

El acceso a la justicia en América Latina: Una aproximación multidimensional

Juan Carlos Sainz Borgo
Editor



Universidad
para la Paz



Primera Edición

**El acceso a la justicia en América Latina:
Una aproximación multidimensional**

Copyright 2023 UPEACE Press
Universidad para la Paz, San José, Costa Rica, 2023

La Universidad para la Paz, fue establecida en diciembre de 1980,
por mandato de la Asamblea General de Naciones Unidas
a través de su resolución 35/55.

Dr. Francisco Rojas Aravena, Rector, UPEACE
Dr. Juan Carlos Sainz Borgo, Vicerrector, UPEACE

ISBN: 978-9930-542-51-4

Impreso San José, Costa Rica por PDigital. Julio 2023.



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Derecho Administrativo, estados y globalización: a propósito de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la ONU

Jorge Luis Suárez Mejías

Introducción

Normalmente la emanación del Derecho Administrativo se asocia con los Estados en el sentido de que son éstos los únicos que pueden producirlo, en concreto el régimen jurídico de las Administraciones Públicas nacionales. En cambio, al Derecho Internacional se le da el monopolio de la regulación de todo lo que tiene que ver con las relaciones de los Estados entre sí y todo lo que tiene que ver con el mundo de las organizaciones internacionales.

Esto, en efecto, durante mucho tiempo fue así, debido a que el mundo internacional y el interno de los Estados se consideraban dos compartimientos estancos o círculos separados, con algunas conexiones entre sí pero manteniendo cada uno su naturaleza, con excepción de algunas épocas en las cuales se aceptó en áreas muy puntuales la existencia del llamado Derecho Administrativo internacional, el cual para algunos, sin embargo, era considerado Derecho Internacional.

No obstante, en los últimos tiempos se ha producido en el mundo un fenómeno muy importante: la globalización. Fenómeno éste que ha acercado ambos mundos jurídicos porque, más allá de la estricta área de relaciones entre Estados manejado por tratados, ha generado lo que ha dado en llamarse como “espacio administrativo global”, colocado a medio camino entre lo internacional puro y lo nacional porque, si bien tiene aquél un origen internacional, no obstante

al mismo tiempo se producen actos de naturaleza administrativa y no puede tener efectos prácticos si en su dinámica no intervienen los Estados, aunque no sean dictados por éstos, especialmente las Administraciones Públicas nacionales, pero también figuras privadas, ya sea aplicándolos en la práctica o dejando que desde ese espacio administrativo global los actos producidos tengan efectos directamente los ciudadanos.

Así las cosas, la globalización, además de ser un fenómeno determinante en la vida de los países en muchas áreas, sobre todo en aspectos económicos, comerciales, financieros, ambientales, de seguridad, calidad, tecnológicos, entre otros, también tiene su arista jurídica porque al final hubo de regular todo ello, lo cual no podían hacer los Estados a través de sus derechos nacionales sino más bien conformándose los ordenamientos jurídicos estatales para parecerse más entre sí frente a una globalización innegable y efectiva, no solo en lo que tiene que ver con las relaciones internacionales en sí mismas sino para su funcionamiento interno, lo que antes era estricta competencia soberana de los Estados y que bastaba con sus derechos nacionales, donde las organizaciones internacionales no podían entrar, salvo que las Constituciones lo permitieran.

En efecto, durante muchos años esta relación entre los derechos nacionales y el Derecho Internacional se trató de explicar con las famosas teorías dualista y monista, pero a partir de la globalización como fenómeno mundial de efectos impredecibles pero reales, estas teorías resultaron insuficientes, tuvieron que ser revisadas y hubo de inventar otros mecanismos jurídicos para justificar esta posibilidad de existencia y aplicación del llamado derecho de la gobernanza global, el cual no era simplemente internacional porque estaban involucrados muchos aspectos internos de los Estados.

Es por esta inevitable mayor interconexión y dependencia de los Estados entre sí en muchos aspectos que produce la globalización, lo que finalmente incluyó lo jurídico, donde cada país ya no podía pretender manejarse de manera cerrada y autárquica en sus asuntos con su derecho nacional, con un concepto de soberanía absoluto y clásico. Aparece la globalización para quedarse, incluso la jurídica

y con ésta el redimensionamiento de muchas ramas del derecho nacionales, motivo por el cual aparecieron sus equivalentes para el mundo global, sin desaparecer las clásicas de tipo nacional e internacional.

Así las cosas, como ha pasado en otras ramas del derecho, el Derecho Administrativo nacional no era capaz de llegar, explicar y regular ciertas situaciones administrativas provenientes de la globalización (Restrepo Medina, 2010) en ese llamado “espacio administrativo global”, las cuales tampoco podían entrar en el mundo estricto del Derecho Internacional clásico porque, si bien tenían como base tratados entre Estados, incluso entre factores privados funcionando en red, en ese espacio se producen manifestaciones jurídicas cuya ejecución genera normas y actos administrativos globales, no ya puramente internacionales en la que su aplicación dependiese de cláusulas constitucionales internas y cuya dinámica de incorporación nacional es otra.

Es por lo anterior que el Derecho Administrativo puro o clásico, esto es, de origen y carácter estrictamente nacional y producido por el poder público estatal, no podía entrar en situaciones jurídicas que eran internacionales, pero donde tampoco el Derecho Internacional clásico tenía alcance porque eran -y son- de naturaleza administrativa, con incidencia directa en los Estados y sus órganos, sin necesidad de que éstos lo conviertan en derecho nacional o sea aceptada internamente su aplicación por las estructuras nacionales, tanto públicas como privadas y que incluso regulan directamente la vida de los ciudadanos, todo desde, insistimos, de un “espacio administrativo global”. Por esto aparece el Derecho Administrativo Global.

1. Derecho Administrativo Global: denominación, significado y surgimiento

El Derecho Administrativo Global es entendido por algunos autores como la generación de normas obligatorias para los Estados y sus componentes desde las llamadas Administraciones globales, ya no Administraciones Públicas nacionales, en aplicación o ejecución de tratados internacionales, las cuales, dependiendo del caso, necesitarán

desarrollo o aplicación de las estructuras nacionales; sean estas administrativas, legislativas o judiciales, aunque en otras se podrán aplicar directamente en los Estados si los tratados fueron aprobados nacionalmente con esa cualidad (Stewart, 2016).

Sabino Cassese, el prestigioso administrativista italiano, llama a este derecho como “Derecho Administrativo supraestatal” y, según él, “presenta rasgos distintos, peculiaridades desconocidas en los Derechos Administrativos nacionales. Existen en él aparatos administrativos que producen reglas de acción y realizan actividades ejecutivas. Las dimensiones de los aparatos y la cantidad de normas y de decisiones administrativas que éstos producen sitúa en un segundo plano las normas pactadas (los tratados), que constituyen la base del Derecho Administrativo global. El Derecho Administrativo compete con el Derecho Internacional” (Cassese, 2014).

