

EL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL EN MATERIA DE COOPERACIÓN POLICIAL Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GLOBAL DESARROLLADO ANTE INTERPOL, COMO ADMINISTRACIÓN GLOBAL, PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS*

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

Resumen: *Este trabajo tiene por objeto analizar, en el marco del Derecho Administrativo Global, el Procedimiento Administrativo Global en materia de cooperación policial internacional que se regula en el Estatuto y Reglamentos de la INTERPOL, el cual se desarrolla ante la Administración Global que integra dicha Organización, sujeta a su propia normativa, en la cual se consagra y garantiza el derecho de petición de los ciudadanos de los Países Miembros, junto con el derecho a obtener oportuna respuesta de las peticiones.*

Sumario:

- I. SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL
- II. LA INTERPOL COMO ADMINISTRACIÓN GLOBAL SOMETIDA A UN DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL
- III. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL APLICABLE AL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN POR INTERPOL RELATIVA A LAS PERSONAS
- IV. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GLOBAL PARA EL REGISTRO DE INFORMACIÓN
- V. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GLOBAL PARA LA REVISIÓN DEL REGISTRO DE INFORMACIÓN

* Documento preparado para el *Tercer Congreso Internacional de Derecho Administrativo, sobre "Derecho Administrativo Global"* organizado por el **Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México** y la **Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León**, Monterrey, Nuevo León, 23-25 abril 2009.

I. SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL

El derecho administrativo, al igual que el derecho constitucional, es ante todo un *derecho estatal*,¹ es decir, un derecho del Estado, en este caso, de una parte esencial del mismo como es la Administración Pública, tanto en su organización como en su funcionamiento, conformada por instituciones de carácter público que persiguen fines públicos y colectivos situados por encima de los intereses particulares; y, además, las relaciones jurídicas que se establecen entre ella y los administrados.² El Derecho Administrativo es el instrumento normativo destinado a garantizar el equilibrio entre los poderes atribuidos a la Administración Global, las atribuciones de las Administraciones nacionales y los derechos de los particulares; en definitiva, garantizar la sujeción del Estado al derecho, al punto de que sin Estado de derecho (*rule of law*), no habría derecho administrativo.

En esta perspectiva, por tanto, el principio es que no habría Administración Pública sin Estado, y no habría derecho administrativo sin Administración del Estado. Esta 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, y el derecho administrativo ha comenzado a dejar de ser sólo un derecho exclusivamente del Estado o de los Estados nacionales y sus Administraciones Públicas, y ha comenzado a ser, además, un derecho que regula a Administraciones globales que ya no son parte del Estado o de un Estado nacional. El mundo de la globalización, por tan-

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. I, Madrid, 1983, p. 688. Publicado también en Allan R. Brewer-Carías, *Estudios de Derecho Administrativo*, Bogotá, 1986, pp. 7 a 24.

to, también ha impactado a nuestro derecho administrativo, por lo que ya es común encontrarnos con una serie de “Administraciones sin Estado”³ o de “órganos administrativos transnacionales”⁴ hacia las cuales se han desplazado muchas decisiones regulatorias que correspondían al nivel nacional y que han pasado al nivel global.

En este caso estamos en presencia de un derecho administrativo global, distinto al que a comienzos del siglo pasado se desarrolló en el marco de las “administraciones internacionales,” y de lo que se conoció como “derecho administrativo internacional,” el cual se manifestó, por una parte, en el régimen jurídico que surgió en el ámbito de organizaciones internacionales (por ejemplo las relaciones laborales en el orden interno de las mismas); y por la otra, la actividad desplegada por instituciones regulatorias internacionales, básicamente configuradas como “uniones” (p.e. la Unión Postal Universal), que se establecieron para canalizar la cooperación internacional de las Administraciones Públicas Nacionales en la prestación de determinados servicios públicos como el servicio de correos, o como las telecomunicaciones y la navegación internacional. En esas materias, las administraciones públicas nacionales seguían teniendo el rol central, no teniendo las Uniones poderes regulatorios y decisorios propios, aún cuando si una organización que originaba aspectos importantes de derecho administrativo internacional como el relativo al servicio civil internacional.⁵

Las Administraciones Globales de nuestros días, en cambio, están sometidas a un derecho administrativo global, con poderes regulatorios y decisorios propios ejercidos en el marco de un tratado interna-

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

⁴ Véase Benedict Kingsbury, Nico Krisch y Richard B. Stewart, “El surgimiento del derecho administrativo global,” en *Res Publica Argentina*, No. 2007-3, Buenos Aires, 2007, pp. 27 ss.

