir

¹⁴ Resolución AGN/20/RES/11. El principio tuvo su origen en el Tratado de Extradición suizo de 1892, cuyo artículo 10 estableció que la extradición se debía conceder si el acto que la fundamentara constituía en esencia un delito común, incluso si la persona condenada invocaba motivos políticos. A estos efectos, para determinar el carácter "predominante" de derecho común de una infracción, el Tribunal Federal suizo esgrimió dos condiciones acumulativas que restringieron la definición de infracción política: primero, que el acto se cometiera en el marco de una lucha por el poder político y pudiera interpretarse como una tentativa de toma de poder; y segundo, que el acto no fuera desproporcionado con respecto al objetivo perseguido, sino que constituyera un medio realmente eficaz para lograr dicho objetivo. Este principio de preponderancia se desarrolló posteriormente en Europa en materia de delitos de terrorismo.

de 1994 cuando se planteó el tema de cooperación con el Tribunal Penal para la Ex-Yugoslavia.¹⁵

La teoría del predominio, por otra parte, llevó a la Organización a intervenir en los casos de terrorismo contra la aviación civil internacional ampliándose hacia mediados de los años setenta para abarcar otras infracciones terroristas ajenas al campo de la aviación civil, como homicidios, lesiones corporales, secuestros, toma de rehenes, incendios voluntarios o atentados con explosivos; tratando sin embargo, de diferenciar los actos de terrorismo de los que resultaban de las luchas de liberación nacional, en los que la Organización no intervenía

En 1979, la Asamblea General aprobó una Resolución titulada "Actos de violencia cometidos por grupos organizados" que, "sin olvidar" el artículo 3 del Estatuto, estipulaba que la Asamblea General condenaba los actos de violencia cometidos por grupos organizados "alegando en algunos casos motivos ideológicos".

En todo caso, a partir de los ochenta y con motivo del reconocimiento de la Organización como entidad intergubernamental por las Naciones Unidas, lo que se reafirmó al firmarse el Acuerdo con Francia para establecer la Sede de la Organización lo que implicó reconocerla como sujeto de derecho internacional, la obligó a que adecuara sus prácticas a lo establecido en los numerosos convenios internacionales que para ese momento ya existían en materia de terrorismo.¹⁶

Fue precisamente la ampliación del ámbito de acción de la Administración Global, en el marco de la pervivencia de las limitaciones impuestas por el artículo 3 del Estatuto, lo que condujo a la implementación de sendos procedimientos administrativos globales con el objeto de garantizar la vigencia de las mismas, destacándose, en primer lugar,

¹⁵ Resolución de la Asamblea General AGN/63/RES/9,

¹⁶ Resoluciones AGN/53/RES/6 y AGN/53/RES/7.

el procedimiento administrativo que se desarrolla ante la Secretaría General y que tiene por objeto efectuar con las debidas garantías, el registro de alguna información relativa a personas en materia de delitos comunes, el cual se inicia por propia iniciativa de la Secretaría General (procedimiento de "*vigilancia ordinaria*"); y en segundo lugar, el procedimiento administrativo que también se desarrolla ante la Secretaría General y que tiene por objeto impedir el registro o efectuar una modificación del registro de alguna información relativa a personas por no referirse a delitos comunes, y que se puede iniciar tanto a petición de una Oficina Central Nacional, como de una persona natural nacional de un País miembro de la Organización o de la propia Comisión de Control de los Ficheros (procedimiento de "*vigilancia excepcional*").

En todos estos casos se trata de procedimientos administrativos globales para asegurar que se registre información en la INTERPOL solo en casos de delitos comunes y garantizar la efectividad de la prohibición impuesta a INTERPOL de no actuar en materia de los delitos políticos, militares, religiosos y raciales.

De particular interés para el derecho administrativo global es el procedimiento administrativo que se inicia a petición de una persona natural nacional o ciudadano de alguno de los Países Miembros de la organización, y que se desarrolla fundamentalmente ante la Comisión de Control de Ficheros de INTERPOL. A éste, particularmente, es al que me quiero referir en especial, pues con el mismo se establece una relación jurídica directa entre un ciudadano o persona natural de alguno de los 186 Estados Miembros y la Organización como Administración Global. Con dicho procedimiento se busca garantizarle a los ciudadanos sus derecho a la libertad personal y a no ser molestados internacionalmente o perseguidos por los Estados Miembros a través de INTERPOL o usándola para asuntos relativos a delitos políticos, militares, religiosos y raciales.