Agrega este autor que:

“[E]l Derecho Administrativo supraestatal actúa también de otras tres formas: otorgando fuerza ejecutiva a reglas dispuestas por otros aparatos (llamados *borrowing regimes*): por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio otorga eficacia normativa a las “invitaciones” de la Comisión Codex Alimentarius); estableciendo criterios para la acción de otras invitaciones, las nacionales, a las que se pide que actúen según estándares globales (por ejemplo, los órganos de la Organización Mundial del Comercio obligan a las Administraciones nacionales a tomar decisiones basándose en criterios científicos o tras haber consultado con otras Administraciones nacionales); y, finalmente, obligando o incentivando los ordenamientos nacionales a abrirse los unos a los otros y a establecer vínculos entre ellos (por ejemplo, los órganos de la Organización Mundial del Comercio promueven “acuerdos de equivalencia” entre las Administraciones nacionales). Además, el Derecho Administrativo supraestatal no evoluciona sólo desde arriba, sino también por la acción de las autoridades nacionales que se agrupan en red y, de este modo, organizan cuerpos propios de normas al margen de las estatales (por ejemplo, las autoridades nacionales de control de las sociedades y de la bolsa se asocian en una institución especial que favorece los intercambios de

información y la colaboración). En resumen, la complejidad de los Derechos Administrativos, convertidos en “órdenes plurales”, cuya identidad no se manifiesta en las cosas en sí sino en sus relaciones, es mucho mayor, tanto por la superposición de varios niveles y por las relaciones verticales que se entrelazan partiendo de arriba y de abajo, como por las relaciones que se establecen horizontal o diagonalmente” (Cassese, 2014).

Así, concluye este autor que:

“Sería un error creer que el Derecho Administrativo Global sólo se compone de la esfera (o nivel) de normas y organismos superiores a los Estados. La esfera global interacciona con la esfera (o nivel) inferior, influye en ella, o la deja libre, aunque en casos puntuales establezca imposiciones específicas. Actúa como el Señor en la teoría escolástica de las “causas segundas”: aun siendo causa primera de todo, se abstiene de actuar en cada caso particular y entrega una parte de su cometido a otras leyes, salvo intervenciones extraordinarias” (Cassese, 2014).

Otra denominación es la que propone Schmidt-Assmann al referirse al “Derecho Administrativo Internacional”, visto que “resulta apreciable también una tendencia en el Derecho Administrativo a la internacionalización” que “[constituye una consecuencia de la creciente internacionalización de las relaciones entre Administraciones”, toda vez que “[l]a internacionalización se aprecia, por ejemplo, a nivel regional en la cooperación policial entre Estados vecinos; o en la cooperación transfronteriza entre municipios y asociaciones de municipios, con el propósito de planificar las carreteras y otros equipamientos locales. También se pone de manifiesto en la cooperación de las Administraciones financieras en el contexto de convenios sobre doble imposición; o en el ámbito social con los acuerdos sobre seguridad social” (Schmidt-Assmann, 2012).

Lo anterior permite a este autor concluir que “por Derecho Administrativo Internacional procede entender más bien el Derecho Administrativo fundado en el Derecho Internacional, que cuenta con tres grandes círculos funcionales: es el Derecho de la acción de las

instancias administrativas internacionales; el Derecho determinante de las legislaciones administrativas nacionales; y el Derecho de la cooperación de específicas estructuras asociativas” (Schmidt-Assmann, 2012).

Para este autor alemán, “[l]a actuación administrativa internacionalizada se da asimismo en las redes de organizaciones, por ejemplo, para la supervisión bancaria y de los mercados financieros, supuestos éstos en los que se opera frecuentemente en términos de Derecho blando o *soft law* y acuerdos o *agreements*, que, aunque jurídicamente no vinculantes, resultan en la práctica muy influyentes” y “las actividades administrativas de las organizaciones internacionales, tales como el Banco Mundial en el marco de la ayuda al desarrollo; la Organización Mundial del Comercio; la Organización Mundial de la Salud, así como la ONU y su Consejo de Seguridad (piénsese, por ejemplo, en las concretas resoluciones aprobando los “listados” de personas, en la lucha contra el terrorismo)” (Schmidt-Assmann, 2012).

Nótese que estas últimas actividades administrativas que menciona Schmidt-Assmann son las que se refieren Kingsbury, Krisch y Stewart como verdaderamente generadoras de un nuevo Derecho Administrativo llamado Global pues, aunque las más arriba mencionadas también son actuaciones internacionalizadas del Derecho Administrativo, siempre se consideraron, junto con otras, como parte de lo que se llamó desde principios del siglo XX como Derecho Administrativo Internacional, el cual ahora se considera parte de este nuevo Derecho Administrativo que da lugar a este trabajo (Derecho Administrativo Global) (Kingsbury, Krisch y Stewart, 2016).

Finalmente podemos citar al profesor brasileño Diogo de Figueiredo Moreira Neto, quien prefiere llamar “Derecho Administrativo Transnacional” a nuestro objeto de estudio por “el hecho de existir un Derecho Administrativo desacoplado del Estado”, agregando que en la expresión Derecho Administrativo Transnacional “el énfasis se disloca de la globalización para la desconexión de esta nueva disciplina jurídica en cuanto al Estado y, por esta razón, más sucintamente denominada transadministrativismo, expresión acuñada en paralelo con la línea doctrinal heteroreflexiva del

transconstitucionalismo, entendida como la disciplina constitucional más allá del Estado". Así, según este autor, el transadministrativismo "se refiere exclusivamente al producto normativo de estos centros de poder transestatales, que se originan de necesidades ordinativas de las distintas sociedades, que los estados no proveen ni nacional ni internacionalmente" (De Figueiredo Moreira Neto, 2014).

En cualquier caso, independientemente de la denominación por la que optemos, al analizar el origen del Derecho Administrativo Global se observa que el principal Derecho Administrativo de referencia que ha servido como base para conformarlo ha sido el de los Estados Unidos de América; país donde precisamente nació la sistematización bajo este nombre, constituido por aspectos, actividades, actos y normas administrativas que se producen en el llamado "espacio administrativo global", de acuerdo con tratados internacionales y que están a medio camino entre el Derecho Internacional Público y los derechos administrativos nacionales.

En efecto, lo que ha dado en llamarse Derecho Administrativo Global, especialmente desde 2005, es la sistematización hecha por dos profesores estadounidenses –Benedict Kingsbury y Richard Stewart– de la Universidad de Nueva York, uno especialista en Derecho Administrativo y otro de Derecho Internacional, de los hechos jurídicos que venían ocurriendo en el mundo, derivados del fenómeno de la globalización y que no podían considerarse estricto Derecho Internacional Público –aunque originados en éste y de organizaciones internacionales pero asimiladas a Administraciones globales– ni ser entendidos como manifestación de Derecho Administrativo nacional alguno porque no eran ejercicio de poder público de los Estados sino de aquéllas en un denominado "espacio administrativo global", a medio camino entre lo internacional puro derivado de tratados internacionales y de lo nacional producido por los Estados, provenientes sobre todo de lo que ha dado en llamarse Administraciones globales, pese a que no existe en la mayoría de las organizaciones internacionales figuras equivalentes o propiamente dichas de Administraciones Públicas como las conocemos en los ámbitos nacionales, salvo las presentes en las realidades comunitarias. (Kingsbury y Stewart, 2016).

Así las cosas, en el espacio administrativo global, las realidades administrativas más parecidas y cercanas a la de los Estados es la que ocurre en las organizaciones de integración supranacionales (comunitarias), ya no intergubernamentales o de simple cooperación, en donde se constituyen verdaderas comunidades de Estados y, por esto, producen otro derecho—aunque de origen internacional y basado en tratados de esta índole—, denominado Derecho Comunitario, el cual sirve de fundamento para la constitución de Administraciones Públicas propiamente dichas de origen internacional —y no simples Administraciones globales— que ejercen dentro de la organización internacional parte del poder público que les otorgan los Estados en los tratados constitutivos de las mismas a través de la atribución del ejercicio de competencias (Alonso García, 1994).