⁵ *Idem.* pp. 30-31

cional, y que por tanto, “regulan y administran amplios sectores de la vida económica y social a través de decisiones específicas y de regulación administrativa.”⁶ Estas Administraciones Globales inicialmente se fueron configurando en áreas que incidían en el campo de la gestión económica, al punto de que la palabra “globalización” se define 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. Ese fue por tanto el campo inicial de desarrollo de Administraciones Globales por ejemplo en materia de comercio internacional (Organización Mundial de Comercio), o de control de las actividades de los bancos e instituciones financieras (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea).

Sin embargo, más recientemente, el campo de las Administraciones Globales progresivamente se ha ido desplazando hacia otros campos de actividad más vinculadas con aspectos sustantivos del tradicional derecho administrativo, como la protección ambiental (Comité de Cumplimiento del Protocolo de Kyoto, Convención Marco de la ONU sobre Cambio Climático), la seguridad internacional, (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), la energía nuclear, el control de armas químicas, la propiedad intelectual, y el régimen de las personas como por ejemplo el tratamiento de los refugiados (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). En este marco es que se puede también ubicar la Administración Global en materia de policía administrativa (que por lo demás, es parte del contenido clásico del derecho administrativo) que conforma la Secretaría General y la Comisión de Control de Ficheros de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL),⁷ que también está sometida a un derecho administra-

⁶ Idem, p. 29

⁷ La denominación oficial de INTERPOL es: ICPO-INTERPOL. Las siglas ICPO es por *Internacional Criminal Police Organization* e INTERPOL es la abreviación de *Internacional*

tivo Global a los efectos de la colaboración internacional en la gestión de la seguridad global, y que queremos analizar en este estudio.

Lo importante de estas Administraciones Globales, como Administraciones sin Estado, es que si bien no están sometidas al régimen del derecho administrativo de un Estado en particular, o de los Estados nacionales en general, tienen sin embargo su propio derecho administrativo global,⁸ es decir, su propio cuerpo de normas jurídicas de orden internacional que regulan tanto su organización, su funcionamiento y su actividad, como las relaciones que establecen con los sujetos pasivos del derecho administrativo global, que en este caso no sólo son los Estados nacionales sino los individuos o ciudadanos de los mismos (administrados). Es decir, estas Administraciones Globales conforme a los poderes que tienen conferidas en el marco regulatorio de su actividad, que conforma las fuentes del derecho administrativo global, pueden adoptar decisiones que tienen efectos jurídicos directos respecto de los individuos, a veces, sin intervención alguna de las Administraciones Públicas nacionales e, incluso, en contra de ellas, configurándose aquellos, entonces, como sujetos de la Administración Global.

En esta forma, estamos en presencia de un derecho administrativo global, 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 pertenecen a Estado alguno,

Police, escogida en 1946. hasta 1956 se denominó *Internacional Criminal Police Commission*.

⁸ 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.

pero que sin embargo, ejercen una autoridad que es reconocida por los Estados nacionales, en ejercicio de verdaderas potestades que tradicionalmente sólo se disciplinaban en el nivel nacional, configurándose en paralelo a las Administraciones de los Estados nacionales.⁹ En estos casos, esas Administraciones globales realizan su actividad a través de un procedimiento administrativo global, que permite incluso a los individuos a petitionar directamente ante las mismas, y a revisar, también por instituciones globales, las actividades desplegadas por la Administración Global.

Este derecho administrativo global también tiene por función asegurar el equilibrio que también aquí es necesario entre las potestades de la Administración Global y los derechos de los sujetos pasivos – tanto las Administraciones de los Estados nacionales como los ciudadanos de esos Estados. Ese derecho, en todo caso, es el que ha contribuido al 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.