A tal efecto, el artículo 4,a del **RCI**, al regular el tema de la “presentación de casos ante la Comisión”, establece lo que podría calificarse como un derecho de petición individual que tienen los ciudadanos de los Estados Miembros de INTERPOL, de formular requerimientos ante la Secretaría General y la Comisión de Control de Ficheros de la Organización, para tener acceso a la información llevada en INTERPOL y asegurar que no se la utilice para persecuciones motivadas en cuestiones o delitos de carácter político, militar, religioso o racial.

Los Reglamentos sólo establecen como condición de admisibilidad esencial en relación con la legitimación activa, que tales solicitudes se presenten por las personas que pudieran ser objeto de dicha información o de sus representantes debidamente constituidos, o bien de sus representantes legales (art. 4, **RCI**).

La orientación de la regulación del procedimiento se refiere a peticiones dirigidas a modificar informaciones ya incorporadas en los registros; pero es claro que nada impide, conforme a los principios del procedimiento administrativo, que las personas interesadas puedan también formular solicitudes preventivas, para buscar evitar precisamente que se efectúe el registro de la información, y así prevenir la violación de sus derechos. Es decir, las solicitudes dirigidas a INTERPOL en nuestro criterio, pueden ser también para requerir, con antelación, que la Organización se abstenga de darle curso a solicitudes que puedan formular los Estados Miembros contra personas en violación del artículo 3 de los Estatutos. No es necesario, por tanto, que se tengan que producir violaciones a los derechos de las personas, para que estas puedan ser protegidos; el derecho de protección también puede formularse frente a la amenaza cierta de violación.

El recurso, petición o solicitud individual de la persona interesada, una vez presentado ante la Comisión de Control de Ficheros, tiene un tratamiento automático, en el sentido de que obliga a la Comisión a

comprobar si efectivamente los datos de carácter personal que sobre ella pudieran obrar en poder de la Organización, cumplen con las condiciones enumeradas en el Estatuto de la INTERPOL (artículos 1 y 3) y demás reglamentos.

Las peticiones también pueden formularse directamente ante la Secretaría General, en cuyo caso, esta tiene la obligación de transmitir a la Comisión de Control de Ficheros, de forma sistemática, todas las solicitudes individuales que reciba directamente. En el ejercicio de las facultades que tiene atribuidas, la Secretaría General puede tomar todas las medidas que estime necesarias para el tratamiento de un expediente que se haya presentado a la Comisión, incluso antes de que ésta formule una recomendación, pudiendo incluso decidir la destrucción de un expediente; decisión y expediente que en todo caso deben ser controlados por la Comisión (art. 13,3).

La Comisión de acuerdo con el artículo 9 del RCIF, debe acusar recibo de todas las solicitudes individuales y les debe dar “respuesta a la mayor brevedad posible,” con lo que se establece, no sólo el derecho de petición de los ciudadanos para la protección de sus derechos, sino el derecho a obtener oportuna respuesta, “a la mayor brevedad posible”. Sólo cuando se acuda a la Comisión con “abuso manifiesto”, especialmente por prodigarse un número de solicitudes o para revestirlas con un carácter repetitivo y sistemático, la Comisión podría abstenerse de proceder a las verificaciones de oficio y no esta obligada a responder al solicitante.

En todos los casos de dudas respecto de requerimientos que se consideren pueden violar el artículo 3 del Estatuto, la Secretaría General debe someter el asunto a examen jurídico y consultar la fuente de la información; tarea que se supervisa por la Comisión de Control de Ficheros; cuyas recomendaciones la Secretaría General está obligada a examinar.

De lo anterior resulta que en los casos en los cuales el delito trascrito en el requerimiento formulado por un Estado Miembro fuera, por ejemplo, un delito de naturaleza política, la única forma de dar curso al mismo es cuando el Estado demuestra que el delito político va acompañado de un delito de derecho común o se lleva a cabo con uso de violencia o infligiendo daños a personas o bienes. En esos casos, el delito político deja de ser considerado puro y la Secretaría General debe aplicar la doctrina del predominio, y tomar en cuenta todos los hechos pertinentes que no tienen motivación política que puedan inclinar la balanza a favor del predominio de los elementos de derecho común del delito.

Si hay dudas, en cambio, la INTERPOL debe iniciar las consultas necesarias y debe dirigirse a la Oficina Nacional correspondiente solicitando información adicional, por ejemplo, que pueda demostrar la índole de derecho común del delito al cual se refiere la oposición del ciudadano y el requerimiento del Estado Miembro (art. 10,1,c, RTI).

