

Los espacios administrativos globales, legitimidad y eficacia de sus regulaciones

Global administrative spaces, legitimacy and effectiveness of their regulations

Marcelo Armando Costa Cevallos

Universidad Técnica Particular De Loja, Ecuador
macosta@utpl.edu.ec

Recibido 18/03/2020

Aceptado 18/05/ 2020

Resumen: La interdependencia global nos obligó a desmitificar el estatismo, a rechazar la idea absoluta de que los estados son el principio y fin de todo. La estandarización de normas generadas desde espacios administrativos globales, se cuestionan por carecer de sustratos filosóficos, de un sistema de fuentes y principios. Aun cuando su ejecución dentro de los estados adopte un camuflaje de legitimidad, persisten las dudas en cuanto a su validez, por no observar los causes legislativos internos, por no tener un control previo ni posterior de constitucionalidad, ni tribunales de revisión en el nivel transnacional, un dilema aún sin resolver y una alarma para el estado de derecho. A todo esto, se agregan las fisuras del modelo de gobernanza global existente, que limita el ciclo evolutivo del derecho administrativo global, arriesgando la vigencia de los sistemas democráticos y de la accountability como una de sus mejores expresiones.

Palabras Claves: derecho administrativo global, globalización, gobernanza global, espacios administrativos globales

Abstract: Global interdependence forced us to demystify statism, to reject the absolute idea that states are the beginning and end of everything. Standardization of regulations generated from global administrative spaces are questioned as lacking philosophical substrates, of a system of sources and principles. Even if its execution within the states adopts a camouflage of legitimacy, doubts remain as to its validity, for not observing internal legislative procedures, for not having prior or subsequent control of constitutionality, nor court of appeals at the transnational level, an unresolved dilemma and an alarm for the rule of law. Additionally, the global governance model has cracks, that set limits on the evolutionary cycle of global administrative law, risking the integrity of the democratic system and accountability.

Keywords: global administrative law, globalization, global governance, Global administrative spaces.

Sumario: I. Introducción. II. La globalización, detonante del derecho administrativo global (DAG). III. El derecho administrativo global y las discordancias del concepto. IV. Espacios administrativos globales. IV.1 Administración por parte de organizaciones internacionales formales. IV.2 Redes transnacionales y acuerdos de coordinación. IV.3 Órganos nacionales regulados por tratados, redes u otros regímenes cooperativos. IV.4 Administraciones híbridas intergubernamentales privadas. IV.5 Administraciones privadas. V. Problemas de legitimación de las normas administrativas globales. VI. Conclusiones. Bibliografía.

I. Introducción

La interdependencia global nos obligó a desmitificar el estatismo, a rechazar la idea absoluta de que los estados son el principio y fin de todo. Los conflictos generados a partir de la evolución social y tecnológica necesariamente forzaron a reconocer nuevos valores, hechos y normas para regular las relaciones complejas que surgen como producto de las redes en las que los seres humanos somos parte sustancial en el espacio supranacional.

El reconocimiento progresivo de los derechos humanos con el colapso ideológico provocado y ante la insuficiencia de mecanismos legales internos para su efectiva tutela, desbordó las fronteras estatales, el concepto clásico de soberanía se trastocó, y en su lugar aparecieron percepciones como ciudadanía global o comunidad global, las competencias nacionales pareciera que mutaron a transnacionales y el estado tiende a reconfigurar su orden, no a desaparecer, precisamente por sus limitaciones de funcionamiento y atención a fenómenos que superan su capacidad técnica, operativa y jurídica.

Las regulaciones de tipo transnacional que nacen desde los espacios administrativos globales, se cuestionan en su forma y en su fondo por carecer de sustratos filosóficos, de un sistema real de fuentes y principios, aun cuando su ejecución dentro de los estados adopte un camuflaje de legitimidad y sus efectos se vuelvan de obligatorio cumplimiento, persisten las dudas en cuanto a su validez, por el hecho de que estas actuaciones no transitan por los causes procedimentales legislativos o parlamentarios internos, ni tienen un control previo ni posterior de legalidad y constitucionalidad, por la ausencia de tribunales o cortes de revisión en el nivel transnacional, un dilema aún sin resolver para los ideólogos del derecho administrativo global (DAG) y una amenaza para el estado de derecho.

Hay una evidente relación de causalidad entre globalización y derecho administrativo global, que requiere ampliar el espacio de discusión sobre la sustancia de las normas de tipo administrativo adoptadas desde organizaciones distintas al estado, indagar sobre su eficacia en función de los efectos que persiguen y sus límites, reflexionar respecto de su legalidad y eficacia, así como de la ausencia de un gobierno global con principios orientadores de interdependencia, es un objetivo válido que se pretende desarrollar en el presente análisis.

II. La globalización, detonante del derecho administrativo global (DAG)

Divagar en el intento de definir la esencia de la globalización ha sido más complejo que comprender el alcance de sus efectos. El descubrimiento de que el

mundo se volvió mundo, de que el globo ya no es solo una figura astronómica, de que la tierra es el territorio en el que todos nos encontramos relacionados y remolcados, diferenciados y antagonicos, ese descubrimiento sorprende, encanta y atemoriza (Ianni, 1996:3).

Ernesto Samper propone un enfoque crítico en el contexto de dimensionar el impacto discordante que ha tenido la globalización, beneficiando a unos y ahogando a otros:

El concepto es tan difuso que eventualmente resulta más práctico definir qué no es la globalización y llegar luego a un concepto aproximado por simple sustracción de materia. Podemos decir, entonces, que la globalización no es un proceso, en la medida en que lo que la ha generado es un gran desorden, tan asimétrico y asincrónico, que algunos, con razón, proponen la teoría del caos como el mejor esquema para entenderla (Samper, 2003).

Para Meilán (2011), la globalización es un término que puede ser discutido e interpretado de diferentes maneras e, incluso, visto como un nuevo mecanismo de dominación política, frecuentemente vinculado de un modo interesado a las transacciones económicas a nivel mundial, es preciso liberarlo de esa ganga de carácter reduccionista, para configurarlo como la expresión de una realidad que necesita estar regida por principios de justicia, que proporciona sentido y justificación al Derecho.

La consigna del boom globalizador desde la plataforma neoliberal, se ha sostenido en la idea de institucionalizar las reglas del mercado para gobernar globalmente, restándole importancia a las desventajas y limitaciones de los competidores. Para Francis Fukuyama (2003), la globalización plantea la creciente homogeneización de las sociedades humanas sin tener en cuenta su origen o su patrimonio histórico.

La teoría del mercadismo en si misma proclama tratos preferenciales para los estados más fuertes, a los que no acceden las economías débiles, como lo explica el premio nobel Joseph Stiglitz (2002), no tiene sentido montar una ideología sobre algo que no existe total o parcialmente en la realidad, como el mercado,

referenciando a África, donde la mayoría de la población sobrevive con menos de dos dólares al día; o América Latina, aquejada de formaciones monopólicas y estructuras de precios distorsionados.

La globalización, en términos generales, es un fenómeno producto de la sorprendente evolución del capitalismo como sistema económico (Mondragón, 2003); Consecuentemente habrá zonas de marcada influencia (América Latina, África) las que continúen lidiando con el fundamentalismo neoliberal impuesto por Estados Unidos y la Unión Europea.

La globalización es un viaje sin retorno, una competencia entre desiguales, un fenómeno con diferentes rostros,¹ y el DAG como lo ha referido Javier Barnés,² aparece como un instrumento que pretende racionalizarla o domesticarla. La globalización necesita del derecho para enlazar con orden sus redes de integración, para legalizar sus operaciones comerciales en un marco de legitimidad garantista de derechos y oportunidades.