⁹ 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

II. LA INTERPOL COMO ADMINISTRACIÓN GLOBAL SOMETIDA A UN DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL

Precisamente, unas 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 administrativa, es la Organización Internacional de Policía Criminal, INTERPOL, que si bien fue creada en Viena, en 1923, con origen remoto en el Primer Congreso Internacional de Policía Criminal efectuada en Mónaco, en 1914, se rige por su propia normativa contenida en su Estatuto adoptado en 1956 por los Países Miembros de la Organización; por los Reglamentos aprobados por la Asamblea General, entre otros, el “Reglamento sobre el tratamiento de información para la cooperación policial internacional” (RTI) aprobado en 2003 y modificado en 2005 y en el “Reglamento sobre el Control de la Información y el Acceso a los Ficheros de INTERPOL” (RCI) aprobado en 2004; y por la normativa contenida en el Acuerdo de Sede entre la República Francesa e INTERPOL, que entró en vigor en 1984, en cuyo anexo figura el Intercambio de Notas Oficiales, mediante las cuales se creó un sistema de control de los ficheros y se dispuso la creación de la Comisión de Control de los Ficheros.¹⁰

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

¹⁰ El régimen de esta Comisión y el del sistema de control de ficheros de la Organización, se reguló inicialmente en 1982 en el *Reglamento relativo a la Cooperación Policial Internacional y al Control de los Ficheros de INTERPOL*, cuyo objetivo fundamental fue: “**proteger contra cualquier abuso**, las informaciones de policía tratadas 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). Estos documentos y todos los relativos a INTERPOL han sido consultados en la página web de la Organización: <http://www.interpol.int/>

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 un conjunto normativo integrado por tres marcos jurídicos precisamente determinados: en primer lugar, en el marco de su propio ordenamiento jurídico contenido en su propio Estatuto, en los reglamentos y en el Acuerdo de Sede; en segundo lugar, “dentro del espíritu de la Declaración Universal de Derechos Humanos” de las Naciones Unidas de 1948, lo que tiene particular importancia dado que la actividad de policía, esencialmente resulta en una restricción o limitación de los derechos de las personas;¹¹ y en tercer lugar, “dentro de los límites de las leyes existentes en los diferentes países” (art. 2).

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 internacional contra sus nacionales por delitos que no sean de derecho común.¹²

¹¹ 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.

¹² 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.”

Esta Organización internacional, o Administración Global, por tanto, está regida por su propio ordenamiento que se ha establecido sin consideración alguna de fronteras, y que conforma el núcleo esencial del Derecho Administrativo global que la rige, 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.

Conforme a su Estatuto, tiene además su propia organización, compuesta por los siguientes órganos: la Asamblea General, el Comité Ejecutivo, la Secretaría General, las Oficinas Centrales Nacionales y los Asesores (art. 5); a los cuales se debe agregar la Comisión de Control de Ficheros, como una Administración desconcentrada con autonomía adicional dentro de la propia Administración Global.

Entre dichos órganos, los que ejercen las funciones de Administración Global en el desarrollo de la actividad de la Organización y el control y vigilancia porque se realice en el marco de la cooperación sólo en materia de delitos comunes y no en materia de delitos políticos, militares, religiosos o raciales son, por una parte la Secretaría General y sus diversos Servicios, que constituyen los servicios permanentes de la misma (art. 25,E); y la Comisión de Control de Ficheros, que vigila en particular el tratamiento de la información para entre otros aspectos, proteger los derechos fundamentales de las personas nacionales de los Estados Miembros frente al uso de esa información.

La Secretaría General, tiene entre otras, las de aplicar las decisiones de la Asamblea General y del Comité Ejecutivo; de actuar como centro internacional de la lucha contra la delincuencia de derecho común; de actuar como centro técnico y de información; de tener a su cargo la administración general de la Organización; y de mantener el

enlace con las autoridades nacionales e internacionales, tramitando las cuestiones de investigaciones criminales por conducto de las Oficinas Centrales Nacionales (art. 26 E.)

En cuanto a la Comisión de Control de Ficheros, debe destacarse que la misma no estaba en el Estatuto de la organización. Sus funciones de protección de los ficheros, y de 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 acceso 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 in-

formación 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. Como lo establece el artículo 1,a del **RCI**, corresponde a la Comisión, comprobar que las normas y operaciones relativas al tratamiento de información de carácter personal por parte de la Organización, y en especial los proyectos de creación de nuevos ficheros o nuevos medios de difusión de este tipo de información,

“cumplen la reglamentación de la propia Organización en este ámbito y no vulneran los derechos fundamentales de las personas, previstos en el artículo 2 del Estatuto de INTERPOL donde se menciona la Declaración Universal de Derechos Humanos, ni los principios generales en materia de protección de datos.”

A tal efecto, la Comisión debe asesorar a la Organización en todos los proyectos, operaciones, cuestiones de reglamentación o cualesquiera otros asuntos que comporten el tratamiento de información de carácter personal; y debe tratar las solicitudes de acceso a los ficheros de INTERPOL y responder a los solicitantes.