Durante el tiempo que pueda transcurrir hasta que la Secretaría General reciba la información requerida, la misma puede decidir insertar solo una advertencia en la información relativa a la persona, visible para todos los Miembros que la consultasen, que indique sólo que el caso ésta estaba siendo objeto de un examen jurídico (art. 10,1d del RTI).

En tal sentido es que el Reglamento dispone que:

“La Secretaría General tomará las medidas de protección oportunas para prevenir cualquier **daño directo o indirecto que la información pudiera causar a los países miembros, a la Organización o a su personal, **con el debido respeto a los derechos fundamentales de las personas a quienes se refiera dicha información, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Estatuto de la Organización y con la Declaración Universal de Derechos Humanos.**”**

En los casos en los cuales la Comisión, incluso ante la ausencia de respuesta por parte del Estado Miembro de la información que se le ha solicitado, llegue a la conclusión de que el requerimiento se refiere a delitos políticos, militares, religiosos o raciales, la misma debe recomendar que la información difundida por la Oficina Central Nacional respectiva relativa al peticionante individual sea retirada de las bases de datos de INTERPOL, y comunicar esta circunstancia al Estado Miembro.

La consecuencia del procedimiento iniciado a petición de parte interesada, es que la Secretaría tras consultar la fuente de la información, esta obligada a modificar, bloquear o destruir la información por su propia iniciativa si dispone de datos pertinentes y concretos para estimar que no se cumplen con los requisitos normativos estipulados (artículo 15,2,a y b, RTI,) y considerar que de conservarse la información se podrían afectar “los derechos fundamentales de la persona a quien se refiera dicha información, con arreglo al artículo 2 del Estatuto de la Organización.”

Para un administrativista, encontrar un procedimiento administrativo global regulado en la normativa de INTERPOL que es una organización de naturaleza policial, destinado a la protección directa de las personas naturales sin intervención de los países Miembros de la Organización, y en la mayoría de los casos, quizás, contra las pretensiones de los mismos, es sin duda sorprendente.

Pero la verdad es que el mismo responde a la lógica de la Administración, incluso de las Administraciones Globales, pues el procedimiento administrativo no sólo está destinado a garantizar la efectividad de la acción de la Organización, sino además, a garantizar los derechos de los administrados; y ante la INTERPOL, como Administración Global, interesados son todos los ciudadanos de los Países Miembros, es decir, materialmente, todos los ciudadanos del mundo, quienes

tienen derecho a dirigir peticiones directamente ante la Organización, para solicitar que se garanticen sus derechos fundamentales, particularmente su derecho a la libertad personal, cuando son perseguidos por delitos políticos, militares, religiosos o raciales por los Estados, y los Estados pretenden utilizar el recurso de cooperación internacional de INTERPOL para materializar dicha persecución.

Ante este régimen internacional, por tanto, sin duda, estamos en presencia de un procedimiento administrativo global que se desarrolla a petición de parte interesada ante una Administración Global, aplicándose el derecho de dicha Organización, en particular la prohibición contenida en el artículo 3 del Estatuto de INTERPOL, para la protección de sus derechos fundamentales de la persona recurrente.

Quizás los recursos individuales ejercidos ante la Comisión de Control de Ficheros no sean frecuentes. Sin embargo, ello no ha impedido que con regularidad, la Comisión haya formulado efectivamente recomendaciones a la Secretaria General sobre cuestiones relacionadas con la interpretación del artículo 3 del Estatuto sobre la base del principio de la predominancia, política o de derecho común, de los hechos a los que se refieren los requerimientos de difusión.

Pero en todo caso, analizado jurídicamente el procedimiento administrativo global en la normativa de INTERPOL, hay que concluir señalando que en los casos en los cuales existan suficientes elementos jurídicos para fundamentar recursos individuales, la Organización debe responder en consecuencia, y con seguridad deba haberlo hecho protegiendo el derecho reclamado aún en contra de las pretensiones que pueda tener algún Estado Miembro de querer usar la cooperación internacional para materializar sus persecuciones políticas, en contra del artículo 3 del Estatuto. Que en organizaciones intergubernamentales como INTERPOL, existan procedimientos administrativos como los descritos, desarrollados ante órganos independientes dentro de la

misma para proteger derechos individuales, sin duda debe celebrarse como un avance fundamental en el afianzamiento del imperio de la ley tanto a nivel internacional como nacional.

En La Línea de la Concepción, Capo de Gibraltar (Cádiz), 20 de octubre de 2008