Esta racionalización puede entenderse a partir de la potenciación de la actividad estatal a lo interno y externo, con la escisión del derecho administrativo en público y privado, por cuanto las administraciones ya no gestionan solamente asuntos públicos de interés general, sino que operan en niveles transfronterizos en los que el estado no irradia su poder. El gran número y variedad de organismos que atienden a requerimientos sectoriales de carácter supraestatal hace que cobre especial importancia el denominado Derecho Administrativo Global (Esty, 2006:115).

Piénsese en la globalización del derecho administrativo como una repercusión lógica de la expansión de sistemas jurídicos y corrientes doctrinarias como el neo constitucionalismo,³ una fuerza centrípeta que ha influido para unificar

¹ ... “el proceso globalizador no es lineal ni exento de tensiones. No engendra simple estandarización u homogeneización socio cultural, (porque se) “han revitalizado nacionalidades, identidades étnicas...sí se constata fragilidad de una identidad colectiva y personal, que se siente amenazada por los procesos de internacionalización de la política, del dinero, por la cultura homogeneizadora...” Véase: Pajuelo, R. (2004). *Globalización y diversidad cultural. Una mirada desde América Latina*. Lima, IEP.

² Barnés J. *Derecho Administrativo Global*, Programa ante la ley, 2013. <https://www.youtube.com/watch?v=XNc8Zap4UGg>. Recuperado el 19/01/2020.

³ Tal como lo describieron algunos destacados defensores de los Derechos Humanos, éstos constituirían una metapolítica, por cuanto estarían por encima de cualquier cuestionamiento político posible, y un meta derecho, porque constituirían el referente de toda legitimidad. Véase: Vidal, R. (2007). *Derecho global y desplazamiento*

normas e instituciones con el fin de optimizar el rol del estado.⁴ como garante de los derechos humanos.⁵ Según el profesor Meilán Gil (2011,32), la fuerza expansiva de éstos, ha conducido a su incorporación en ordenamientos estatales y supraestatales, configurados como derechos fundamentales de la persona, constituyendo un primer elemento para la fundación de un ordenamiento jurídico global.

Como consecuencia, la construcción del derecho administrativo globalizado se va generando en la medida en que las respuestas locales, inmediatas o de corto alcance ya no son suficientes ni satisfactorias frente a los procesos a los que se ven abocadas las sociedades contemporáneas. (Maldonado, 2001: 8). Las economías decrecen y forzosamente tienden a crear conexiones y acuerdos que superan el alcance del soft law.⁶

La globalización exige una reformulación del Derecho, una respuesta jurídica adecuada a los nuevos tiempos, para que no queden aprisionados por normas caducas y pasajeras (Domingo, 2016: 9). Frente a la dependencia económica mutua entre los países del mundo que excede fronteras territoriales, el derecho trata de dar respuesta tendiendo a la adopción de reglas comunes, incluyendo al derecho administrativo (Delpiazzo, 2009, 1279-1281). La globalización introduce así una enorme presión sobre el derecho impulsando por un lado, la aprobación de normas y la adopción de actos con un ámbito de validez y/o con una vocación de eficacia extra—, trans— o supra-territorial (Darnaculleta, 2016). En este orden de ideas, el profesor Rodríguez-Arana refiere:

interno: creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el derecho contemporáneo. Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, p. 22.

⁴ En el actual contexto global de liberalizaciones y privatizaciones, el papel del estado muta: pasa de remar a dirigir, como ha sido geográficamente expuesto. La garantía de la efectividad del estado social y democrático de derecho pasa a reparar entonces, aun en mayor medida, en la capacidad de elaborar normas que sean capaces de ordenar los sectores liberalizados y protejan la libre competencia y los derechos e intereses de los ciudadanos.

⁵ Véase: Ponce, J. y Sánchez, A. “La evaluación de la calidad normativa”, en Garde, J (coord.). *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas*. Madrid: INAP, 2005, p.145.

⁶ El concepto de soft law se desenvuelve entre rangos muy extremos de alcance y flexibilidad: comenzando por los que evidentemente no son Derecho, sus instrumentos recorren un largo espectro de posibilidades hasta llegar a algunos que resulta muy difícil excluir del verdadero Derecho. Véase: Palmer, G. “*New Ways to Make International Law*”, p. 270.

Estas nuevas decisiones de orden administrativo del sistema global también son producidas por sujetos de naturaleza privada o por órganos administrativos nacionales. En este sentido, cada vez es más importante tener presente que la regulación puede proceder del mundo privado a nivel internacional, que, en ocasiones, cuando atiende asuntos de dimensión supraindividual, se articula en instituciones que establecen patrones o estándares de proyección global que afectan a obvios intereses generales. Igualmente, en este contexto aparecen organizaciones híbridas público-privadas en las que puede haber presencia empresarial, de ONG, de gobiernos nacionales o de organizaciones intergubernamentales que también producen regulaciones globales (Rodríguez-Arana, 2016).

La economía y los ejércitos, así como otras muchas actividades humanas se estructuran y organizan en la actualidad de un modo que excede en mucho del ámbito de los Estados,⁷ al objeto de poder así abordar problemas que en realidad no se podrían resolver de otro modo. El terrorismo internacional y el problema del calentamiento global constituyen dos ejemplos adicionales que ilustran bien esa realidad (Cassese, 2010:15).

La migración desde algunas aristas también exige regulaciones globales. La regulación de la inmigración tiene que dejar de ser un atributo exclusivo de los Estados para convertirse en una clara competencia global por tratarse de un derecho humano irrenunciable. Exige una auténtica liberalización de las barreras de los Estados, que posibilite la movilidad humana. Ésta no llegará fácilmente, pues son muchos los obstáculos todavía existentes, incluso por parte de la opinión pública (Moses, 2006:138).

Esto último es interesante en la línea de identificar contradicciones en la política internacional, en algunos casos con rasgos discriminatorios como sucede en el Reino Unido donde se alista una Ley de Inmigración que estipula que los inmigrantes con ingreso a partir del año 2021, deberán acreditar un nivel

⁷ Los estados no desaparecen de la escena, sino que participan, tanto en la fase constituyente de un nuevo régimen u orden jurídico, cuanto en la fase ejecutiva. Sin embargo, una vez que el nuevo sistema se encuentra operativo, los Estados no intervienen de modo individual, sino que lo hacen en calidad de agentes de un organismo global. Véase: Cassese, S. (2010). *El Derecho Global: Justicia y Democracia más allá del Estado*. Sevilla, Editorial Derecho Global, p.15.

suficiente de inglés y aquellos que lleguen con una oferta de trabajo o bien académica tendrán preferencia para obtener un visado de entrada.

En este mismo orden, podemos sopesar los efectos del Brexit⁸ en la dinámica del derecho comunitario europeo, que refuta la tesis de la regionalización para la construcción de una especie de estado múltiple⁹ y fisura la teoría de un derecho común supraestatal.

III. El derecho administrativo global y las discordancias del concepto

En su etapa embrionaria y con impronta europea y norteamericana, el DAG se asocia a la noción del estado liberal, ha figurado como una vertiente del derecho administrativo general y un paralelismo del derecho internacional público, como un proyecto ideológico sustentando en acuerdos transnacionales no formales derivados de la voluntad administrativa de agencias públicas, privadas e híbridas, que regulan por fuera de la órbita estatal, intereses diversos trascendentales para ciertos actores de la comunidad global.