Para asegurar el cumplimiento de sus funciones, el artículo 2 del **RTI** dispone que la Comisión de Control de Ficheros debe estar integrada por 5 miembros que son elegidos por un período de tres años (art. 3) en razón de sus conocimientos especializados, de modo que permitan a la Comisión “ejercer su misión con **total independencia**,”¹³ los cuales se designan de la manera siguiente: La Asamblea General designa a los expertos en protección de datos y al experto en informática entre los candidatos presentados por los Estados miembros y que hayan sido seleccionados por el Comité Ejecutivo; el Comité Ejecutivo designa al miembro del Comité Ejecutivo; y el Presidente es designado por los otros cuatro miembros. En la medida en que sea posible, los miembros de la Comisión deberán tener distintas nacionalidades, y representar al menos a dos regiones diferentes.

El artículo 5,a del **RTI** reitera que la Comisión debe desempeñar “de modo independiente las tareas que le sean asignadas;” sus reuniones se deben celebrar a puerta cerrada. Los únicos facultados para reunirse permanentemente en el seno de la Comisión son sus miembros y su secretaría, pudiendo sin embargo, la propia Comisión invitar a un tercero cuya presencia juzgue necesaria para debatir un punto concreto del orden del día.

De acuerdo con el mismo artículo 5,b del **RTI**, la Comisión debe emprender “las gestiones necesarias para cumplir su cometido y garantizar su independencia”, para lo cual, entre otras previsiones prevé que:

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.

1. En el ejercicio de sus funciones, los miembros de la Comisión no solicitarán ni recibirán instrucciones de nadie, y deberán observar el secreto profesional.

2. La Comisión gozará de un derecho de acceso libre y sin reservas a todos los datos de carácter personal tratados por INTERPOL y a todos los sistemas de tratamiento de tales datos, sean cuales fueren el lugar, la forma y el soporte del tratamiento. En la medida de lo posible, la Comisión ejercerá este derecho sin interferir innecesariamente en las labores diarias de la Secretaría General.

Esta Administración Global, por tanto, 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, los órganos y el personal de INTERPOL, **“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 reconocida 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, la normativa de INTERPOL por una parte establece principios generales del procedimiento administrativo tendiente al registro de información sobre personas en los ficheros de la Organización, a solicitud de los Estados Miembros, a los efectos de que los registros se hagan cumpliendo la reglamentación de la propia Organización y no vulneren los derechos fundamentales de las personas, previstos en el artículo 2 del Estatuto de INTERPOL donde se menciona la Declaración Universal de Derechos Humanos, ni los principios generales en materia de protección de datos; y por la otra, establece un procedimiento administrativo de revisión de los registros de información ya efectuados, con vistas a su modificación o eliminación. En estos procedimientos, el ordenamiento de INTERPOL reconoce a **los particulares, ciudadanos de cualquier Estado, la condición de sujetos de derecho administrativo 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 procedimientos administrativos globales, 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 coopera-

ción 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, particularmente 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.¹⁴

III. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL APPLICABLE AL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN POR INTERPOL RELATIVA A LAS PERSONAS

El tema central en torno al cual giran los procedimientos administrativos que se desarrollan ante INTERPOL y, en general, la normativa relativa a la Organización como Administración global en sus relaciones con los Estados Miembros, con sus organizaciones policiales, y con los ciudadanos de dichos Países Miembros, es el relativo al tratamiento de la información de cooperación policial internacional, la cual ante todo debe estar limitada a delitos de carácter común; entendiéndose en el RTI (art. 1), por **“tratamiento de información,”** toda operación o conjunto de operaciones que se aplica a la información, de forma automatizada o no y sean cuales fueren su forma y soporte, desde la re-

¹⁴ 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

cepción de dicha información hasta su destrucción, pasando por su intercambio.

Al tal efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 26,b del Estatuto, la Secretaría General de INTERPOL como centro internacional de la lucha contra la delincuencia internacional de derecho común (art. 4.1,a RTI), dentro de los límites y condiciones fijados por el RTI, está encargada de tratar la información que le es comunicada o que recoge; velar por que se respeten las disposiciones del presente reglamento y de los textos a los que éste hace referencia en todos aquellos casos en que se proceda a una operación de tratamiento de información por conducto de la Organización; determinar la índole y la estructura de la red de telecomunicaciones de la Organización y de sus bases de datos; y desarrollar y controlar la seguridad de la misma.

