

El margen nacional de apreciación como herramienta para la articulación del derecho internacional público y las normas nacionales

Introducción

En diversas publicaciones han sido señaladas las múltiples dificultades suscitadas por la aplicación del derecho internacional público hacia el interior de los Estados. En dichos trabajos se ha comentado que, en efecto, la relación entre las normas nacionales y convencionales resulta compleja, pues demanda la articulación de dos ámbitos normativos que, en ocasiones, parecen divergentes y escindidos, aunque realmente deberían encontrarse integrados.

El Estado Constitucional de Derecho dio pie en las décadas pasadas al nacimiento del neoconstitucionalismo y el neoconvencionalismo. Ambos fenómenos provocaron que la interacción del derecho doméstico con el supranacional se volviera *incómoda*. Eso, a su vez, ha causado diversos fenómenos negativos para el mantenimiento de las buenas relaciones entre los Estados y los órganos internacionales, particularmente los jurisdiccionales.

Así pues, la aplicación del derecho internacional público ha ocasionado, por ejemplo, que algunos países se excusen de firmar acuerdos internacionales, incumplan las normas convencionales e, incluso, que resuelvan denunciar los tratados que libremente habían celebrado. Una de las soluciones que se han propuesto para mejorar la articulación del orden normativo internacional con el doméstico es la aplicación del margen nacional de apreciación.

De tal forma, en este ensayo se comentarán las características fundamentales de esta doctrina, que también se denomina deferencia internacional, y que tiene como finalidad reconocer a los Estados la oportunidad de interpretar los tratados internacionales de conformidad con sus circunstancias nacionales.

I. Naturaleza del margen de apreciación

Como se ha esbozado, el margen de apreciación es un campo concedido a las autoridades nacionales y a los jueces internacionales para la interpretación de los tratados internacionales, en cualquier materia. No obstante, hay que mencionar diversas definiciones sobre este concepto para precisar de qué se trata realmente esta herramienta.

El margen citado es un criterio hermenéutico que permite lograr la protección más efectiva de los derechos humanos¹, y provee la posibilidad de examinar situaciones prácticas y, al mismo tiempo, de aplicar disposiciones inscritas en los tratados internacionales relativos a los derechos humanos², o bien, un rango que permite a las autoridades nacional evaluar las situaciones fácticas en la aplicación de lo pactado en los tratados de derechos humanos³.

Esta herramienta, da flexibilidad argumentativa para legitimar la autoridad de los tribunales internacionales frente a la voluntad estatal en la protección de los derechos humanos⁴. Precisamente por ello, el Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales, lo define como la

¹ Cfr. Benavides Casals, María Angélica, "El consenso y el margen de apreciación en la protección de los derechos humanos", en *Revista Ius Et Praxis*, Universidad de Talca, Chile, 2009, año 15, número 1, pág. 298, y García Roca, Javier, "La muy discrecional doctrina del margen de apreciación nacional según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración", en García Roca Javier y Pablo Santolaya (coordinadores), *La Europa de los derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pág. 118.

² Barbosa Delgado, Francisco, "El margen nacional de apreciación en el Derecho Internacional de los Derechos", en Acosta, Paola y Núñez Poblete, Manuel (coordinadores), *El margen de apreciación en el sistema interamericano: proyecciones regionales y nacionales*, Universidad Autónoma Nacional de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012, pág.52.

³ Arai-Takahashi, Yutaka, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Oxford, Hart Publishing, 2001, pág. 4.

⁴ Iglesias Vila, Marisa, *Una doctrina del margen de apreciación estatal para el Convenio Europeo de Derechos Humanos: en busca de un equilibrio entre democracia y derechos en la esfera internacional*, consultado en línea el 5 de enero de 2015, http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/SELA13_Iglesias_CV_Sp_20130314.pdf

deferencia de los tribunales internacionales hacia las autoridades nacionales para que éstas decidan sobre una controversia jurídica concreta⁵.

Como puede verse, estas nociones implican una idea central: el reconocimiento a la libertad de las autoridades nacionales en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, que permiten la articulación de esos grandes órdenes normativos.