Como derecho emergente, la teoría del DAG ha mostrado ser ambiciosa en su pretensión como ciencia, por se, las investigaciones siguen su curso para resolver problemas referentes a su ámbito regulatorio y de normatividad, determinantes

⁸ El 23 de junio de 2016, los británicos, mediante referéndum, tomaron la decisión de dejar la Unión Europea. Este referéndum se conoce con el nombre de Brexit. El nombre es un acrónimo inglés formado por dos palabras: Britain (Gran Bretaña o Reino Unido) y Exit (salida). El Brexit es el mayor revés del proyecto de la Unión Europea desde su fundación. El análisis del fundamento jurídico del Brexit comienza por dar por sentado el derecho al referéndum en el Reino Unido. Por otra parte, la posibilidad de que un estado miembro se retire está dispuesta en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea. Véase: Geronimo, F. (2016). El Brexit. Createspace Independent P.

⁹ Según Laporta, en el panorama de las relaciones transnacionales solo procesos como el de la Unión Europea trascienden realmente las fronteras nacionales con el propósito de crear un derecho común supraestatal, pero el derecho comunitario europeo dista de aproximarse a un derecho global. Véase: Laporta, F. (2007). *“Globalización e imperio de la ley. Algunas dudas westfalianas”* en Carbonell, M. y Vásquez, R. (coord.). La globalización y el orden jurídico. Reflexiones contextuales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, pp. 199-201.

para garantizar la democracia, como una de sus mejores expresiones dentro de las gobernanzas multinivel.

Como una ciencia en desarrollo y aún con las dicotomías planteadas por los críticos, el DAG ha generado indiscutiblemente elementos que lo sitúan como un nuevo paradigma del Derecho, sus rasgos matizan una tendencia hacia la integración del saber y quehacer jurídico, aunque la concreción de su concepto no se encuentre resuelta. Desde el contexto general, el Derecho Global es un orden jurídico mundial que, partiendo de la noción de persona como origen del Derecho, rige las relaciones de justicia en la medida en que afectan a la humanidad en su conjunto. Compatible con los diversos sistemas y tradiciones jurídicas, el Derecho Global, a la par de la Economía y la Política Internacional, se ha escindido del corsé estatal, y utiliza un metalenguaje jurídico que responde a los nuevos retos del fenómeno de la globalización (Domingo, 2016). Este mismo autor advierte que el lector no debe ver en el derecho global un sistema legal o un ordenamiento jurídico cerrado, pero tampoco un mero conjunto de normas más o menos vinculantes y por ende, estériles. Se trata más bien de un sistema de sistemas, de un *iuris ordorum ordo* que ha de erigirse en *ordo orbis* en la medida en que sea paulatinamente aceptado por todas las comunidades y ciudadanos del mundo.

La escuela italiana ha tenido en Sabino Casesse, uno de los máximos referentes en el desarrollo ideológico y normativo de este derecho emergente, quien ha referido que el derecho administrativo global constituye un crisol. En su seno se encuentran funciones y tareas que solo pueden llevarse a cabo a nivel global (control, cambio climático, del terrorismo internacional, del comercio internacional, de las epidemias, de las competiciones deportivas mundiales); o en las que el nivel global contribuye considerablemente, en la medida en que ayuda, promueve, controla a los Estados, ejerciendo responsabilidades que sería propiamente estatales (por ejemplo, promoviendo la democracia nacional e imponiendo a los Estados obligaciones de transparencia y de participación) (Casse, 2014).

Uno de los primeros conceptos de derecho administrativo global, que innegablemente detonó su expansión, se la debemos a Benedict Kingsbury, Richard B. Stewart y Nico Krisch (2010), vinculados al Proyecto de Investigación

sobre Derecho Administrativo Global de la Facultad de Derecho de la New York University¹⁰ para quienes: es aquél que incluye los mecanismos, principios, prácticas y los acuerdos sociales que los respaldan y que promueven o que de otra forma afectan la accountability de los órganos globales administrativos, en particular asegurándose de que cumplan con los estándares adecuados de transparencia, participación, toma de decisiones razonada, y legalidad, y promoviendo la efectiva evaluación de las normas y decisiones que aprueba.

El acucioso trabajo de Kingsbury, Stewart y Krisch, deriva en amplias vertientes de investigación y elementos yuxtapuestos que convergen en el interés de constituir como en efecto refieren, “el campo embrionario del derecho administrativo global”. Los autores infieren que a partir de la interdependencia globalizada en áreas como la seguridad, las condiciones de desarrollo, la protección ambiental, la regulación bancaria, las telecomunicaciones, el comercio de productos, propiedad intelectual, estándares laborales y movimientos fronterizos, se han incrementado las regulaciones transgubernamentales emanadas desde diversos sistemas de cooperación que han desplazado gradualmente decisiones regulatorias del plano doméstico al entorno global.

Los autores referenciados diseccionan en su análisis, cinco ejes para orientar en el proceso de sistematización presente y futuro del derecho administrativo global:

- (1) cuestiones sobre los modelos básicos estructurales de la administración global, y cómo la variación entre ellos está modelando nuevos mecanismos de accountability; (2) cuestiones metodológicas y empíricas relacionadas con el alcance y las fuentes del derecho administrativo global, los mecanismos de accountability, y los principios doctrinarios

¹⁰ El Proyecto de Derecho Administrativo Global (GAL) se centra en un campo emergente de investigación y práctica: el uso creciente de mecanismos de tipo de derecho administrativo, en particular los relacionados con la transparencia, participación, responsabilidad y revisión, dentro de las instituciones reguladoras de la gobernanza global. Este proyecto ha dado como resultado la publicación de más de cien artículos, simposios en revistas y la serie de libros de Derecho y Gobernanza Global publicada por Oxford University Press. El proyecto ha fomentado colaboraciones entre países desarrollados y en desarrollo y ha involucrado a un amplio conjunto de actores. Más recientemente, el Banco Mundial ha hecho referencia al derecho administrativo global en el estudio del régimen de sanciones del Banco y sus reformas recientes. Véase: <https://www.iilj.org/GAL/>. Recuperado el 10/03/2020

que actualmente existen o que surgen en la práctica; (3) cuestiones normativas sobre cómo justificar y defender dichos mecanismos; (4) cuestiones de diseño institucional en cuanto a cómo dichos mecanismos deberían ser diseñados para asegurar accountability sin comprometer indebidamente a la eficacia; y (5) cuestiones de teoría política positiva sobre el surgimiento y diseño de dichos mecanismos y qué factores pueden conducir a su éxito (Kingsbury, Stewart y Krisch, 2010).

Como un paralelismo del derecho internacional o como derecho cosmopolita, lo cierto es que estamos frente a ideas vertebradoras o inspiradoras (*Leitideen*) que sirven como fuente de inspiración para introducir nuevas perspectivas de análisis y asociaciones para el futuro. En esa línea, pueden ayudar a la creación de supraconceptos o de ideas ordenadoras superiores (*overarching concepts*), que puedan utilizarse en distintos contextos y que permitan el trabajo en red cuando los conceptos aún no están maduros (Díez Sastre, 2015: 105-135). Desde esta perspectiva y volviendo sobre el problema conceptual del DAG, Darnaculleta (2016, 11-50) afirma que no existe un consenso sobre qué se entiende por Derecho y qué se entiende por Administración en el espacio jurídico global. Y probablemente ello es debido a la inexistencia de un sistema jurídico global y de una administración pública global.¹¹ Esto último es rebatible desde la posición de Kingsbury, Stewart y Krisch (2010), para quienes existe suficiente cantidad de administración global y transnacional como para poder identificar hoy en día un “espacio administrativo global” multifacético, poblado de varios y diversos tipos de instituciones regulatorias administrativas y de varios tipos de entidades que son los sujetos de la regulación, incluyendo no solo Estados sino también individuos, empresas, y ONGs.