En este orden de ideas, a las Administraciones globales, aunque varias de ellas no supranacionales como las comunitarias, se les ha llamado así, pese a no ser tan parecidas a las nacionales como éstas, por realizar actividades administrativas en lo que se llama el espacio administrativo global, en donde, si bien no puede decirse que existe un Poder Ejecutivo asimilable al de los Estados, con una Administración Pública propiamente dicha como pasa en las experiencias comunitarias, al menos en los términos como se conoce en el sistema administrativo europeo-continental y latinoamericano, sin embargo dan lugar a situaciones administrativas y productos jurídicos relevantes de esta naturaleza que nos dicen que estamos en presencia de una gobernanza global y de verdaderas actividades administrativas regulables por un Derecho Administrativo de nuevo cuño y ya no por el Derecho Internacional. De allí que algunos prefieran denominar a este espacio como de gobernanza global y al derecho relacionado con ésta como Derecho Administrativo de la Gobernanza Global.

En efecto, como ilustran Kingsbury, Krisch y Stewart, “[l]a conceptualización del Derecho Administrativo Global presupone la existencia de una Administración global o transnacional” que “ha alcanzado tal magnitud que resulta posible identificar un espacio administrativo global, compuesto de múltiples estratos y caras (...), poblado de muy heterogéneas clases de instituciones administrativas de carácter regulatorio y de entidades destinatarias de esa regulación,

entre las que se encuentran no sólo los Estados, sino también los individuos, las empresas o las ONG” (Kingsbury, Krisch y Stewart, 2016).

Igualmente, según Javier Barnes, la gobernanza global hace alusión a una “gobernanza multinivel, distinta y diferente a la noción de gobierno tradicional, propia de los Ejecutivos nacionales, tanto por los sujetos que participan y las complejas y constantes relaciones que mantienen entre sí, como por los medios utilizados para la dirección (blandos y duros, e híbridos), y a mitad de camino entre los dominios del derecho Internacional Público y del derecho Administrativo nacional tradicional, dando lugar a la existencia (...) de un espacio administrativo global” (Kingsbury y Stewart, 2016).

En virtud de lo anterior, lo que se conoce como Administración en el Derecho Administrativo Global, al menos en su primera versión, no es propiamente lo que en el Derecho Administrativo europeo-continental y latinoamericano se conoce como Administración Pública –sobre todo en su sentido subjetivo–, sino que tiene otras connotaciones y características derivadas más bien de las actividades administrativas que realizan ciertas organizaciones internacionales en ese espacio (elemento objetivo) y, en todo caso, no es la Administración el centro de estudio del Derecho Administrativo Global, tal como sucede en los Derechos Administrativos nacionales, sino otros factores y situaciones jurídicas administrativas que ocurren respecto a aquéllas.

Se trata, como dice Barnes, que “[l]as organizaciones públicas, privadas y mixtas (compuestas por conglomerados de actores públicos y privados) que operan en la gobernanza global (...) pueden concebirse como Administraciones que regulan y adoptan decisiones a través de múltiples estructuras y aparatos, en ocasiones derivados de, y adheridos a, los tratados; en otras, articulados en forma de red que aglutinan a los organismos reguladores nacionales sectoriales; o por medio de las agencias y Administraciones nacionales que hacen de Administración indirecta de las organizaciones globales, entre otras” (Kingsbury y Stewart, 2016).

Así, como bien expresan, Kingsbury y Stewart:

“La doctrina creada en torno al Derecho Administrativo Global se ha ocupado de organizar las estructuras organizativas de que se

sirve la gobernanza global, los procedimientos decisorios que se utilizan en el seno de las más variadas organizaciones regulatorias globales, el crecimiento constante de, y el recurso a, instrumentos que favorecen la transparencia, la participación, la motivación y el control; las mutuas interacciones entre las organizaciones regulatorias globales, entre los reguladores estatales y globales, y otras variantes y fórmulas de Administraciones que operan descentralizadamente y como Administraciones indirectas, y entre reguladores nacionales de diferentes países; las funciones institucionales y de economía política que satisface el Derecho Administrativo Global; de los resortes y puntos de apoyo, tanto jurisprudenciales, como normativos, que subyacen a las normas y valores que surcan transversalmente los numerosos sectores de la gobernanza global, señaladamente en lo que se refiere a los procedimientos y a las estructuras organizativas” (Kingsbury y Stewart, 2016).

“[e]l centro y eje de la actividad administrativa que más ha interesado en el análisis de la doctrina académica se localiza en los resultados y productos jurídicos que emanan de las organizaciones regulatorias globales, tales como los estándares y normas de toda clase, adoptados mediante específicos procedimientos de elaboración; la resolución de controversias sobre los estatus, derechos y las responsabilidades de las personas individuales; y otros productos jurídicos en materias particulares para determinar, por ejemplo, la elegibilidad de una ayuda, sobre la base del cumplimiento de los requisitos establecidos. Más problemas y desafíos plantean otros productos de los reguladores globales con relevantes efectos de cara a la regulación, como pueden ser las recomendaciones de mejores prácticas, los indicadores sobre el cumplimiento de determinados programas o planes, y modelos –como los modelos de previsión macroeconómica y de cambio climático–, las listas (como las que prohíben a determinadas personas viajar), o los algoritmos” (Kingsbury y Stewart, 2016).

En todo caso, no es sólo en lo referente a la influencia en las estructuras o formas de las Administraciones Públicas nacionales

o en cómo se han conformado estas Administraciones globales los únicos elementos en los que el Derecho Administrativo Global ha trabajado en el espacio administrativo global e influido en los Estados. Otras materias han tenido que reestudiarse o al menos redimensionarse a nivel nacional y los países han tenido que adaptar sus Derechos Administrativos a aquél si quieren sobrevivir en este mundo globalizado, so riesgo de aislarse en perjuicio de sus ciudadanos, como ha ocurrido en lo referente a cómo deben realizarse los procedimientos administrativos, antes manejados de manera omnímoda y todopoderosa por las Administraciones nacionales, como si fuesen verdaderos procesos judiciales, sin tomar en cuenta que con ellos se ejerce función administrativa (no judicial) y en ellos debe haber transparencia, racionalidad, eficiencia y proporcionalidad.

Otro aspecto muy importante ha sido la verdadera comprensión de lo que significa la participación ciudadana en estos procedimientos administrativos donde, más que para complacer un derecho individual al “debido proceso” que tienen los ciudadanos o el derecho “a ser oídos” cuando se vayan a dictar actos que inciden en su esfera jurídica, es la Administración la principal interesada en que la participación en los mismos se dé a todo nivel, sea la individual o por organizaciones interesadas (ONG’s) y la que debe estar consciente de que tal participación debe buscarse a toda costa para lograr conocer la verdad material de los hechos y no un ruego de los potenciales destinatarios de los actos como ocurría antes.

Otra verdadera y relevante influencia del Derecho Administrativo Global ha sido la nueva concepción y hasta reflexión que ha tenido que hacerse en los Derechos Administrativos nacionales sobre sus propias instituciones jurídicas, tales como la responsabilidad patrimonial de los Estados, los contratos públicos y las expropiaciones, entre otras, las cuales, desde la intervención en tales temas por parte de los tribunales arbitrales constituidos desde la esfera de la globalización, sobre todo en materia de inversiones extranjeras, los que los Estados han tenido que aceptarlos como nuevos mecanismos de solución de controversias en asuntos que antes eran de la estricta competencia de los tribunales contencioso

administrativos nacionales, se han redimensionado desde la perspectiva estadounidense o anglosajona, en todo caso a favor del ciudadano porque antes, con la vieja concepción administrativa pública, tales figuras se volvían en posibilidades todopoderosas de actuación a favor del Estado, de arbitrariedades hacia los individuos y resultaba imposible lograr a nivel personal una sentencia favorable o al menos una compensación resarcitoria frente a tales actuaciones unilaterales de la Administración.