Sobre el tratamiento de la información que maneja INTERPOL, el Reglamento define los siguientes términos que son los generalmente empleados: la “**f fuente de la información**” se refiere a la entidad que proporciona la información por conducto de la Organización; el “**sistema de información policial**” abarca el conjunto de bases de datos y redes de la Organización que permiten tratar información por conducto de ella con miras a la cooperación policial internacional; y “**difusión internacional**”, toda comunicación internacional de INTERPOL que recoge una serie de datos registrados en el sistema de información policial y que es publicada por la Secretaría General con la finalidad descrita en el artículo 3.1 (a) del Reglamento.

El tratamiento de la información por parte de INTERPOL tiene fundamentalmente por finalidad, 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; el suministro a las autoridades policiales de in-

formación de carácter preventivo sobre las actividades delictivas de una persona; 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).

De acuerdo con esta normativa, 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. En la actualidad existen cinco tipos de Alerta identificadas con los colores: rojo, azul, verde, amarillo, negro y anaranjado. Existe además, 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 Talibán.

La *Alerta Roja* 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* tiene por objeto recolectar información adicional sobre la identidad y localización de una persona o sobre actividades ilegales en relación con materiales criminales.

La *Alerta Verde* 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.

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.

La *Alerta Negra* tiene por objeto buscar información sobre cadáveres no identificados.

Estas Alertas contienen dos tipos básicos de información: Por una parte, las particularidades de la identificación de la persona, con detalles completos de identidad, estado físico, descripción, fotografía, huellas dactilares y otros elementos relevantes de información sobre la persona como ocupación, idiomas, número de documento de identidad, etc. Por otra parte, la Alerta debe contener la información necesaria de orden judicial, por ejemplo, el crimen o delito que se imputa a la persona, las referencias a la ley que fundamenta los cargos o la condena; la pena máxima que se ha impuesto o puede imponerse y, en caso de Alerta Roja, las referencias a la orden de detención o a la sentencia que impone la pena; así como los detalles sobre los países de los cuales el país requirente buscará la extradición del fugitivo.

Estas Alertas son publicadas por la Secretaría General en la página web (*website*) de la INTERPOL, sea a su propia iniciativa o a requerimiento de las Oficinas Nacionales Centrales o de organizaciones internacionales o entidades con las que INTERPOL tiene convenios, y son publicadas en todos los idiomas de trabajo de la Organización: Árabe, Inglés, Francés y Español.

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 seguridad 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 tratadas 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).

En todo caso, desde el inicio, en 1946, puede decirse que la limitación esencial de la actuación de INTERPOL, ha girado en torno a su reducción a los casos de delitos de derecho común, y a su exclusión respecto de los delitos políticos, militares, religiosos y raciales. En la post guerra la limitación fue de aplicación rigurosa, conduciendo a la exclusión de la intervención de la Organización incluso 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, originándose 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*,"¹⁵ mediante el

¹⁵ 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.

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 de 1994 cuando se planteó el tema de cooperación con el Tribunal Penal para la Ex-Yugoslavia.¹⁶

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

¹⁶ Resolución de la Asamblea General AGN/63/RES/9,

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.¹⁷

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, 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 conforme a las previsiones establecidas en el derecho administrativo global que rige la Organización y además, sólo en casos de delitos comunes a los efectos de garantizar la efectividad de la prohibición impuesta a INTERPOL de no actuar en materia de los delitos políticos, militares, religiosos y raciales.

¹⁷ Resoluciones AGN/53/RES/6 y AGN/53/RES/7.

IV. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GLOBAL PARA EL REGISTRO DE INFORMACIÓN

Como se ha dicho, en cuanto al registro de información relativa a personas (alertas) por parte de INTERPOL en el campo exclusivo de delitos comunes, conforme al artículo 10,1^a del RTI, debe cumplir siempre con los siguientes requisitos que deben satisfacerse acumulativamente:

En primer lugar, la solicitud de registro de información que se formule ante INTERPOL por alguna Oficina Central Nacional, por ejemplo, debe siempre y necesariamente formularse “**conforme al Estatuto y a las normas de la Organización** aplicables al caso.” Por tanto, si la solicitud formulada ante INTERPOL por una Oficina Nacional, por ejemplo, tiene por objeto la publicación de una Alerta Roja, la misma debe al menos debe contener información precisa sobre las particularidades de la identificación de la persona, con detalles completos de identidad, nacionalidad, estado físico, descripción, fotografía, huellas dactilares y otros elementos relevantes de información sobre la persona como ocupación, idiomas, y número de documento de identidad. Por otra parte, la solicitud de Alerta debe contener la información necesaria de orden judicial, por ejemplo, el crimen o delito que se imputa a la persona, las referencias a la ley nacional que fundamenta los cargos o la condena; la pena máxima que se ha impuesto o puede imponerse y, las referencias a la orden de detención o a la sentencia que impone la pena; así como los detalles sobre los países de los cuales el país requirente podría buscar la extradición del fugitivo.

En segundo lugar, la solicitud de registro de información debe necesariamente responder “a una de las **finalidades dispuestas en el artículo 3 del Reglamento y a las disposiciones de su artículo 2,**” es decir, debe tener por finalidad algunas de las finalidades de cooperación en materia de policía internacional (art. 3.1), o cualquier otro propósito

legítimo (art. 3,2), con el debido respeto de los derechos fundamentales de las personas de conformidad con el artículo 2 del Estatuto de la organización y la Declaración Universal de Derechos Humanos a la cual remite el referido artículo.

En tercer lugar, la solicitud de registro de información que se formule ante INTERPOL debe ser “pertinente y referirse a un asunto que presente un interés concreto para la policía a escala internacional,” lo que implica la necesidad de que la solicitud que formule la Oficina Central Nacional ante INTERPOL debe ser motivada a los efectos de fundamentar la “pertinencia” de la misma, es decir, la oportunidad o adecuación de la solicitud a las finalidades del registro de información antes mencionadas; y, además, debe referirse a un asunto “que presente un interés concreto para la policía a escala internacional.” Esto implica que en relación con los individuos, la solicitud que se formule ante INTERPOL, además del interés local o nacional que pueda tener el Estado requirente en solicitar por ejemplo la detención de una persona, la solicitud debe tener un “interés concreto” o específico para “la policía a escala internacional”, debido, por ejemplo, al tipo de crimen cometido o a la peligrosidad del criminal, que amerite la movilización de la policía internacional. Ello implica, sin duda, estando envueltos los derechos de los individuos, que la Organización evalúe la solicitud con criterios de proporcionalidad entre la limitación a la libertad personal y el objetivo público perseguido.

En cuarto lugar, la solicitud formulada ante INTERPOL no debe perjudicar los fines de la Organización, su imagen o sus intereses, ni la confidencialidad (artículo 8 RTI) o la seguridad de la información, es decir, la integridad y la confidencialidad de la información proporcionada y tratada mediante el sistema de información policial (artículo 9 RTI). Ello también implica la necesidad de que la Organización evalúe si una solicitud de registro de información, por ejemplo, por la desproporción entre los hechos que la motivan y el daño que se puede causar

a los derechos de una persona, perjudica los fines de la organización, su imagen y sus intereses.

Y en quinto lugar, la solicitud de información, debe ser formulada ante INTERPOL por la fuente de la cual 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. Esto significa, que la solicitud debe contener suficiente información en torno a la decisión judicial que puede estar a la base de la solicitud de registro de Alerta Roja, por ejemplo, de manera que se pueda apreciar que fue dictada con sujeción a lo dispuesto en la legislación nacional, de conformidad además, con los convenios suscritos por el Estado, y con el propio Estatuto de INTERPOL.

Estos requisitos de la solicitud establecidos en el derecho administrativo global de la organización, dan inicio a un procedimiento administrativo para el registro de la información como parte de la cooperación internacional en materia policial relativa a delitos comunes, denominado de “vigilancia ordinaria” conforme al cual la Secretaría General debe evaluar si están satisfechos en cuanto al cumplimiento de todas las condiciones para procesar la información, es decir, la Secretaría General tiene la obligación de comprobar que en todos esos casos se cumplan todas las condiciones para su registro, entre ellas, el respeto al artículo 3 del Estatuto, es decir, que se trate de informaciones relativas a delitos comunes y que no se trate de cuestiones relativas a delitos políticos, militares, raciales y religiosos.