Una comunidad científica utiliza un lenguaje científico que la identifica, la cohesiona y hace posible el diálogo entre sus miembros. Tanto más progresará cuanto más cuidadosa sea con el rigor de dicho lenguaje y la significación de sus conceptos (Vaquer, 2014:301). Para Von Bogdandy, Dann & Goldmann (2008,24-

¹¹ Agrega Darnaculleta: En términos más precisos, sospecho que el Derecho Administrativo Global no es Derecho, constato que la noción de Administración Pública Global es problemática y sostengo que es discutible incluso la tan popular dimensión global de este nuevo Derecho Administrativo. Véase: Darnaculleta M. (2016). *El Derecho Administrativo Global*. Revista de Administración Pública ISSN-L: 0034-7639, núm. 199, Madrid, enero-abril, <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.199.01>. Recuperado el 13/02/2020.

25), la noción de GAL (siglas en inglés de ley administrativa global) implica una fusión del derecho internacional y del derecho administrativo que no toma en consideración el hecho de que las normas jurídicas internacionales y las internas tienen una legitimidad de origen fundamentalmente distinta: el consentimiento estatal, por un lado, y la soberanía popular, por el otro.

Sobre el alcance del término GAL (ley administrativa global) también se ha debatido académicamente, considerando que, entre los sistemas anglosajón y europeo, las palabras ley y derecho se explican en dimensiones diferentes.

Ley y Derecho no son iguales; su diferencia no solo es ocasional, sino más bien ontológica y esencial. La ley y el derecho se comportan entre sí como potencialidad y acto, como posibilidad y realidad. La ley es solo una etapa, ciertamente necesaria, en el camino de la realización del derecho. La ley es una norma general para un gran número de casos posibles; el derecho, en cambio, decide una situación real, aquí y ahora (Kaufman, 1962).

Esta discusión sobre el carácter jurídico de GAL se entiende mejor en el contexto del common law, ya que en los sistemas jurídicos pertenecientes al derecho continental las nociones de recht, diritto, droit y derecho tienen un significado más amplio que law (Casini, 2016).

Entre las asimetrías en el concepto de derecho administrativo global, también se encuentran elucubraciones de naturaleza excluyente como la consignada por Bhupinder Singh Chimni (2006,3-27), para quien este derecho, proviene de una clase capitalista transnacional que busca legitimizar en su propio beneficio, un derecho de naturaleza imperial.

Como brevemente se ha referenciado, hay algunos puntos de inflexión en el intento de arribar a un concepto de GAD, por el hecho de que éste continúa evolucionando e integrando nuevos elementos y abstracciones; obviamente, su propia existencia y alcance está abierta a discusión (Ponce, 2010).

El profesor Cassese en las siguientes líneas advierte otras proyecciones del derecho administrativo global:

Ahora está claro que el derecho administrativo global no es solo global, no solo es administrativo y no solo es derecho. No solo es global, porque incluye muchos acuerdos y autoridades supranacionales regionales o locales. No es solo administrativo, porque incluye muchos elementos de derecho privado y constitucional. No es solo derecho, porque también incluye muchos tipos de normas blandas (Cassese, 2015:466).

De la globalización al emergente ámbito del derecho administrativo global y de éste, como irradiación de la creciente actividad administrativa transnacional a los espacios de coordinación y cooperación globales, se entreteje un andamiaje de interacción permanente, con efectos multifacéticos que impactan inevitablemente en las relaciones económicas y jurídicas de los estados.

IV. Espacios administrativos globales

Sobre la base de la distinción realizada por Kingsbury, Stewart y Krisch (2010), se concertarían en el espacio supranacional cinco espacios administrativos, con estructuras organizacionales distintas pero combinables, de las cuales surgen cotidianamente regulaciones administrativas con efectos en ciertos casos vinculantes y en otros, sujetos a la discrecionalidad estatal.

Incluso ante algunas de estas estructuras los estados han acordado someterse a su jurisdicción, como es el caso del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, órgano judicial en la esfera transnacional para resolver controversias sobre los derechos al espacio marítimo, y sin embargo, aun aceptando la fuerza vinculante de sus decisiones, éstos, pueden desistir de su recurrencia a éste, en virtud de la potestad que les permite el art. 287 de la Convención para derivar la controversia a otras instancias como la Corte Internacional de Justicia.

La complejidad para conectar la actividad jurídica de estos órganos a nivel supraestatal puede bloquearse por la inexistencia de un gobierno global y del mismo principio de legalidad, cuya madurez no es suficiente para consolidar un modelo organizativo de tal dimensión.

El anclaje de las administraciones del espacio jurídico global en una pluralidad de subgobiernos sectoriales deriva, como es evidente, del hecho de que el proceso de desarrollo de sistemas reguladores globales ha emergido y se ha consolidado en ausencia de un orden político estable o de una constitución de la comunidad mundial (Chiti, 2010).

La premisa de que los espacios administrativos globales puedan constituirse en sistemas organizativos de alcance transnacional, con normativa supraestatal receptada internamente por los estados, está sujeta aún a refutaciones en el plano estructural, empírico y jurídico, cabe sin embargo, dimensionar la dinámica de estos espacios y evaluar con sensatez, si los organismos que emergen por fuera del radar estatal, están resolviendo o respondiendo hoy, a los problemas y crisis globales.

IV.1 Administración por parte de organizaciones internacionales formales

Dentro de este grupo se encuentran organizaciones que se han constituido sobre la base de tratados y acuerdos internacionales, algunos con capacidad para imponer sanciones como el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas,¹² otras que generan legislación como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otras como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y el Banco Mundial.

Un ejemplo de regulación transnacional vinculante es la expedida por la OMS en mayo de 2012, dentro del marco de la 65.^a Asamblea Mundial de la Salud, al adoptar la resolución WHA65.17, en la que se aprobó el Plan de acción mundial

¹² El 20 de julio de 2017, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la resolución 2368 (2017). Con la aprobación de la resolución, el Consejo de Seguridad reafirmó la congelación de activos, la prohibición de viajar y el embargo de armas que afecta a todas las personas y entidades en la Lista de sanciones de EIL (Daesh) y Al-Qaida. La resolución también extendió los mandatos del Equipo de Vigilancia y la Oficina del Ombudsman hasta diciembre de 2021, y agregó ocho nombres a la Lista de sanciones de EIL (Daesh) y Al-Qaida. Véase: <https://www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/1267>. Recuperado el 28/02/2020.

sobre vacunas,¹³ como estrategia de inmunización para el mundo para el decenio 2011-2020.

Resulta pertinente examinar la intervención de la OMS frente al brote del COVID19 en su calidad de primera autoridad coordinadora de las labores internacionales para la salud. La declaración tardía en nuestro criterio de la pandemia, fue la base motivacional para decretar el estado de excepción en el Ecuador, pero también la señal de la limitada acción y decisión dentro del marco de la emergencia mundial, dejando al descubierto, su rol político antes que humanitario. El profesor David Brydan¹⁴ nos recuerda que la salud mundial siempre está mezclada con la política mundial.

El estado de bienestar, incluso en los países donde sus estructuras institucionales alcanzaron niveles prestacionales satisfactorios para los intereses públicos, hoy colapsa, las respuestas políticas estatales en oriente y occidente son igual de insuficientes como sus sistemas sanitarios, el pánico como el virus, también es global.