Hoy, han pasado a ser tales tribunales arbitrales internacionales como mecanismos naturales de solución de controversias a nivel público, aun en asuntos contencioso-administrativos, llevando incluso, vista su positividad, a hacerse reformas constitucionales en algunos países o al menos hacerse interpretaciones de este tipo para permitir su aplicación, todo lo cual ha generado que en los temas mencionados, los países hayan tenido que asumir una concepción más moderna y favorecedora de los ciudadanos, no siempre a beneficio de la Administración.

En general, podemos decir que el aporte más importante del Derecho Administrativo Global en el mundo ha sido poder entender mejor que la actividad administrativa pública no debe ejercerse de manera omnímoda o todopoderosa, como si fuera un "derecho" de las Administraciones Públicas, sino como un deber de éstas para con los ciudadanos y con fines de servicio, lo que ha llevado a que en los procedimientos administrativos, antes que dictar un acto administrativo, la Administración debe buscar resolver el asunto planteado, más que juzgar como si fueran jueces y de allí que la conciliación, la mediación y hasta el arbitraje deben ser parte consustancial de los mismos a nivel administrativo, lo que no quita la posibilidad de que en algunos casos las Administraciones Públicas nacionales puedan ejercer funciones jurisdiccionales, en todo caso como excepción cuando ello realmente conviene al ciudadano, lo que antes era impensable.

Así, con el Derecho Administrativo Global, como dice un autor, "el Derecho Administrativo cambia de centro de gravedad: del Derecho Administrativo centrado en el poder se pasa al Derecho Administrativo

centrado en el ciudadano” (Hernández González, 2012). Y como dice otro: el Derecho Administrativo Global postula “la vuelta del Derecho Administrativo a un nuevo Derecho Administrativo, menos pendiente del privilegio y de la prerrogativa [del Estado] y más centrado en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos” (Rodríguez Arana, 2009).

2. El espacio administrativo global y sus Administraciones: las Administraciones globales

En la determinación del alcance del Derecho Administrativo Global es necesario revisar si puede hablarse de la existencia de un espacio administrativo global diferenciado de lo que ya sabemos que constituye el espacio administrativo doméstico de cada Estado y además distinguirlo del espacio propiamente internacional tradicional que se maneja por tratados.

Para esto debemos determinar si puede hablarse de figuras administrativas globales autónomas y distintas de las nacionales, las cuales conformarían ese espacio administrativo global diferenciado, con la existencia de la figura de Administración Pública en ese ámbito asimilable a las que conocemos en los Estados.

Según Kingsbury, Krisch y Stewart, hay un espacio administrativo global, distinto del espacio de las relaciones internacionales tradicionales, el cual sería gobernado por el Derecho Administrativo, en este caso “Global” y sería a la vez distinto del espacio administrativo doméstico, regulado por el Derecho Administrativo nacional “a pesar de abarcar elementos de cada uno de estos” (Kingsbury, Krisch y Stewart, 2016).

Ahora bien, es importante determinar si cada uno de estos espacios son círculos totalmente separados o de alguna manera coincidentes, concéntricos o que se solapan entre ellos. Para esto, debemos establecer cuáles son las posibles figuras administrativas que constituyen este supuesto espacio administrativo global.

En criterio de Kingsbury, Krisch y Stewart, hay 5 tipos de Administración global:

- a) Administración por organizaciones internacionales formales, entre las cuales pueden mencionarse el Consejo de Seguridad de la

Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), la Organización Mundial de la Salud (OMC), el llamado Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Grupo de Acción Financiera para Lavado de Dinero, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y agregamos nosotros la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur.

- b) Administración basada en la acción colectiva de redes transnacionales de acuerdos de cooperación, cuyos ejemplos más emblemáticos son, según estos autores, el Comité de Basilea de Bancos Centrales y los Comités de Expertos de la OMC.
- c) Administración distribuida por reguladores nacionales bajo tratados, llamada por estos autores como “administración dispersa”. Entendemos que son los casos, entre otros, de las organizaciones de integración cuando éstas no tienen atribuida competencias propias o supranacionalidad, como el Mercosur y toda la ejecución administrativa corresponde a las administraciones nacionales porque la organización misma no disfruta de competencias para ejercerlas autónomamente ni una Administración Pública propia, sino que tienen es una administración para fines eminentemente internos.
- d) Administración por acuerdos híbridos intergubernamentales-privados, como la Comisión de Codex Alimentarius y la *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), las cuales son privadas con intervención gubernamental o públicas con participación en sus decisiones de figuras privadas.
- e) Administración por organizaciones privadas con funciones regulatorias, entre las cuales mencionan estos autores como ejemplos la Organización Internacional para la Estandarización (ISO), la Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interestatales Mundiales (SWIFT), la Agencia Mundial Antidoping del Comité Olímpico Internacional (COI), la Corte Internacional de Arbitraje para el Deporte y nosotros agregamos, siguiendo los parámetros en este renglón de los mencionados autores, la Federación Internacional de Fútbol Profesional (FIFA) y la Asociación Internacional de Transporte Aéreo Internacional (IATA), quienes dictan normativas

con una incidencia enorme en los ciudadanos, sin ser Estados ni organizaciones internacionales públicas y hasta sancionan a particulares, sin poder ser tales decisiones impugnadas en tribunales públicos sino en "jurisdicciones" internas o mecanismos disciplinarios en el mejor de los casos (Kingsbury, Krisch y Stewart, 2016).

Los elementos comunes a todas las anteriores figuras jurídicas, aparte de ser internacionales, para que los mencionados autores las incluyan en esta clasificación de Administraciones globales, no es ser ellas en sí mismas Administraciones Públicas en nuestra concepción o ser parte de organizaciones públicas al estilo del régimen administrativo francés, sino que para ellos basta que se trate de la existencia de administraciones, así en minúsculas, incluso privadas, pero que ejerzan funciones cercanas a las públicas o con efectos como éstas, donde en el ejercicio de estas funciones la organización produce normas y actos vinculantes incluso para los mismos Estados, frente a los cuales éstos no pueden intervenir ni evitar su aplicación nacional, aun teniendo incidencia directa en la vida de los ciudadanos y en las propias Administraciones Públicas nacionales y sus aparatos judiciales.

Quizás para el modelo de control de Derecho Administrativo o de "rule of law", aplicado en los países anglosajones, bastan estas características para que la administración de una organización internacional tenga relevancia para del Derecho Administrativo. Pero sabemos que en el modelo instrumental o régimen administrativo francés, para incluir una figura administrativa como regulable por el Derecho Administrativo hace falta otras cosas, sobre todo que las mismas ejerzan de alguna manera poder público verdadero y que éste genere reales actos administrativos o asimilables a éstos, modificadorios de las situaciones jurídicas de los ciudadanos, lo que conlleva su carácter obligatorio, su incidencia directa en la vida de éstos o al menos efectos en las propias Administraciones Públicas como consecuencia jurídica lógica, aceptable y natural (Estella de Noriega, 2000).

De allí que para el modelo de Derecho Administrativo francés varias de las administraciones mencionadas en la clasificación de Kingsbury,

Kirsch y Stewart no serían figuras de Administración global por no ser verdaderamente públicas. Sin embargo, creemos que en ellas sí hay algunas que son rescatables para el Derecho Administrativo francés y en nuestro criterio sí serían Administraciones Públicas en los términos de éste porque al menos realizan una actividad que puede ser incluida dentro de los objetos del Derecho Administrativo.