II. El origen jurisprudencial del margen de apreciación

El origen de esta herramienta se encuentra en la jurisprudencia europea, que la ha usado expresamente para permitir la interpretación de las obligaciones convencionales en materia de derechos humanos.

La Comisión Europea de Derechos Humanos la utilizó por primera vez en 1958, al elaborar el reporte del caso Grecia contra Reino Unido, con motivo de la alegada violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos en Chipre, que se describe a continuación.

La actual República de Chipre fue declarada una colonia británica en 1925. Tras diversos enfrentamientos políticos, se inició una época de graves revueltas, por lo que las autoridades británicas instauraron un estado de excepción para frenar la agitación, hasta una tregua que culminó en 1959 con la independencia de Chipre⁶.

La sentencia analizó diversos hechos como el establecimiento de toques de queda de duración indefinida, la limitación de la libertad de tránsito y de la asociación de personas concretas, así como el cierre de restaurantes, bares,

⁵ Universidad de Alcalá - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*, Alcalá de Henares - Madrid, España, 2011, consultado el 5 de enero de 2015, http://diccionario.pradpi.org/inicio/index.php/terminos_pub/view/94

⁶ De Cabo, Isabel, *Turquía, Grecia y Chipre. Historia del Mediterráneo oriental*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2005, pág. 195

clubes, cafeterías, cines, confiterías y centros de entretenimiento como formas de castigo colectivo. También examinó la legitimidad de diversas detenciones penales emitidas sin orden judicial y la realización de arrestos sumarios.

Al resolver el asunto, la Comisión Europea de Derechos Humanos observó que las supuestas violaciones relativas al abuso en el poder utilizado para decretar los toques de queda debieron ser estudiadas por instancias locales. Asimismo, estimó que, en general, los estados de excepción se impusieron para ayudar a la aprehensión de los delincuentes, restringir el tránsito, ayudar a las labores de las fuerzas de seguridad, prevenir el desorden, restablecer la ley y el orden, así como para salvaguardar a la comunidad⁷.

Uno de los argumentos más importantes de la resolución fue el reconocimiento de que el gobierno colonial se encontraba en mejores circunstancias para juzgar la oportunidad de adoptar alguna solución concreta⁸. Al respecto, puede verse de fondo que las autoridades locales tenían una mejor posición para aplicar el tratado internacional, tomando en consideración que eran las que mejor conocían las condiciones reales de aplicación del derecho convencional.

De tal forma, la Comisión Europea de Derechos Humanos estableció que se debía otorgar a las autoridades coloniales británicas un “cierto margen de apreciación” en que pudiera actuar con *libertad interpretativa*, pues eran las que mejor conocían el conflicto y las circunstancias fácticas de aplicación de los tratados internacionales aplicables.

III. El margen nacional de apreciación y la articulación del derecho internacional con el interno

⁷ *Greece v. UK*, no. 176/56, § 249-250, ECHR 1958-II.

⁸ *Idem*.

La función del derecho internacional público es complementaria a la de los Estados. Esa consideración, derivada del principio de subsidiariedad, implica que los tribunales internacionales no deben sustituir las decisiones nacionales⁹, es decir, solamente pueden intervenir en aquello que el trabajo de las autoridades nacionales sea omiso o deficiente¹⁰.

Así pues, las autoridades nacionales deben tener la libertad de elegir las acciones apropiadas para solucionar un problema regulado en un tratado internacional. Por ello, la competencia de los tribunales internacionales deberá limitarse a verificar si las medidas elegidas respetan dichos tratados¹¹. En ese sentido, las sentencias dictadas por los órganos supranacionales deben respetar el ámbito soberano estatal, mientras que las autoridades estatales deben acatar las decisiones que nazcan desde los órganos internacionales.

La aplicación del margen nacional de apreciación es fundamental para que la implementación del derecho convencional sea ordenada y *pacífica*¹², y para que la interpretación de los tratados internacionales sea adecuada¹³. Su correcto uso ayuda a aplicar los acuerdos internacionales sin obstaculizar la autonomía de los Estados partes para interpretar, con cierta libertad, dichos pactos¹⁴.

⁹ García Roca, Javier, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Cizur Menor, Navarra, Cuadernos Cívitas-Instituto de Derecho Parlamentario- Thomson Reuters, 2010, pág. 95.

¹⁰ Letsas, George, *Two Concepts of the Margin of Appreciation* *Óp. Cit.* pág. 722. Esta diferenciación también la propone Antonio Estella. *Vid.* Estella, Antonio, *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

¹¹ Esta es una disposición que también desarrolló jurisprudencialmente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Belgian Linguistic*. "*Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*" vs. *Belgium*, no. 1474/62; no. 1677/62; no. 1691/62; no. 1769/63; no. 1994/63; no. 2126/64, § 11, *in fine*, ECHR, 1968.

¹² Petzold, Herbert, "The Convention and the Principle of Subsidiarity", en Ronald St J Macdonald, Franz Matscher and Herbert Petzold (eds), *The European System for the Protection of Human Rights*, *Óp. Cit.*, 1993, pág. 59.

¹³ Harris, David, Michael O'Boyle, Edward Bates y Carla Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, tercera edición, 2014, pág. 14, *in fine*. Ahí se hace hincapié en el rol crucial que juega el margen nacional de apreciación en la interpretación de las convenciones internacionales.

¹⁴ Forowicz, Magdalena, *The Reception of International Law in the European Court of Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 3 a 4.

El margen de apreciación obliga a los tribunales internacionales, entre otras cosas, a determinar hasta dónde puede alcanzar la libertad interpretativa de los Estados para aplicar un tratado internacional¹⁵. Además, como se ha mencionado, éste implica el reconocimiento de que las autoridades domésticas son las primeras en conocer de un asunto y, por ende, las mejor legitimadas para resolverlo.

Como puede intuirse, esta doctrina puede ayudar a que los órganos supranacionales respeten la interpretación de los tribunales domésticos del derecho interno, y puede considerarse una forma de conexión entre los niveles nacionales e internacional de protección de los derechos humanos¹⁶.

La *traumática* relación que prevalece hasta el día de hoy entre esos ámbitos normativos podría apaciguarse mediante la correcta aplicación del margen nacional de apreciación, pues éste conlleva la armonización de diversos principios generales del derecho internacional público –especialmente los principios *pacta sunt servanda*, de buena fe y de acatamiento del derecho convencional frente al interno¹⁷– con el orden jurídico de los Estados nacionales.

La aplicación de la herramienta en cuestión podría mejorar el cumplimiento de las obligaciones convencionales y daría más seguridad a los Estados para ejercer su autoridad. Al mismo tiempo, podría llevar a que los tribunales reconocieran que, en efecto, las autoridades de los Estados partes son las que mejor pueden especificar el contenido de los tratados internacionales.

¹⁵ Harris, David, Michael O'Boyle, Edward Bates y Carla Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, *Óp. Cit.* pp. 14 a 18.

¹⁶ Contreras, Pablo, “Control de Convencionalidad, Deferencia Internacional y Discreción Nacional en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Óp. Cit.* pág. 238.

¹⁷ Previstos en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Conclusiones

Como se ha visto, el margen nacional de apreciación surgió del trabajo jurisdiccional y tiene como finalidad conceder a las autoridades de los Estados un campo de libre actuación para ejercer sus atribuciones y cumplir las obligaciones derivadas de los tratados internacionales.

En un entorno como el actual en el que existen numerosos problemas de articulación entre el derecho internacional público y las normas internas, resulta necesario encontrar soluciones que armonicen las relaciones entre los órganos supranacionales y nacionales.

Los sistemas jurídicos supranacionales deben ser respetuosos del orden jurídico que prevalezca en los Estados, siempre y cuando sea legítimo. Esto supone, desde luego, que los órganos internacionales conserven sus facultades subsidiarias de vigilancia, pero obliga a que esas funciones se realicen comprendiendo la realidad jurídica, social, política y económica de cada país.

El margen nacional de apreciación debe ser aplicado por los órganos internacionales no solo con la buena voluntad de hacer una interpretación legítima de los tratados, sino también con la finalidad de que, como una consecuencia adicional, los Estados tengan una mejor disposición para cumplir el derecho convencional.