IV.2 Redes transnacionales y acuerdos de coordinación

Estos organismos supranacionales no generan regulatorias de carácter vinculante para todos los estados, sus resoluciones se sustentan en el compromiso de sus miembros, como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS)¹⁵ que es

¹³ El Plan de acción mundial sobre vacunas se elaboró para ayudar a hacer realidad el objetivo de gran alcance del Decenio de las Vacunas 2011-2020: un mundo en donde todos los individuos y comunidades puedan disfrutar de una vida libre de enfermedades prevenibles mediante la vacunación. Como parte de su mecanismo de control, evaluación y rendición de cuentas a través del Grupo de Expertos de Asesoramiento Estratégico sobre inmunización de la OMS, el Consejo Ejecutivo presenta anualmente a la Asamblea de la Salud los avances hacia los objetivos y metas del Plan de acción mundial sobre vacunas.

¹⁴ Los legados de estos problemas se pueden ver en la crisis de hoy. Taiwán ha tenido que luchar contra la pandemia sin estar miembro de la OMS como resultado de la oposición política de China. La falta de independencia financiera por la OMS significa que las grandes potencias como los Estados Unidos pueden causar daños instantáneos al retirar fondos. (Brydan, 2020). Véase: <https://elpais.com/ciencia/2020-04-28/la-espana-franquista-y-la-politizacion-de-la-oms.html>. Recuperado el 11/05/2020.

¹⁵ El Comité de Basilea está compuesto por 45 miembros de 28 jurisdicciones, que consisten en bancos centrales y autoridades con responsabilidad formal de la supervisión de los negocios bancarios. Además, el Comité cuenta con nueve observadores, incluidos bancos centrales, grupos de supervisión, organizaciones internacionales y otros organismos. Véase: <https://www.bis.org/bcbis/index.htm>. Recuperado el 21/01/2020.

el principal creador de estándares globales para la regulación prudencial de los bancos y proporciona un foro para la cooperación en asuntos de supervisión bancaria. Su mandato es fortalecer la regulación, supervisión y prácticas de los bancos en todo el mundo con el propósito de mejorar la estabilidad financiera.

En marzo de 2009, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México se integró al Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria, lo que representó un reconocimiento de la comunidad internacional de reguladores y supervisores bancarios, con respecto de la labor de modernización del marco legal y de las prácticas de regulación y supervisión bancaria. México fue uno de los primeros países en implementar los Acuerdos de Basilea III en su sistema bancario, que son parte de una serie de iniciativas, promovidas por el Foro de Estabilidad Financiera (FSB, Financial Stability Board por sus siglas en inglés) y el G-20, para fortalecer el sistema financiero internacional, tras la crisis financiera global de 2008.¹⁶

Otro acuerdo de coordinación es la Organización Mundial del Comercio (OMC), una red internacional que genera normas que rigen el comercio entre los países, cuenta con más de 160 miembros que representan el 98% del comercio mundial. Las controversias de origen comercial entre estados se someten a conocimiento del Consejo General de la OMC en calidad de Órgano de Solución de diferencias. Las negociaciones entre los estados se concretan en acuerdos relacionados con varios aspectos como acceso a los mercados de las mercaderías, negociaciones sobre la agricultura, aranceles, balanza de pagos, licencias de importación, medidas de salvaguardia, entre otros; al respecto se registra la reclamación presentada por Chile a Argentina el 14 de septiembre de 2001, respecto de una medida de salvaguardia¹⁷ definitiva aplicada por el segundo país a las importaciones de

¹⁶ Comisión Nacional Bancaria y de Valores. (15 de diciembre de 2017). Reglas de Capitalización. Véase: <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/basilea-compliance>. Recuperado el 03/03/2020.

¹⁷ Acuerdo sobre Salvaguardias.- Artículo 2: Condiciones 1. Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas infra, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño

duraznos en agua edulcorada, incluido el jarabe, conservados de otra forma o en agua. Según Chile, la medida de salvaguardia definitiva aplicada por la Argentina era incompatible con los artículos 2, 4, 5 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994.

IV.3 Órganos nacionales regulados por tratados, redes u otros regímenes cooperativos

Dentro de la esfera estatal se mantienen activados entes gubernamentales que forman parte de las administraciones públicas nacionales, generando políticas públicas en armonía con regulaciones internacionales, a estos se suman entes no gubernamentales que actúan en conexión con espacios de administración transnacional para fortalecer la toma de decisiones y cumplir objetivos de interés internacional compartido. El Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) entrega las certificaciones ambientales “punto verde” y “carbono neutro”, con el objetivo de incentivar al sector público y privado, a emplear nuevas y mejores prácticas productivas y de servicios. Así mismo, el Ecuador participa en el Proyecto de Adaptación a los Impactos del Cambio Climático en Recursos Hídricos en los Andes (AICCA), iniciativa que también se desarrolla en Colombia, Perú y Bolivia, con financiamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés). Estas estrategias nacionales e interregionales se enlazan a acuerdos internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.¹⁸

grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. Véase: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/25-safeg_e.htm. Recuperado el 02/03/2020.

¹⁸ El acuerdo final de la COP25 adoptado en su vigésima quinta reunión organizada y presidida por Chile, entre el 2 y el 13 de diciembre de 2019 en Madrid, establece que los países deberán presentar en 2020 unos compromisos más ambiciosos de reducción de emisiones (las llamadas Contribuciones Nacionales Determinadas) para hacer frente a la emergencia climática. Según el acuerdo, el conocimiento científico será “el eje principal” que debe orientar las decisiones climáticas de los países para aumentar su ambición, que debe actualizarse permanentemente de acuerdo a los avances de la ciencia. El texto recoge “el imperativo” de que la transición hacia un mundo sin emisiones sea justa e impulse la creación de empleo decente. El acuerdo reconoce además la acción climática de los actores no gubernamentales, a quienes invita a que la incrementen y generalicen

Las Partes tienen derecho al desarrollo sostenible y deberían promoverlo. Las políticas y medidas para proteger el sistema climático contra el cambio inducido por el ser humano deberían ser apropiadas para las condiciones específicas de cada una de las Partes y estar integradas en los programas nacionales de desarrollo, tomando en cuenta que el crecimiento económico es esencial para la adopción de medidas encaminadas a hacer frente al cambio climático.¹⁹

IV.4 Administraciones híbridas intergubernamentales privadas

Otra forma de administración global se configura con la mixtura de organizaciones públicas y privadas, de su intervención han resultado procesos de estandarización que en ciertos casos se han asumido como vinculantes para los estados. Un ejemplo es la Corporación de Internet para Nombres y Números Asignados (ICANN), una corporación de bien público y sin fines de lucro, con una comunidad integrada por diferentes actores,²⁰ su misión es ayudar a garantizar una Internet global, unificada, estable y segura.

Para contactar a otra persona en Internet, es necesario ingresar una dirección, un nombre o un número en el computador u otro dispositivo. Esa dirección debe ser única para que las

estrategias compatibles con el clima. Véase: <https://www.efeverde.com/noticias/acuerdo-la-cumbre-del-clima-mas-ambiciosos-desde-2020/>. Recuperado el 15/03/2020

¹⁹ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Artículo 3. Principios. numeral 4.