Y es en esto último donde creemos que reside la principal falla de la clasificación de estos autores norteamericanos, al menos para que esa clasificación sea toda ella relevante o aceptable enteramente en el mundo jurídico europeo continental y latinoamericano. En efecto, tal clasificación no hace distinciones entre los tipos de organizaciones internacionales formales cuyas administraciones sean susceptibles de ser consideradas como parte del espacio administrativo global, lo cual creemos que para el Derecho Administrativo instrumental es importante.

En este orden de ideas, si leemos bien esta clasificación, no hay en ella referencia alguna a un mundo internacional distinto al de las organizaciones clásicas o de cooperación, como, por ejemplo, el existente en los procesos de integración comunitarios y concretamente, las administraciones derivadas de la existencia del atributo de supranacionalidad en las organizaciones de este tipo.

Así las cosas, ya veremos que para el Derecho Administrativo europeo, la Administración de una organización supranacional es equiparable a las Administraciones Públicas nacionales, hasta el punto que allá se habla de la existencia, ya consolidada desde hace muchos años, de un Derecho Administrativo Comunitario (Parejo, 2000), al mismo tiempo que tales Administraciones comunitarias tienen características propias, distintas incluso de las nacionales europeas, porque reciben el influjo del modelo de control norteamericano y ser la Unión Europea de alguna manera reflejo del derecho del Reino Unido, el cual asume este último modelo en sus estructuras administrativas internas, pese a que la mayoría de los países comunitarios europeos siguen el modelo instrumental francés en sus sistemas administrativos nacionales (Estella de Noriega, 2000).

En este sentido, aunque tales administraciones comunitarias pertenecen a una organización internacional y no a un Estado, se puede decir que son verdaderas Administraciones Públicas porque pueden ejercer ellas mismas poder público otorgado por éstos y por lo tanto pueden emanar actos administrativos completos, con sus propias características que los distinguen de los actos jurídicos privados, como, por ejemplo, estar revestidos de presunción de validez y que sólo pueden ser dictados si la Administración correspondiente tiene la competencia y a su favor el principio de legalidad.

Por este motivo, la visión europeo-continental de Administración Pública muchas veces choca con lo que debe ser la Administración en criterio de los especialistas del modelo tradicionalmente contrapuesto, especialmente los estadounidenses, para quienes Administraciones son principalmente las llamadas “agencias”, no necesariamente parte del Ejecutivo, quedando las Secretarías (ministerios) más para manejar asuntos políticos del Estado, aun cuando siempre existan algunas de ellas para intervenir en áreas de naturaleza estrictamente administrativa de apoyo directo al Gobierno.

Así, para evitar la influencia de lo político, muchas agencias o autoridades independientes en el modelo de los EE. UU. se ubican entonces fuera del Poder Ejecutivo o con una autonomía muy intensa, aun estando dentro de él. Ese alejamiento de lo político en el manejo de los asuntos administrativos se ha procurado en Europa y Latinoamérica mediante el establecimiento de un régimen especial de personal –el de los funcionarios de carrera– que asegure el ingreso de los funcionarios a través de severos medios (concursos) y permita su estabilidad, pese a los cambios gubernamentales. La experiencia práctica, sin embargo, no muestra que se haya logrado tal propósito (Nieto, 1996).

Por lo anterior se puede decir que la primera gran influencia del Derecho Administrativo Global en los Estados con sistema administrativo europeo-continental es la existencia en la Administración –al menos en lo que se refiere a las actividades económicas y servicios públicos de este tipo– de figuras independientes del Gobierno, fuertemente

autónomas, en donde prevalece lo técnico -no lo político-, con funcionarios especializados, expertos en las áreas en que trabajan, con estabilidad, incluso sus directores y gerentes generales, para que sus actos no sean producto de criterios partidistas o de ideologías del gobierno de turno o presiones de éste. Sin desechar que pueda haber estructuras políticas en el buen sentido para ciertos temas, como también sucede en EE. UU., las cuales están conformadas en gran parte por cargos y funcionarios políticos –por ello de libre nombramiento y remoción muchos de ellos– por ser éstas a la vez parte del Gobierno por razones constitucionales.

En todo caso, el poder público atribuido a estas figuras administrativas con labores más gubernamentales no lo tienen para ser usado con fines partidistas sino para, por un lado, prestar directamente mejor el servicio público a los principales beneficiarios del Estado, como son los ciudadanos, en una concepción en donde éstos son individuos con derechos y libertades propios –no para ser sometidos por la Administración con un poder omnímodo y como si ella misma tuviera “derechos”– y, por el otro, para funciones regulatorias, en el sentido integrador del término, las cuales pueden incluir, en una visión amplia, las jurisdiccionales y las de control sobre los prestadores privados de servicios cuando se trata de actividades de interés público en la nueva concepción de Estado regulador, de manera que éstos los presten de acuerdo con las normas aplicables en términos de buena calidad y que sean accesibles a los ciudadanos.

3. La verdadera presencia de Derecho Administrativo Global en los Estados: la Administración diseminada, indirecta, dispersa o descentralizada

Para los estudiosos del Derecho Administrativo Global, las organizaciones de las que puede derivar este derecho son –aparte de las propias organizaciones formales de naturaleza intergubernamental– las redes intergubernamentales de coordinación entre los Estados, constituidas por representantes de los organismos nacionales en la materia correspondiente y las organizaciones híbridas y privadas. Es decir, la llamada Administración diseminada, dispersa o descentralizada global, constituida por entes u órganos de

las Administraciones nacionales actuando en los países en aplicación o ejecución del Derecho Administrativo Global.

En efecto, como lo señalan Kingsbury, Krisch y Stewart:

“[L]as agencias u organismos reguladores nacionales actúan como parte del espacio administrativo global. Y ello porque adoptan decisiones sobre temas que poseen una indudable trascendencia a nivel internacional o global. Un ejemplo claro lo representa el ejercicio de competencias nacionales de carácter regulatorio o normativo con alcance extraterritorial, y en cuya virtud un Estado pretende regular una actividad que tiene lugar prioritariamente en algún otro Estado. (...) Sin embargo, también la Administración nacional sin efectos extraterritoriales inmediatos puede formar parte del espacio administrativo global, especialmente cuando se encarga de implementar y aplicar un régimen o sistema jurídico internacional. (...) Estos reguladores forman parte de ordinario tanto de la Administración global como de la nacional: y ello porque son responsables de implementar el Derecho [Global] Internacional para el logro de los objetivos comunes, y sus decisiones conciernen por tanto a los Gobiernos (y al público) de otros Estados, así como también al aparato o sistema [global] Internacional que están implementando” (Kingsbury, Krisch y Stewart, 2016).

Así, estos los autores utilizan el término “Administración diseminada” para “describir este fenómeno, y con él, hacer referencia a todas esas organizaciones –con frecuencia muy locales y especializadas– a través de las cuales las reglas, las decisiones y otros instrumentos regulatorios adoptados a nivel global se hacen realidad –de ordinario, mediante actos de intermediación o adaptación o de otras fórmulas más atenuadas– y se llevan a su puro y debido efecto hasta el último destinatario”, agregando que “estas instituciones que conforman la Administración indirecta pueden ocuparse de una multitud de tareas regulatorias como la supervisión, la acreditación, la información, las propuestas de adaptación a las circunstancias locales, la financiación, el conocimiento experto, el personal a su servicio, o cualesquiera otros, que permitan avanzar en el trabajo

iniciado por las organizaciones globales, en un proceso cíclico y repetitivo, o reflexivo” (Kingsbury, Krisch y Stewart, 2016).