En caso de que exista duda en cuanto al tratamiento de la información sobre si se trata efectivamente de materias relativas a delitos comunes o de materias prohibidas conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del Estatuto, o no se cumplen los requisitos de la solicitud antes mencionadas, el artículo 10,1 del RTI, establece que la Secretaría General por una parte, debe consultar con la fuente, o con la Oficina Central

Nacional interesada si la fuente de la información es un servicio nacional autorizado; y por la otra, debe someter el asunto al estudio de sus propios órganos.

En caso de consultar con la fuente la Secretaría puede tomar las medidas que considere oportunas para asegurar el cumplimiento de los criterios que guían su actividad; y en caso de que considere que se ajustan al Estatuto, debe darle curso a la información con miras a conseguir datos adicionales que permitan conservarla en el sistema de información policial. Además, la Secretaría General debe tomar 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 consecuencia, si la información por ejemplo encuadra claramente en la categoría de delitos de carácter político, militar, religioso o racial debe rechazar la difusión.¹⁸ .

En los casos en los cuales se trate de asuntos que se califiquen como de delitos comunes, y con independencia de cuál sea el servicio encargado de su examen, hasta que finalice el intercambio de opiniones y se adopte una decisión definitiva, la misma debe registrarse en la base de datos de la INTERPOL pero con una apostilla que indique que dicha información está siendo examinada por lo que respecta al artículo 3.

¹⁸ En estos casos de expedientes rechazados, sin embargo, los mismos deben conservarse en físico (papel) y deben introducirse en una base de datos administrativos, con los siguientes elementos: nombre de la persona, Oficina Central Nacional solicitante, motivo de la denegación y fecha de la denegación. En esta forma, si un país envía una nueva información relativa a esa persona, se debe activar una alerta

A tal efecto, antes del registro de la información, todos los mensajes, mensajes de difusión y solicitudes de publicación de una difusión internacional que se envían a INTERPOL, deben enviarse a la Dirección de Apoyo Policial Operativo y deben ser tratados por el Centro de Mando y Coordinación o por la Subdirección de Tratamiento de Datos Policiales, o incluso, por el Servicio de Difusiones.

Si se trata de casos sencillos, en los cuales no exista duda sobre la naturaleza de delito común de asunto, es en estas instancias donde se ejerce, en su mayor parte, la vigilancia del respeto al artículo 3.

Por otra parte, en las cuestiones o casos difíciles, en los cuales haya dudas sobre si se trata de asuntos relativos a delitos políticos, militares, religiosos y raciales, en cambio, el estudio del asunto, en cambio, está a cargo de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General. Esta interviene, por tanto, en todos los casos de impugnaciones por parte de una Oficina Central Nacional de solicitudes presentadas por otra Oficina Central Nacional; en los casos específicos que tienen una especial repercusión política; en los casos novedosos para la Oficina de Asuntos Jurídicos y que pudieran requerir de un seguimiento particular; y en los casos que se refieren a la pertenencia a una organización terrorista y que no estén fundados en delitos de derecho común.

La Oficina de Asuntos Jurídicos debe decidir asimismo sobre la pertinencia de solicitar el arbitraje del Secretario General, por ejemplo, cuando para solucionar una situación no pueda recurrirse a una de las Resoluciones interpretativas o a un precedente, o cuando la situación implica un importante riesgo político para la Organización.

Por último, según la respuesta que la Secretaría General reciba de parte de la Oficina Central Nacional respectiva, y a los estudios realizados por sus propios órganos, la misma debe concluir el procedimiento adoptando alguna de las siguientes tres soluciones:

En primer lugar, conforme al artículo 10,5 del RTI, registrar la solicitud que se le ha presentado y publicar la difusión internacional, una vez comprobado que la misma es manifiestamente válida, es decir, que se refiere a una materia relativa a delitos de derecho común;

En segundo lugar, en caso de que haya dudas sobre el carácter de delito común del hecho informado, o sobre si se trata de asuntos de carácter político, militar, religioso o racial, la Secretaría General puede proceder a registrar la solicitud y publicar la difusión internacional recordándole necesariamente a la Oficina Central Nacional solicitante, que es a ella a la que corresponde garantizar que el delito en cuestión es efectivamente de derecho común, y suministrar a los demás países miembros la máxima información sobre el caso, a fin de que éstos decidan si deben actuar con conocimiento de causa, indicando, si procede, la postura adoptada por la Secretaría General (punto 5 de la Resolución);

En tercer lugar, la Secretaría puede denegar el registro indicando que el análisis llevado a cabo por la misma contradice las afirmaciones realizadas por la Oficina Central Nacional solicitante. Para ello, en el punto 6 de la Resolución se precisa que es necesario que el propio Secretario General esté en completo desacuerdo con la Oficina Central Nacional solicitante respecto a la interpretación que deba darse a determinados hechos en relación con las prohibiciones del artículo 3.

V. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GLOBAL PARA LA REVISIÓN DEL REGISTRO DE INFORMACIÓN

De particular interés para el derecho administrativo global es el procedimiento administrativo establecido para la revisión de la información una vez registrada, y por tanto, consisten en una oposición al registro de la misma o en una solicitud de que se elimine la información difundida. Estos procedimientos se pueden iniciar mediante peti-

ción que formule una Oficina Central Nacional; mediante verificación de oficio que lleve a cabo la Comisión de Control de los Ficheros, generalmente fundados en algún error cometido por la Secretaría General o en la existencia de un nuevo elemento que esta última no conocía para el momento de registrar la información; o mediante petición formulada por 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.

En el primer caso, cuando tal oposición adopte la forma de una solicitud expresa dirigida a la Secretaría General por una Oficina central nacional y esté fundada en las prohibiciones contenidas en el artículo 3 del Estatuto, con el objeto de que dicho mensaje o mensaje de difusión no sea registrado en la base de datos de INTERPOL, se aplica el procedimiento que regula el artículo 23 del RTI, que exige que, en principio, la disputa debe resolverse por vía de mutuo acuerdo. En caso de que esto no se logre, entonces se debe recurrir al Comité Ejecutivo de la Organización, y en caso necesario, a la misma Asamblea General, de conformidad con el procedimiento que se establezca para ello.

En el segundo caso, de acuerdo con el Art. 4 del RCI, se puede identificar otro procedimiento administrativo global tendiente a revisar el registro de una información, que también se origina por iniciativa oficial, pero en este caso de oficio por parte de la Comisión de Control de Ficheros al efectuar controles en los registros, en el marco de las verificaciones de oficio que le corresponde realizar, con el objeto de verificar que los mismos se hayan efectuado conforme a lo dispuesto en el Estatuto de la Organización y de acuerdo con la interpretación que del Estatuto han hecho los órganos competentes de la misma; que se los mismos se han registrado con una finalidad precisa y que no se haga uso de ellos de modo incompatible con dicha finalidad de la Organización; que los registros son exactos, y que sólo deben conservarse du-

rante un período limitado en las condiciones establecidas por la Organización.

En el tercer caso, se trata de un procedimiento administrativo global que se inicia a petición de un individuo directamente ante la Secretaría General o la Comisión de Control de Ficheros, mediante el cual 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, o contrariando las previsiones del derecho administrativo global que rige a la Organización.

A tal efecto, el artículo 4,a del **RCI**, al regular el tema de la “presentación de casos ante la Comisión”, establece lo que puede 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).

El procedimiento administrativo global tiene elementos mínimos del debido proceso, obligando a la Comisión, de acuerdo con el artículo 9 del RCIF, no sólo a acusar recibo de todas las solicitudes indivi-

duales que reciba, sino a darles “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 transcrito 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 aplica 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 necesaria 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 registro no cumple con los requisitos de las solicitudes ante la Organización o 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.”

Se trata, en este caso, de un procedimiento administrativo global regulado en la normativa de INTERPOL, como Administración Global, que es el derecho administrativo global de la misma, como 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. Dicho procedimiento, sin duda, responde a la lógica de los procedimientos administrativos, incluso en las Administraciones Globales, en el sentido de que sólo están destinados 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 los Estados miembros por delitos comunes pero sin respetarse las condiciones establecidas en el Estatuto y los Reglamentos de la Organización, o 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, estamos sin duda en presencia de procedimientos administrativos globales que incluso se desarrollan a petición de personas individuales, ciudadanos de los Estados miembros, ante una Administración Global como INTERPOL, aplicándose el derecho administrativo global de dicha Organización que incluso incorpora al mismo la declaración Universal de los Derechos Humanos, y que están controlados por órganos independientes estructurados dentro de la misma Organización, entre otros aspectos, para garantizar la protección de sus derechos fundamentales de las personas. Ello puede considerarse, sin duda, no sólo como un avance

fundamental en el afianzamiento del imperio de la ley tanto a nivel internacional como nacional, sino del desarrollo del propio derecho administrativo global.

Monterrey 23, Abril 2009