²⁰ ICANN es una entidad de múltiples partes interesadas en la que los gobiernos deben participar junto con la industria de nombres de dominio, la comunidad técnica, los usuarios comerciales y no comerciales, y la sociedad civil. El vínculo de ICANN con los estados se evidencia a través del Comité Asesor Gubernamental (GAC), que brinda asesoramiento sobre aspectos de política pública de las responsabilidades de ICANN con respecto al Sistema de nombres de dominio de Internet. Además de estados, la ICANN integra en su estructura a organizaciones de observadores no gubernamentales como: Telecomunidad Asia Pacífico, Unión Africana de Telecomunicaciones, Unión de Telecomunicaciones del Caribe (CTU), Agencia Espacial Europea, Foro de las islas del Pacífico, La Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) y organizaciones regionales como la Liga de Estados Árabes. Véase: <https://gac.icann.org/about/members#>. Recuperado el 05/03/2020.

computadoras puedan localizarse unas a otras. La ICANN ayuda a coordinar y brindar soporte a estos identificadores únicos en todo el mundo.²¹

IV.5 Administraciones privadas

Dentro de la tipología propuesta por Kingsbury, Stewart y Krisch (2010), también figuran los órganos privados como otra forma de administración global, el alcance de las regulatorias de estas ONGs ha calado profundo dentro de las empresas estatales, sus acciones administrativas traducidas en normas de estandarización o certificaciones generan efectos dentro de la política comercial internacional, es el caso de la Organización Internacional para la Estandarización (ISO por sus siglas en inglés), una entidad no gubernamental independiente con una membresía de 164 organismos nacionales de normalización. ISO crea documentos que proporcionan requisitos, especificaciones, pautas o características que se pueden usar de manera consistente para garantizar que los materiales, productos, procesos y servicios sean adecuados para su propósito. Algunos de los estándares más conocidos son las Normas: ISO 9000-Gestión de Calidad, ISO / IEC 27001 - Gestión de seguridad de la información, Códigos de Idioma ISO 639, ISO 13216 ISOFIX Asientos infantiles para automóviles, ISO 13485 Dispositivos Médicos, ISO 22000 Gestión de seguridad alimentaria, ISO 26000 Responsabilidad Social, ISO 31000 Gestión de Riesgos, ISO 37001 Sistemas de gestión anti soborno, ISO 45001 Seguridad y Salud Laboral.

Para describir con mayor detalle uno de los estándares aprobados, referenciamos la Norma ISO 4217: 2015²² que normaliza códigos para la representación de monedas:

²¹ <https://www.icann.org/news/announcement-2020-02-19-es>. Recuperado el 05/03/2020.

²² Este estándar establece códigos internacionalmente reconocidos para la representación de monedas que permiten claridad y reducen errores. Las monedas se representan tanto numérica como alfabéticamente, utilizando tres dígitos o tres letras. Algunos de los códigos alfabéticos para las principales monedas son familiares, como “EUR” para euros. Afortunadamente, ISO 4217 cubre todo, desde afganos hasta kwacha zambiano. Véase: <https://www.iso.org/iso-4217-currency-codes.html>_Recuperado el 06/03/2020.

Esta Norma Internacional especifica la estructura de un código alfabético de tres letras y un código numérico equivalente de tres dígitos para la representación de monedas. Para aquellas monedas que tienen unidades menores, también muestra la relación decimal entre dichas unidades y la moneda misma. El alcance de esta Norma Internacional también incluye fondos y metales preciosos. Esta norma internacional también incluye pautas básicas para su mantenimiento. Esta Norma Internacional está destinada para su uso en cualquier aplicación de comercio, comercio y banca, donde se requiera que se describan monedas y, cuando corresponda, fondos. Está diseñado para ser igualmente adecuado para usuarios manuales y para aquellos que emplean sistemas automatizados.

Otra organización de composición privada que se sostiene en el espacio global es la Agencia Mundial Antidopaje (AMA) o WADA (World Anti-Doping Agency), su accionar vincula sin embargo a federaciones internacionales, organizaciones nacionales antidopaje, comités olímpicos y paralímpicos, gobiernos, laboratorios e industrias farmacéuticas. Se encuentra financiada por el movimiento deportivo y los gobiernos del mundo. Sus actividades incluyen investigación científica, educación, desarrollo de capacidades antidopaje y monitoreo del Código Mundial Antidopaje,²³ documento que armoniza las políticas antidopaje en todos los deportes y todos los países. La AMA aplica el Estándar Internacional para Controles e Investigaciones, su objetivo, es planificar controles inteligentes y efectivos, tanto en competición como fuera de competición, y mantener la integridad e identidad de las muestras recogidas desde el momento en que el deportista recibe notificación de la prueba hasta el momento en que las muestras son enviadas al laboratorio para su análisis.

La Agencia Mundial Antidopaje (AMA) interviene en procesos de investigación, activa sus facultades dentro de las jurisdicciones nacionales que se han adherido al

²³ Código Mundial Antidopaje 2015. Propósito, ámbito de aplicación y organización del programa mundial antidopaje y del código. p. 1. El Código es el documento fundamental y universal en el que se basa el Programa Mundial Antidopaje en el deporte. El propósito del Código es promover la lucha contra el dopaje mediante la armonización universal de los principales elementos relacionados con la lucha antidopaje. El Código es lo suficientemente preciso para lograr una armonización completa sobre cuestiones en las que se requiere uniformidad, aunque lo bastante general en otras áreas para permitir una cierta flexibilidad en lo que respecta a la forma en que se aplican los principios antidopaje admitidos. El Código ha sido redactado otorgando la debida consideración a los principios de la proporcionalidad y los derechos humanos.

Código Mundial Antidopaje, por ejemplo, apelando ante el Tribunal de Arbitraje del Deporte (TAD) las decisiones de las comisiones antidopaje nacionales,²⁴ cuando se presuman contrarias a las normas instituidas;

Artículo 13 del Código: Apelaciones 13.3 No Emisión de la Decisión de la Organización Antidopaje dentro del Plazo Establecido. - Si, en un caso en particular, una Organización Antidopaje no emite un dictamen sobre si se ha cometido una infracción de las normas antidopaje dentro de un plazo razonable establecido por la AMA, ésta podrá optar por recurrir directamente al TAD, como si la Organización Antidopaje hubiera dictaminado que no ha existido infracción de las normas antidopaje. Si el tribunal de expertos del TAD determina que sí ha existido tal infracción y que la AMA ha actuado razonablemente al decidirse por recurrir directamente al TAD, la Organización Antidopaje reembolsará a la AMA el coste del juicio y de los abogados correspondientes a este recurso (EICI,2017).²⁵

La AMA suma positivamente al control del dopaje, sin embargo al erigirse sobre un andamiaje de administración adherida al derecho privado suizo, carece de jurisdicción obligatoria, y el código mundial antidopaje, al no tener la fuerza de una fuente de derecho internacional público, se reserva a la adherencia discrecional de los estados.

V. Problemas de legitimación de las normas administrativas globales

No es un debate agotado insistir en la circulación de estándares normativos por los espacios supraestatales y en su incorporación atípica en los ordenamientos jurídicos domésticos, la quimérica construcción de un gobierno global o la idea

²⁴ Véase: Apelación World Anti-Doping Agency V. Panel Antidopaje de Puerto Rico en el caso Efraín Ortiz.

²⁵ Estándar Internacional para Controles e Investigaciones (EICI, 2017). Agencia Mundial Antidopaje. www.wada-ama.org. Recuperado el 09/03/2020.

de Luigi Ferrajoli de una Constitución para la tierra como herramienta de gobernanza global, continuarán cuestionándose o alentándose desde del foro académico, máxime si presenciamos la incapacidad política de los líderes para gestionar conflictos transfronterizos.