Nótese que, aunque el término elegido por estos autores es relativamente nuevo, como lo advierten ellos mismos, en realidad hacen referencia a una vieja y simple noción pues, luego de señalar que “las instituciones regulatorias globales dependen habitualmente de los Gobiernos nacionales, de los Estados, de sus agencias u organismos regulatorios, tanto para implementar las medidas –lo que supone de ordinario adoptar a su vez medidas concretas–, como para ejecutarlas y hacerlas cumplir”, apuntan que “esta estructura de Administración diseminada refleja lo que ya en 1930 Georges Scelle denominó *deboulement fonctionnel* de acuerdo con el cual las agencias nacionales, además de ejercer sus funciones y competencias como Administraciones nacionales que son, asumen un segundo papel, que se superpone o solapa con el primero, y a través del que actúan como agentes administrativos al servicio del Derecho Internacional” (Kingsbury, Krisch y Stewart, 2016).

Esta última es una realidad muy común en la Unión Europea, donde, como dice Cassese, “[e]l Derecho Administrativo es hijo del Estado. Es más, es un producto de su madurez, puesto que no se desarrolla sino a partir del siglo XIX, en la Francia napoleónica y posterior a Napoleón (...) [e]n el centro del Derecho Administrativo está el poder imperativo y de coacción, la acción unilateral de la Administración pública, el principio de especialidad que lo diferencia del Derecho general o común (definido generalmente como el Derecho Privado) (...) [p]or lo tanto, el Derecho Administrativo es, por tradición, un Derecho vinculado al Estado y a su soberanía” (Cassese, 2014).

“El Derecho Administrativo europeo, en cambio”, continúa Cassese, “está formado, como se ha señalado, por dos componentes: uno comunitario, y otro nacional. De lo que se infieren una serie de interrogantes. Ante todo, ¿cómo influye sobre el Derecho Administrativo la pérdida (parcial) de lo que podríamos denominar “bisagra” estatal? Si el nivel comunitario se impone sobre el nacional y debilita la relación -antes exclusiva- entre Derecho Administrativo y Estado, ¿cuál es la suerte de la estructura publicista de nuestro Derecho? (...) cómo interactúan

luego los dos niveles, tanto en sus relaciones recíprocas, como en aquellas más amplias que se establecen, indirectamente, a través del nivel superior, entre aquellos inferiores? Si, de hecho, el Derecho Comunitario es común, mientras que los nacionales son particulares, el primero establece también, sin embargo, una comunicación entre los segundos y es susceptible de producir dos efectos: generar una convergencia de Derechos que antes eran diferenciados, y permitir también a los privados que se valgan de regulaciones uniformes plurinacionales, o de disfrutar las diferencias nacionales de regulación” (Cassese, 2014).

Tanto es así que, como dice Schmidt-Assmann, “[l]a Unión Europea y sus predecesoras, las Comunidades Europeas, nunca han sido en realidad comunidades exclusivamente económicas. Lo que sí han sido siempre es Comunidades de Administraciones públicas. La Unión Aduanera y la ordenación del mercado agrícola, tal y como se establecieron en los Tratados de Roma de 1957, fueron posibles merced al considerable esfuerzo de todas las Administraciones implicadas, nacionales y europeas. Sin embargo, durante largo tiempo, esta realidad, o no se ha valorado en su justa medida, o bien ha sido tachada como problemática y se ha visto reducida a la simplista visión de una Administración europea sobredimensionada y fuertemente centralizada (“Administración Mamut”)” (Schmidt-Assmann, 2012).

De la misma manera, en la Comunidad Andina, una organización internacional con la misma naturaleza jurídica de la Unión Europea, en la cual los principales ejecutores y aplicadores del Derecho Comunitario, administrativamente hablando, son las Administraciones nacionales, aun cuando hay una Administración comunitaria propia y constituida en el seno de esta organización (la Secretaría General), como en la Unión Europea la Comisión, de la misma forma como sucede en sus sistemas judiciales de ambos sistemas con los jueces nacionales, los cuales son los verdaderos jueces comunitarios, aparte del Tribunal de Justicia regional. Todos conformando un sistema judicial bien completo y complejo (Suarez Mejías, 2005).

Ahora bien, ya no hablando de organizaciones internacionales formales, como las comunitarias, sino de las redes regulatorias intergubernamentales que funcionan con cooperación o coordinación

entre Estados, en algunas organizaciones globales de esta naturaleza los representantes nacionales que tienden a asistir a las reuniones o conferencias son los titulares de los ministerios, pero también los directores de agencias, entes reguladores o demás figuras internas que conforman también las llamadas Administraciones diseminadas –y no el Ministro de Relaciones Exteriores, por ejemplo–, de acuerdo con la materia de su competencia, prevaleciendo los titulares de las instituciones o agencias independientes, autónomas (no los funcionarios políticos sino los técnicos), quienes son las que verdaderamente deben constituir la llamada Administración diseminada, descentralizada o indirecta en sus Estados.

De esta manera, los estándares que se adopten y en general, cualquier normativa, recomendación, sugerencia o directriz que de la organización o red global emane, serán más legítimas y reflejarán de modo más próximo las opiniones de las más importantes agencias, entes reguladores o Administraciones nacionales y todas ellas, que casi siempre adoptan las decisiones por consenso, se sentirán más comprometidas con el cumplimiento de tales normas porque han participado activamente en su formación, al menos con su presencia en la reunión final.

Por esta última razón, muchas organizaciones globales buscan que las Administraciones nacionales que conforman la Administración diseminada (i) cumplan ciertos parámetros uniformes que les dé un carácter especializado/técnico y de conocimiento de la materia, (ii) sus titulares puedan ser independientes de los Gobiernos, de manera que al ir a sus países a emprender la aplicación del Derecho Global, no influyan los aspectos políticos internos, su falta de competencias o razones de otra índole locales sobre los globales en su ejecución y (iii) no puedan tales funcionarios ser manipulados con criterios gubernamentales o partidistas.

Sin embargo, muchas veces esto último no puede evitarse porque –como sucede generalmente en los Estados latinoamericanos– los titulares de los órganos reguladores independientes generalmente los designa el Presidente de la República al haber en tales países un presidencialismo muy acentuado, aun cuando parte de su control

lo hacen los parlamentos, pero se impone la mayoría de las veces el poder del Presidente sobre las organizaciones globales y con ello su politización. Salvo en los casos en los que el Presidente está consciente de la necesidad de independencia y de no injerencia política en los mismos y respete el papel que deben cumplir tales Administraciones nacionales frente a las organizaciones globales.

De lo anterior la importancia de que en los Estados existan entes reguladores autónomos, independientes de los gobiernos, con técnicos como directores sin afinidad política necesaria para ocupar tales cargos sino sus credenciales en la materia y que tengan estabilidad para el ejercicio de los mismos, sin ser de libre nombramiento y remoción, lo cual es clave para que puedan comportarse las organizaciones que dirigen como verdaderas Administraciones diseminadas globales y no sean capturados ni por sus Gobiernos ni por los sujetos regulados.

En todo caso, constituye la Administración diseminada, dispersa, indirecta o descentralizada, constituida por las Administraciones nacionales, una de las categorías de Administraciones globales que pueden existir en el mundo, ya no formando parte de las redes intergubernamentales que mencionamos arriba –que es otra categoría de Administraciones globales, las cuales también están constituidas por las mismas Administraciones nacionales y que por consenso dictan decisiones globales– sino actuando in situ en sus propios países, con su doble cara de Administraciones nacionales y Administraciones globales al mismo tiempo.