Surgen algunas preguntas derivadas de la relación entre la globalización como proceso de transformación de los ordenamientos jurídicos y el desarrollo inconcluso del derecho administrativo global como instrumento de modulación de las regulaciones administrativas asumidas por agencias internacionales:

¿Pueden legitimarse internamente las normas administrativas globales?, ¿sobre la base de qué fuentes?, de qué principios?, bajo qué reglas se organizarían los procedimientos legislativos de cada estado para incorporar internamente su reconocimiento jurídico?, que órganos jurisdiccionales en el espacio supranacional reconocerían la legalidad del acto administrativo transnacional?, son algunas grietas que aún no se subsanan para convalidar la teorización y practicidad de este paradigma jurídico. Como lo describe García Rubio, ese derecho administrativo global, si pretende asumir las características de un <<derecho>> y no meras normas administrativas, deberá, tal y como reseñara en su momento el maestro García de Enterría, recoger esos principios, que en su sustrato son la base de la democracia occidental (García Rubio, 2016).

La primera dificultad con la que se cuenta para la construcción de un auténtico derecho global viene sugerida por la diferente naturaleza que tienen que ver con ese hipotético Derecho a construir o *in fieri*. No existe una Constitución, como sucede en los derechos de los Estados. Tampoco un poder legislativo, y desde luego los entes con poder normativo son muy variados. En muchas ocasiones las fuentes de ese Derecho Global proceden, pero no siempre, de convenciones y acuerdos internacionales o de declaraciones universales, pero, en todo caso, la aplicación de lo acordado y desarrollado no depende ya de los estados firmantes. Aunque parezca teóricamente sorprendente, ocurre que Estados que han contribuido a proporcionar esa cobertura supraestatal en ocasiones no siempre aceptan las decisiones de los organismos que han surgido como consecuencia del acuerdo inicial (Meilán Gil, 2011).

Resulta insoslayable no aludir lo atinente a la legitimación de las regulaciones de orden administrativo expedidas por la agencias públicas, privadas o mixtas

que figuran como parte de la administración global. El enfoque se centra en la derivación de problemas de constitucionalidad por la forma o por el fondo de estas normas que pueden tornarse vinculantes para los sujetos de derecho dentro de los estados, sin haber previamente sido canalizadas por los procedimientos legislativos internos.

La inacción de los órganos ejecutivos o parlamentarios estatales en el proceso de formación o de integración de estas regulaciones administrativas en el ordenamiento jurídico nacional, *prima facie* compromete su validez y constitucionalidad. En este orden, el profesor Horacio Rosatti (2018) sostiene que el ingreso al orden jurídico nacional de estas regulaciones administrativas emitidas desde espacios transnacionales, causa un déficit de legitimación, control ransparencia,²⁶ presupuestos primarios en cualquier sistema jurídico,²⁷ sin embargo, la aplicación de estos valores constituye una exigencia de mínimos que no siempre resulta suficiente para legitimar la actuación administrativa en el ámbito internacional (Biaggini, 2008). Sobre el problema de la legitimidad de la acción administrativa global, el profesor Rodríguez-Arana (2016) advierte que ésta, no debe ser contemplada únicamente desde la perspectiva de la eficacia y de la eficiencia, que más bien, la legitimidad ha de venir amparada por sistemas democráticos de producción de actos y normas en los que brille con luz propia el pleno respeto y promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

²⁶ Agrega el profesor Rosatti, que es importante entender la distinción entre derecho administrativo global y espacio administrativo global; el primero es un sistema de normas, principios, valores, con jurisprudencia y doctrina; el segundo supone asumir desde lo fáctico que hay un conjunto de regulaciones transnacionales. Rosatti, H. (2018). Conferencia Inaugural, VI Congreso Internacional de Abogacía Pública, Local y Federal “*Diálogo y convergencias entre el Derecho Administrativo Global y el Derecho Administrativo del Estado Constitucional Social de Derecho*” Buenos Aires.

²⁷ La doctrina germánica constata que, efectivamente, los valores que promueven la «accountability» en la esfera global, información, transparencia, razonabilidad, participación y control, constituyen el armazón del Derecho Administrativo de nuevo cuño. Véanse en estas líneas las diversas colaboraciones a la obra colectiva coordinada por Möllers, C; Vosskuhle, A; y Walter, C. (eds.), (2007). *Internationales Verwaltungsrecht. Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*, Mohr Siebeck, Tübingen, pág. 51. Véase también: Rodríguez-Arana, (2016) “Ciertamente, uno de los peligros que se avizoran cuando nos acercamos al estudio de la administración global y, sobre todo, cuando estudiamos el Derecho Administrativo Global, es la facilidad con la que estas nuevas realidades jurídicas y estructurales pueden escapar al control, al sistema de accountability o de rendición de cuentas que debe caracterizar a una verdadera y genuina administración democrática” *El Derecho Administrativo Global y el arbitraje internacional de inversiones*. INAP, p.26.

La carencia de legitimidad de normas administrativas expedidas en algunos espacios administrativos globales y receptadas dentro de los estados, puede reducir el nivel de participación democrática institucional, y más, cuando emanan de órganos internacionales de naturaleza privada que no se han consolidado formalmente o a los que no se han adherido los estados en forma oficial cediendo parte de su soberanía.²⁸

Otro resquicio que se identifica en el desarrollo y consolidación del GAD como ciencia jurídica, es el modelo limitado de gobernanza global que existe hoy. En el razonamiento de Stiglitz (2006), tenemos un sistema caótico y descoordinado de gobernanza global sin gobierno global que se reduce a una serie de instituciones y acuerdos que versan sobre problemas determinados: del calentamiento global al comercio internacional, pasando por los flujos de capitales. Los ministros de Economía y Hacienda debaten las cuestiones que les afectan en el marco del FMI, sin preocuparse de cómo sus decisiones influyen sobre el medio ambiente o la sanidad mundial. [...] La gobernanza se encuentra en el núcleo central del fracaso de la globalización [...].

Se comparte adicionalmente la preocupación por la ejecución de las decisiones administrativas expedidas desde espacios transnacionales, su fuerza coercitiva prácticamente se subordina al consentimiento de cada estado. La ejecutividad de las decisiones globales quedan en manos de la voluntad y de la colaboración de los estados, del juego de intereses contrapuestos, de complejos mecanismos de <<retorsión>>. Ninguno es capaz de asegurar por sí mismo resultados ciertos. El problema principal, sin embargo, reside en que no todas las decisiones que se adoptan a nivel global cuentan con mecanismos que aseguren su cumplimiento (Cassese, 2010).

²⁸ También están las organizaciones no constituidas por Estados: por ejemplo, la FAO ha dado origen a más de 25 organizaciones. Los Estados sólo son promotores indirectos de este tipo de organizaciones: entran y se convierten en miembros como parte de la organización que las constituye, mediante silencio de asentimiento. Véase: Cassese, S. (2002). *El espacio jurídico global*. Revista de Administración Pública, Núm. 157. Enero-abril, p. 17.

VI. Conclusiones

El derecho administrativo global como paradigma de la ciencia jurídica, mantiene activo el foro de discusión política y filosófica sobre la categoría de normas administrativas que desde algunas aristas se ha pretendido darles a los estándares normativos aprobados por agencias transnacionales públicas, privadas e híbridas.

El concepto de “administración pública global” es una noción difusa, su reconocimiento se afianza en el accionar desplegado desde instancias transnacionales que no siempre tiene recepción vinculante en los ordenamientos jurídicos domésticos; se trata de un primer obstáculo que nos lleva a distinguir si estamos frente a un derecho administrativo global, o como lo han planteado los críticos, frente a espacios administrativos globales.