A través de estas figuras es que el Derecho Administrativo Global ha permeado hacia las estructuras administrativas de los Estados y este derecho ha exigido en la mayoría de los casos y por distintos mecanismos –a diferencia de lo que vimos en la realidad comunitaria– que la Administración diseminada no puede estar constituida por figuras típicas del modelo administrativo francés o europeo-continental que hemos conocido siempre, como son los ministerios o los establecimientos públicos, sino Administraciones nacionales tipo agencias estadounidenses, para que puedan cumplir su papel de Administraciones globales y, en consecuencia, deben tener

una serie de características propias (independencia, autonomía, especialización, tecnicidad, etc.), que aseguren que puedan ser verdaderas Administraciones globales y así cumplir con los principios y paradigmas del Derecho Administrativo Global y su ejecución, desarrollo y aplicación.

En este sentido, cuando las organizaciones internacionales globales han dictado sus normas en sus amplias competencias regulatorias y cuando los mecanismos de solución de controversias globales han producido laudos, éstos muchas veces han exigido cambios en las estructuras nacionales en el modo arriba anotado y en general para cualquier actividad administrativa, así como en la forma y el cómo ejercer tal actividad, de manera que dejen de actuar de la forma tradicional "orden y mando" (actividad de policía), con un sobredimensionamiento frente al ciudadano, con procedimientos administrativos meramente formalistas, considerando a los particulares con un estatus jurídico inferior para proponer en su lugar un cambio de paradigma en el sentido de que las decisiones administrativas deben tomar en cuenta mejor los intereses contrapuestos (no sólo los estrictamente generales), con procedimientos donde haya transparencia, motivación, participación y rendición de cuentas (*accountability*).

4. El Derecho Administrativo Global y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la ONU

Como puede verse, el Derecho Administrativo Global es una realidad en el ámbito internacional e incluso en la dinámica de funcionamiento de muchas Administraciones Públicas nacionales, desde que la globalización comenzó a tener efectos evidentes de muchos tipos en los países del mundo, especialmente de naturaleza económica, comercial, financiera, energética, ambiental, tecnológica, pero también jurídica (Medina Restrepo, 2010).

Sin embargo, esto no quiere decir que el Derecho Administrativo nacional haya sido sustituido por aquél o que vaya a serlo, ni que el Derecho Internacional haya dado paso al Derecho Administrativo Global de manera definitiva. Siempre tendrá éste su base en tratados internacionales, regidos por el Derecho Internacional como primera

fuerza e influirá en los Derechos Administrativos nacionales, pero a la vez cada uno mantiene su autonomía. Cada una de estas ramas del derecho tiene su área de influencia y objetivos y queda en manos de los Estados qué mecanismos establecer cuando internacionalmente se quiera imponer alguna regulación, directriz, política o directiva.

Como vimos, en muchos aspectos de interés común mundial, los países han decidido establecer redes, organizaciones internacionales, mecanismos intergubernamentales y cooperación internacional, ya no simplemente a través de tratados sino creando formas jurídicas más complejas para buscar así dar mayor efectividad jurídica a sus normas, hasta el punto de que en muchos casos se han creado organizaciones internacionales privadas que actúan a nivel global frente a las cuales los Estados se abstienen de entorpecer su labor.

Pero para esto último, además de tener que decirlo expresamente los tratados internacionales correspondientes, los cuales son la base del Derecho Administrativo Global y que por otro lado son parte del Derecho Internacional como apuntamos arriba, deben estar los países de acuerdo, al menos por consenso, en cada decisión que se dicte y no ser todo simplemente de una interpretación o algo impuesto desde arriba en una especie de sometimiento forzado de la organización o red a los países que no se había planteado originalmente.

Por lo anterior, mientras la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de 2015, y en concreto su objetivo (ODS) 16, el más importante en nuestro criterio desde el punto de vista jurídico, esté redactada como está, esto es, como una declaración, aunque contenida en un acto jurídico muy formal de la ONU -Resolución- y con compromisos muy intensos, pero sin mayor desarrollo jurídico ni el establecimiento de mecanismos específicos de aplicación más allá de la cooperación, alianza o colaboración entre Estados, no obstante no podrá pretenderse que tal agenda tenga la obligatoriedad, como algunos quisieran por sus loables fines, como para pensar que ella lleva implícita la creación de un sistema administrativo global, además del propio internacional que de por sí tiene, lo cual no quiere decir que sea un “papel mojado” o no sea obligatorio para los Estados.

En todo caso, queda en manos de los Estados su incorporación verdadera y desarrollo en los ordenamientos jurídicos nacionales, como lo exige la misma agenda, esto si no es automático por las Constituciones involucradas, sobre todo porque la Agenda -resolución- con sus ODS forman parte de los compromisos de la ONU como sistema, los cuales deben entenderse como aceptados cuando los Estados se incorporaron a esta organización.

Es por lo anterior que el Derecho Administrativo Global puede ser una posibilidad a futuro para que esta agenda se perfeccione, para lo cual deberán establecerse en un adendum o en una nueva resolución mecanismos más concretos de Derecho Administrativo Global para una aplicación más controlada y eficaz, con mejores efectos jurídicos y así no quede en el papel como ha pasado con otras y es el riesgo de esta agenda. Pero para ello es necesario mejorarla para que pueda dar lugar a un espacio administrativo global, si es posible con su propia Administración también global y desde aquí pueda generarse una dinámica donde los Estados no tengan más opciones sino cumplirla y tengan la obligación de ejecutarla y aplicarla y crear en sus ámbitos nacionales las figuras administrativas que puedan funcionar como Administraciones globales (dispersas), a la vez que Administraciones nacionales, como ya se ha hecho en otras áreas de la ONU como vimos en los apartes anteriores.

En efecto, cuando analizamos la Resolución 70/1, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015, esta establece como fin "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" y constituye "un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad", que "tiene por objeto establecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad" (Preámbulo).

En concreto, dice esta agenda que "este plan será implementado por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración", para "liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones y a sanar y proteger nuestro planeta" y "estamos decididos a tomar las medidas audaces y transformativas que se necesitan urgentemente para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia" (Preámbulo).

Sin embargo, no se observa en la resolución ingredientes jurídicos sustantivos más allá de la cooperación intergubernamental o “alianza de colaboración”, con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y “169 metas que anunciamos hoy demuestran la magnitud de esta ambiciosa nueva Agenda (sic) universal”, para “retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y conseguir lo que estos no lograron” (Preámbulo).

Dice la Agenda que “también se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas”. “Los Objetivos (sic) y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental” (Preámbulo).

En su declaración, la Agenda 2030 se impone fines muy loables e importantes en las áreas antes mencionadas. Sin embargo, no establece una manera efectiva de hacerlo, jurídicamente hablando y lograr todo ello más allá que la cooperación entre países o “Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible” y un compromiso o solidaridad mundiales, quedando todo en la posibilidad de una “alianza de colaboración”, donde los nuevos objetivos y metas entrarán en vigor el 1 de enero de 2016 “y guiarán las decisiones que adoptemos durante los próximos 15 años” (cursivas nuestras). La Agenda hace hincapié en que respetarán “también el margen normativo nacional, (...) pero siempre de manera compatible con las normas y compromisos internacionales pertinentes” (aparte 21).