Las contradicciones sobre la ausencia de un sistema de fuentes, principios, jurisprudencia y doctrina propios, restringen la vigencia del derecho administrativo global, mermando su consistencia como ciencia autónoma y encasillándolo como vertiente del derecho internacional.

La gobernanza global es una suerte de idealización en un escenario de crecimiento estatal con desequilibrios e intereses diametralmente opuestos; la gestión de asuntos globales como parte de un proceso integrador está supeditado a coyunturas políticas y económicas y a sesgos ideológicos.

La dimensión global del derecho administrativo, que puede resultar un tanto rimbombante, ha funcionado con más eficacia dentro de sistemas jurídicos comunitarios como la Unión Europea, y, aun así, hemos observado algunas grietas por el Brexit y sus efectos, lo que denota, que aun en bloques estatales compactos, las normas administrativas pueden readaptarse a escenarios de gobierno autónomos.

El acto administrativo transnacional controvierte postulados clásicos, la competencia del órgano es abstracta, la motivación de las decisiones adoptadas en el espacio supraestatal es escasa, su procedimiento en algunos casos puede viciarse por la indeterminación de los interesados, el control de constitucionalidad es limitado, la ejecutividad del acto depende de la voluntariedad estatal, por lo que sus efectos jurídicos se debaten en una suerte de discrecionalidad interna.

Bibliografía

- Biaggini, G (2008). «*Die Entwicklung eines Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft*». VVDStRL, 67, pág. 413; C. MÖLLERS y J. P. TERHECHTE (2011: 1447).
- Cassese, Sabino (2002). *El espacio jurídico global*. Revista de Administración Pública, Núm. 157. Enero-abril.
- Cassese, Sabino (2010). *El Derecho Global: Justicia y Democracia más allá del Estado*. Sevilla, Editorial Derecho Global.
- Cassese, Sabino (2015). *Derecho Administrativo: Historia y Futuro*. Global Law Press. Editorial Derecho Global. INAP.
- Casini, Lorenzo (2016) “*Global administrative law scholarship*”, en Cassese, Sabino (ed.), *Research handbook on global administrative law*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Chimni, Bhupinder Singh (2006). “*Third World approaches to international law: a manifesto*”, *International Community Law Review*, 2006, 8, (1).
- Chiti, Edoardo (2010). *Derecho administrativo global organización, procedimiento, control judicial*. INAP. Marcial Pons. Madrid.
- Código Mundial Antidopaje 2015.
- Darnaculleta, M. Mercé (2016). *El Derecho Administrativo Global*. Revista de Administración Pública ISSN-L: 0034-7639, núm. 199, Madrid, enero-abril (2016), <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.199.01>
- Díez Sastre (2015). *La formación de conceptos dogmáticos en el Derecho Público*. Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid, 31.
- Domingo, Rafael (2016). *¿Qué es el Derecho Global?* Lima, Universidad de Lima Fondo Editorial.
- Estándar Internacional para Controles e Investigaciones (EICI) (2017). Agencia Mundial Antidopaje.
- Esty, Daniel (2006). *Good Governance at the Supranacional Scale: Globalizing Administrative Law*, *The Yale Law Journal*, 115.

- Fukuyama, Francis (1996). *Confianza*. Atlántida, Buenos Aires. s. p.
- García Rubio, Fernando (2016). *El Derecho Administrativo en un Entorno Internacional: Estudios de Derecho Territorial Administrativo Comparado*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Geronimo, Félix (2016). *El Brexit*. Createspace Independent P.
- Ianni, Octavio (1996). *Teorías de la globalización*. Siglo veintiuno editores.
- Kaufman, Arthur (1962). *Gesetz und Recht*, en *Rechtsphilosophie im Wandel. Stationen eines Weges*, Athenaum, Frankfurt a.M.1972.
- Kingsbury, Benedict; Krisch, Nico y Stewart, Richard B (2010). *El Surgimiento del Derecho Administrativo Global*. Colombia, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Revista de Derecho Público.
- Laporta, Francisco (2007). “*Globalización e imperio de la ley. Algunas dudas westfalianas*” en Carbonell, Miguel y Vásquez, Rodolfo (coord.). *La globalización y el orden jurídico. Reflexiones contextuales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Meilán Gil, José (2011). *Una aproximación al derecho administrativo global*. Sevilla, Editor Global Law Press.
- Möllers, C; Vosskuhle, A; y Walter, C. (eds.), (2007). *Internationales Verwaltungsrecht. Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Mondragón, Juan & Bonilla, Iván (2003). *Geopolítica de la Globalización*, en: *Globalización y derecho*. Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com>
- Moses, Jonathon (2006). *International Migration, Globalization's Last Frontier* (Zed Books, Londres, Nueva York).
- Pajuelo, Ramón (2004). *Globalización y diversidad cultural. Una mirada desde América Latina*. Lima, IEP.
- Ponce Solé, Juli (2010). (Coord.) *Derecho administrativo global organización, procedimiento, control judicial*. INAP. Marcial Pons Madrid /Barcelona /Buenos Aires.
- Plan de Acción Mundial sobre Vacunas 2011-2020 (2013). Ginebra, Organización Mundial de la Salud.

- Rodríguez-Arana, Jaime (coord.) & Hernández José. (coord.) (2016). *El Derecho Administrativo Global y el arbitraje internacional de inversiones*. INAP.
- Rosatti, Horacio (2018). Conferencia Inaugural, VI Congreso Internacional de Abogacía Pública, Local y Federal “Diálogo y convergencias entre el Derecho Administrativo Global y el Derecho Administrativo del Estado Constitucional Social de Derecho” Buenos Aires.
- Samper, Ernesto (2003). *Globalización y derecho*. Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com>
- Stiglitz, Joseph (2002). *El malestar de la globalización*. Santillana, Madrid.
- Stiglitz, Joseph (2006). *La globalizzazione che funziona*. Einaudi, Torino.
- Vaquero Caballería, M (2014). «*La formación de conceptos en el Derecho público: un comentario*» RVAP, 99-100.
- Vidal, Roberto (2007). *Derecho global y desplazamiento interno: creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el derecho contemporáneo*. Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Von Bogdandy, Dann & Goldmann (2008). “*Developing the publicness of public international law...*”, p. 1393; y Von Bogdandy, Dann & Goldmann, “*Developing the publicness of public international law...*”, (2010).

Páginas Web

- <https://www.youtube.com/watch?v=XNc8Zap4UGg>
- <https://www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/1267>
- <https://www.iilj.org/GAL/>
- <https://www.efeverde.com/noticias/acuerdo-la-cumbre-del-clima-mas-ambiciosos-desde-2020/>
- https://apps.who.int/iris/bitstream/andle/10665/85398/9789243504988_

spa.pdf?sequence=1)

<https://elpais.com/ciencia/2020-04-28/la-espana-franquista-y-la-politizacion-de-la-oms.html>.

<https://www.bis.org/bcbs/index.htm>

<https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/basilea-compliance>

<https://www.icann.org/news/announcement-2020-02-19-es>

<https://gac.icann.org/about/members#>

<https://www.iso.org/standard/64758.html>

https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/25-safeg_e.htm

www.wada-ama.org

Como citar el artículo: Costa, M. (2020). Los espacios administrativos globales, legitimidad y eficacia de sus regulaciones. *Derecho Global, Estudios sobre Derecho y Justicia*, V. (15) pp. 113-141 <https://DOI.org/10.32870/dgedj.v5i15.344>