No obstante, los compromisos son fuertes e intensos. En otro aparte de la Agenda, ésta “insta encarecidamente a los Estados a que se abstengan de promulgar y aplicar unilateralmente medidas económicas, financieras o comerciales que no sean compatibles con el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas y que impidan la plena consecución del desarrollo económico y social, particularmente en los países en desarrollo” (aparte 30).

Por otra parte, establece la resolución que “los parlamentos nacionales desempeñarán un papel fundamental en el cumplimiento efectivo de nuestros compromisos promulgando legislación,

aprobando presupuestos y garantizando la rendición de cuentas”, donde los “gobiernos y las instituciones públicas también colaborarán estrechamente en la implementación con las autoridades regionales y locales, las instituciones subregionales, las instituciones internacionales, la comunidad académica, las organizaciones filantrópicas, los grupos de voluntarios y otras instancias” (apartes 45).

Más adelante dice la Agenda que “cada gobierno decidirá también la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales” (aparte 55).

Si bien es cierto que en cada ODS y en general en toda la Agenda los Estados asumen compromisos muy importantes, su ejecución queda completamente en manos de éstos, sin que se cree a nivel de la ONU una estructura administrativa propia, lejos de la intergubernamentalidad imperante, que funja como Administración global propia o mande la creación de alguna dispersa y los gobiernos asumen una gran cantidad de obligaciones a lo largo de toda la resolución de manera directa y que queda totalmente bajo su decisión la manera de llevarlas a cabo, incluso su control, con algunas abstenciones que los Estados se comprometen a respetar de antemano, todo sin llegar a ser algo fuera de lo común en el mundo internacional clásico y que no llega a tener características de la creación de un verdadero espacio administrativo global.

Como dice la Agenda, “[e]l marco aplicado a nivel nacional, regional y mundial, promoverá la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos, respaldará una cooperación internacional efectiva en el cumplimiento de la Agenda y fomentará el intercambio de las mejores prácticas y el aprendizaje mutuo” (cursivas nuestras) y los Estados se comprometen a crear “marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza” (aparte 1.b, Objetivo 1).

Por otro lado, los procesos de seguimiento y examen de la Agenda quedan en manos de los Estados, son de carácter voluntario y no se crea una estructura administrativa propia para ello (aparte 74, a). Solo se establece la existencia de un foro político conformado por los propios Estados y la Secretaría General de la ONU, con participación del Consejo Económico y Social, el cual preparará reuniones para conocer de los informes de seguimiento preparados a su vez por los Estados, todo lo cual no constituye un verdadero mecanismo internacional de carácter administrativo autónomo, con la posible realización de actividades de esta naturaleza por la organización, con sus consecuentes actos jurídicos, como sí sucede en otros ámbitos de la ONU, sino todo siempre en el ámbito estricto del Derecho Internacional, no Administrativo Global.

No obstante, estos mecanismos de seguimiento han sido perfeccionados, impulsando los de tipo regional, como, por ejemplo, la Resolución 700/2016 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en desarrollo de la Agenda 2030, la cual creó el Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, siempre con carácter intergubernamental, no todavía con una organización administrativa propia.

Sin embargo, es importante destacar que ya la Agenda tiene aspectos adelantados en este último sentido. En efecto, establece la misma, que “[e]l desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, y la paz y seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible” y agrega: “La nueva Agenda reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas” (aparte 35).

La Agenda también prevé que ésta aborda “los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las corrientes ilícitas de recursos financieros y armas” (aparte 35).

Como puede verse, ya la Agenda incorpora tendencias mundiales del Derecho Administrativo Global como la igualdad en el acceso de la justicia, el respeto de los derechos humanos y la buena gobernanza a todos los niveles, en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas, lo cual es gran avance y un reconocimiento al Derecho Administrativo Global y sólo debe perfeccionarse en la Agenda, como dijimos antes, para que esta sea más efectiva.

En el mismo sentido, el ODS 16 establece como objetivos indudables tendencias de Derecho Administrativo Global como “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”, para lo cual dispone como metas, entre otras, “promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos” (16.3), “crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas” (16.6), “garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” (16.7), “ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial” (16.7), “garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales” (16.10) y fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia” (16.a), todo lo cual es un gran paso de avance en esta materia.

Por lo anterior, creemos que para una mejor implementación de esta Agenda y mejores efectos prácticos que lleve al logro de los ODS, sería ideal que todo lo establecido en la Agenda, en especial el ODS 16, se perfeccionara contando ésta con una estructura administrativa propia, de puente entre la ONU y los Estados, incluso con competencias propias, donde los Estados, si bien sean los principales ejecutores de la resolución y todo lo que ella genere, sea aquélla la que dicte los principales actos de aplicación y control

que sean necesarios y así los Estados se activen, en lo cual esta organización tiene bastante experiencia.

Fuentes

Alonso García, R. (1994), *Derecho Comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

Barnes, J. (2016), "El Derecho Administrativo Global y el Derecho Administrativo Nacional, dos dimensiones científicas hoy inseparables". En: Kingsbury, B. y Stewart, R. (2016) *Hacia el Derecho Administrativo Global: Fundamentos, Principios y Ámbitos de Aplicación*, Editorial Derecho Global, Sevilla.

Cassese, Sabino (2014), *Derecho Administrativo: Historia y Futuro*, Editorial Derecho Global-Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Sevilla.

De Figueiredo Moreira Neto, D. (2014), "Transadministrativismo. Una introducción", *La protección de los derechos frente al poder de la Administración*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.

Estella De Noriega, A. (2000), "Aspectos introductorios relativos al Derecho Administrativo de las Comunidades Europeas", En: *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

Hernández G., J.I. (2012), *El Concepto de Administración Pública desde la Buena Gobernanza y el Derecho Administrativo Global. Su impacto en los sistemas de Derecho Administrativo de la América Española*, Academia.edu.com

Kingsbury, B. Krisch, N. y Stewart, R. (2016), "El Surgimiento del Derecho Administrativo Global", En: *Hacia el Derecho Administrativo Global. Fundamentos, Principios y Ámbito de Aplicación*, Editorial Derecho Global, Sevilla.

Kingsbury, B. y Richard B. Stewart (2016), "Introducción ¿Hacia el Derecho Administrativo Global? Trayectorias y Desafíos". En: *Hacia el Derecho Administrativo Global: Fundamentos, Principios y Ámbitos de Aplicación*, Editorial Derecho Global, Sevilla.

- Nieto, A. (1996), *La nueva organización del desgobierno*, Editorial Ariel, Madrid.
- Parejo Alfonso, L., De la Quadra Salcedo, T. Moreno Molina, A.M. y Estella de Noriega, A. (2000) *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- Restrepo Medina, M.A., Escobar Martínez, L.M. Javier Gustavo Rincón Salcedo, J.G. y Rodríguez Martínez, J.E. (2010), *Globalización del Derecho Administrativo Colombiano*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2007), *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- Schmidt-Assmann, Eberhard (2012), "Cuestiones Fundamentales sobre la Reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. En: *Necesidad de la Renovación y Presupuestos Metodológicos*", *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, Editorial Derecho Global/Instituto Nacional de Administración Pública, Sevilla.
- Stewart, R. B. (2016), "El Derecho Administrativo de los Estados Unidos: ¿un modelo para el Derecho Administrativo Global?", En: *Hacia el Derecho Administrativo Global: Fundamentos, Principios y Ámbito de Aplicación*, Editorial Derecho Global, Sevilla.
- Suárez Mejías, J.L. (2005), *El Derecho Administrativo en los procesos de integración: la Comunidad Andina*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas