

EL PROYECTO DE PARLAMENTO CENTROAMERICANO: UN ANALISIS DESDE LA PERSPECTIVA HISTORICA, CONSTITUCIONAL Y ELECTORAL COSTARRICENSE

Luis A. Varela Quirós

LUIS A. VARELA QUIRÓS

Profesor Asociado de Derecho Internacional Público. Universidad de Costa Rica.

Ponencia discutida en el Seminario- Taller sobre el Parlamento Centroamericano auspiciado por el Instituto para las Relaciones Europa Latinoamérica, con sede en Madrid, España, celebrado en Managua Nicaragua del 30 al 31 de octubre de 1989.

La cuestión de la eventual creación de un Parlamento Centroamericano, ligado como está a la integración misma del área centroamericana, crea en ciertos estratos intelectuales de la sociedad costarricense un debate interminable, entre quienes favorecen la participación del país en los procesos de integración regional y quienes se oponen radicalmente a cualquier intento en ese sentido.

En ese debate a ratos se pierde la verdadera perspectiva de las propuestas, leyendo entre líneas, dando sentido equívoco a los términos y buscando intenciones ocultas. El sentimiento del costarricense pareciera estar dominado por la idea de que cualquier intento de integración necesariamente conducirá a la unión política, y que no importa cual sea el ropaje con el que se presente, los intentos de integrar al país al resto de los países del istmo ya sea en materia económica, social o cultural, está dirigido en último término a lograr la incorporación de Costa Rica a una Federación que casi visceralmente rechaza o se supone que rechaza el costarricense.¹

En la presente exposición analizaremos las causas históricas de esa aparente actitud negativa frente a la integración y de cómo quienes tratan de convertir ese argumento en un argumento de autoridad no sólo pierden la perspectiva de un análisis jurídico objetivo, incluso

desde el punto de vista histórico, sino que lo convierten en una cruzada nacional, ante la cual cualquier intento racional de analizar las propuestas dirigidas a ese fin, se estrellan irremediablemente.

La actitud de quienes se oponen a la integración convierte su posición en una especie de guerra santa contraria al tradicional espíritu pacifista del costarricense y la falta de otros temas más candentes de unidad o división nacional, lo convierten en su gran tema existencial, en el que pareciera estar en juego nuestro destino como nación.

Tal actitud distorsiona cualquier análisis de fondo, cualquier discusión desapasionada y cualquier análisis racional del tema, ante el que la pasión sustituye a la razón.²

UN POCO DE HISTORIA: No pretendemos en este análisis hacer un estudio exhaustivo de la historia de los intentos de integración malogrados, que van desde la Federación de las Repúblicas Centroamericanas hasta la Organización de los Estados Centroamericanos. Sin embargo cabe, aunque sea brevemente referirnos a ellos desde la perspectiva del intérprete de la historia costarricense, cuya óptica a veces difiere de la de los otros países centroamericanos.

Si bien en Centroamérica existen elementos objetivos más que suficientes para haber producido históricamente no una atomización de países sino una unidad integrada en una República unitaria, en una Federación o Confederación, o al menos en un proceso comunitario de desarrollo, lo cierto es que ha sido más fuerte la influencia de los aspectos negativos que separan a las Repúblicas de Centroamérica, que la de los positivos que las unen. En ese sentido el costarricense tiende a reforzar los primeros aspectos ante lo que hace perder todo valor a los segundos.

Herederos de un pasado común, los países del istmo centroamericano libraron su lucha por la independencia de España más en el campo de batalla del intelecto que en el de las armas. Los pueblos de Centroamérica no tuvieron, como la mayoría del resto del Continente, que librar grandes batallas en busca de su libertad. Nuestros héroes se consagraron en el uso de la ardiente oratoria o la excelente pluma en la vieja Capitanía General de Guatemala. Nuestros héroes de independencia no se curtieron en los campos de batalla, ni esta se ganó con la sangre de los mártires. Esto aunque suene a lírico es radicalmente cierto y ha sido exaltado en casi todos nuestros países como particularidad de nuestra gesta libertaria, a partir de la cual surgimos a la vida como Estados, algunos con más conciencia que otros de las responsabilidades y consecuencias que ello tenía.

La pobreza común de nuestros albores a la vida independiente, la lengua, religión y valores comunes que entonces compartíamos, llevó a la primera gran experiencia comunitaria de nuestra región, la República Federal de Centroamérica a la que se integraron las cinco Provincias, incluyendo a Costa Rica, que sin haber estado presente en la Asamblea Nacional Constituyente de 1823, sin embargo aceptó el hecho consumado.³ De corta existencia la Federación pareciera haber dejado como fruto la desunión más que la integración de sus antiguos miembros, y los intentos de Morazán por revivir aquella desde Costa Rica, no tuvo éxito y más bien ayudó a conformar un sentimiento antiunionista en el costarricense.

Las disensiones entre liberales y conservadores, entre librepensadores y clericales, entre aristócratas y populistas, entre guerreristas y pacifistas, entre republicanos e imperialistas, entre democracias y dictaduras, en fin entre causas siempre opuestas, fue creando cada vez más estancos separados y nacionalidades fuertes, que si bien se entienden en la superficie y se comprenden mutuamente, se alejaron cada vez más de los elementos de unidad común. A ello debemos agregar el sentimiento de oposición entre nacionalidades creado al calor de las múltiples disputas territoriales entre los países de la región.

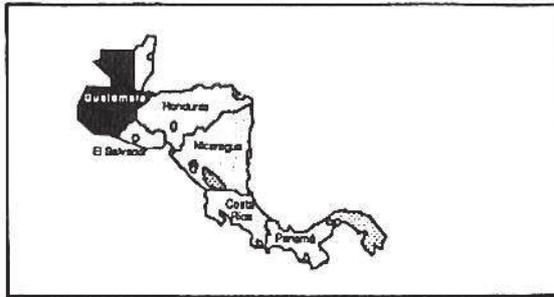
Es por ello, entre otras causas, que cada vez los intentos de unión, de integración, de comunidad, fueron menos exitosos y más frustrantes, como con profundidad lo expone Jorge Mario García en su reciente obra: *La frustrada vocación de la integración en Centroamérica*.⁴

Ello se ilustra de sobra en los fracasados intentos del Pacto de Amapala de 1895, los Estados Unidos de Centroamérica, en 1898, Los Pactos de Marblehead y Washington, de 1906 y 1907, el Pacto de Unión de Centroamérica, de 1921, el Tratado General de Paz y Amistad de 1934, la Carta de la ODECA de 1951 o el propio Tratado General de Integración Económica, de 1960, para citar sólo aquellos en que Costa Rica tuvo alguna participación.

En honor a la verdad, debemos apuntar que si bien Costa Rica fue en parte causante del fracaso de algunos de esos intentos de carácter integracionista, no lo fue en todos. Por ello no es válido afirmar que Costa Rica haya sido tradicionalmente un país enemigo de la integración centroamericana, como sí lo sería en afirmar y ello conlleva distintas consecuencias que Costa Rica no ha sido un país gestor de tales procesos, o que se haya destacado por su fervor integracionista. Pero la primera afirmación parte del supuesto falso de una actitud de rechazo absoluto a tales intentos, mientras que la segunda hace mayor justicia a la actitud de prudencia, de poco entusiasmo o de escaso compromiso con los procesos de integración. En nuestro criterio esa es la verdad histórica, que se refuerza por la actitud de sus propias constituciones, que siempre tuvieron, con igual comedimiento y reserva una actitud favorable a la posibilidad de tal integración.⁵

Así lo destaca Eugenio Rodríguez, quien en su obra *Siete Ensayos Políticos* dice: "A pesar de la creencia general de que los costarricenses han sido intransigentes opositores de la Unidad Política de Centroamérica, a todo lo largo del siglo XIX después de la independencia se mantiene viva la esperanza de que tal vez un día este ideal pueda alcanzarse; en las constituciones de la época se deja la puerta abierta para la realización del ideal unionista. Es más: la ley número 29 del 6 de junio de 1888, que es parte integrante de la Constitución de 1871 hasta la derogatoria de ésta en 1948, establece expresamente que las normas de esa Constitución sobre soberanía e independencia del país, "... No impiden que se celebren tratados de unión política de Costa Rica, con alguna o las demás Repúblicas de Centro América".⁶

No fue sino en la Constitución de 1948, que se estableció una norma de carácter obviamente antiunionista, al disponerse en el artículo 7 de la misma la prohibición de celebrar pactos, tratados o convenios que se opusieran a la soberanía e independencia de la Repú-



ca, sancionándose como traidor a la Patria a quien lo hiciera. Esta norma fue finalmente modificada por la reforma constitucional contenida en la Ley 4094 de 30 de abril de 1968, que si bien sometió a un complejo y difícil proceso legislativo y constitucional la aprobación de cualquier tratado referente a la integridad territorial o la organización política del país, derogó la prohibición existente en dicho sentido por el texto original.⁷

En otros términos que las Constituciones de Costa Rica nunca cerraron sus puertas, como bien lo señala Eugenio Rodríguez, a la integración, sino que mantuvieron siempre una actitud si se quiere discreta, pero no de rechazo a la idea de una eventual unión con los demás países de centroamérica. No es sino en la Constitución de 1948, en que por primera vez se establece una norma abiertamente antiintegracionista, que es poco tiempo después abandonada para someter tal posibilidad a requisitos estrictos, que convierten la posibilidad de la unión política en una idea utópica, pero que no desalientan, impiden o prohíben que el país participe en procesos de integración a otro nivel.

Por otra parte debe destacarse que las páginas más importantes de la historia costarricense, las de la Campaña Nacional que sirvieron de marco a los héroes de la Nación, Mora, Cañas y Santamaría, fueron libradas en defensa de la independencia y soberanía de la región, frente a la amenaza del filibustero invasor de 1856. La historia de esa epopeya, la más importante de nuestra historia patria, se encuentra ligada a la de Centroamérica, y en especial a la de Nicaragua. Es parte de nuestra historia común.

LA ACTITUD DE COSTA RICA EN EL CONTEXTO ACTUAL DE CENTROAMERICA

A pesar de esa actitud aislacionista de Costa Rica, que con magistral acierto nos relata el periodista Rubén Hernández Poveda cuando dice: "... Por aberración,

podría decirse, el costarricense ha sido y es refractario a la unificación del Estado Centroamericano. Diversas manifestaciones en sentido de mantener y de propiciar las buenas relaciones, la fraternidad, el entendimiento espiritual y colectivo y hasta el esencialmente familiar se producen de constante entre los costarricenses respecto de los otros países centroamericanos, o de la comunidad centroamericana. Mas no ha sido posible y no lo será nunca un completo entendimiento en el orden político para realizar la Federación o la Unión de nuestro país con los restantes de Centro América... Al solo intento de determinar en la Carta Política futura la posibilidad de que llegue a fundarse la patria Centroamericana con la aprobación tácita de Costa Rica, produjo un debate, apenas el indispensable para decir que no"⁸, el país no ha permanecido indiferente al acontecer político de la región.

Todo lo contrario, tanto en el pasado como en el presente siglo Costa Rica ha asumido una actitud crítica o solidaria, según las circunstancias cambiantes de una Centroamérica que se ha debatido entre la democracia y la dictadura, entre la opinión de los pueblos y la imposición de las armas, entre la observancia y el irrespeto a los derechos humanos.

Unas veces con más fuerza que otras, el Estado costarricense ha procurado, respetando las normas de la convivencia internacional que la paz, la democracia y el ejercicio efectivo de la autodeterminación de los pueblos sean los principios orientadores dentro del área centroamericana. Muy a pesar de las fuerzas aislacionistas que han querido mantener al país alejado del acontecer de nuestros vecinos, pocos de nuestros estadistas en el presente siglo han sido indiferentes a la suerte de nuestros vecinos, sino por otra razón, por la íntima convicción de que a pesar de cualquier diferencia compartimos un destino común.

La crisis que actualmente vive Centroamérica tiene causas muy complejas, algunas sólo explicables en el orden interno, por las relación de fuerzas económicas, sociales y políticas, otras no comprensibles sino en el plano regional y que son producto de viejas rencillas fronterizas, complejas relaciones políticas y la ausencia de un líder fuerte que logre aunar los intereses comunes dentro de la diversidad. A todo ello se han sumado, en los últimos años cuestiones estratégicas que en el pasado a nadie preocuparon, pero que hoy gravitan abiertamente en las relaciones entre los países de la región.⁹

Si en el diálogo Norte- Sur la posición de Centroamérica es monolítica, como parte que somos del mundo en vías de desarrollo, en cambio en el conflicto este-oeste existen hoy diversos matices que ahondan las diferencias entre los países de la región enfrentándolos en el plano internacional. Hemos pasado de observadores del enfrentamiento entre las grandes potencias a fichas en el juego de aquellas, aunque a veces pretendamos ser actores del mismo. Esa división, aumentada a veces según la tensión en el área, ha llevado a los países centroamericanos a enfrentarse en el plano de las organizaciones internacionales y aun ante la Corte Internacional de Justicia, y la idea de crear un subgrupo regional dentro del sistema de las Naciones Unidas que diera una voz más fuerte a Centroamérica en el seno del Grupo Latinoamericano, ha terminado en el fracaso.

En el enfrentamiento de la crisis, la política exterior de Costa Rica ha pasado por diversas etapas, y sin ánimo de pasar juicio sobre la bondad de ella, la caracterizaríamos al menos como inconstante. Así, poco después de la iniciativa hondureña contenida en la Declaración de Tegucigalpa en agosto de 1981, que buscaba la creación de un foro en que los países de Centroamérica expusieran sus necesidades individuales y colectivas de cooperación internacional, Costa Rica hace una primera propuesta, la de la creación de la Comunidad Democrática Centroamericana en enero de 1982. El fundamento de dicha propuesta era "el destino histórico común de las naciones centroamericanas, la voluntad democrática, la solidaridad para solucionar los problemas comunes, la interdependencia económica y social de sus pueblos".¹⁰

Esta primera iniciativa, de la que se excluía a uno de los países del área, Nicaragua, estaba destinada al fracaso por ello y porque fue hecha por un Gobierno que se encontraba al término de su mandato y no tenía posibilidad real alguna de darle continuidad. En el mundo de las relaciones internacionales tiempo y perseverancia son dos factores esenciales para el éxito y ambos corrían en contra de la mencionada iniciativa, que por otra parte fue duramente atacada por representar, en el criterio de algunos, un típico reflejo del conflicto este-oeste, hoy día tan importante en el contexto regional.¹¹

El nuevo Gobierno costarricense desecha tal idea, al menos en apariencia, pero sin aprender de aquella experiencia, tanza en octubre del mismo año la iniciativa para crear el llamado "Foro Pro Paz y Democracia" que no sólo excluyó a Nicaragua, sino también a Guate-

ma y encontró la abierta oposición de México, por otra parte legítima al haberse buscado integrar al proceso a diversos países de América Latina, e incluso a los propios Estados Unidos, en un abierto enfrentamiento con la Cancillería Mexicana, cuya influencia en la región es y ha sido innegable y que desde luego se creía con iguales derechos que otros Estados para participar activamente en la búsqueda de una solución para los conflictos regionales.

El fracaso de ambas propuestas condujo a la creación del Grupo de Contadora, en el que México jugará un papel destacado, junto a Venezuela, Colombia y Panamá y que a pesar del apoyo internacional alcanzado no logró las metas propuestas en su Documento de Objetivos, que incluía entre otras las de lograr las bases para un posible tratado de paz regional, la reconciliación nacional, la no injerencia en los asuntos internos y la reducción de armamentos.

Costa Rica siempre vio el proceso de Contadora con suspicacia, tal vez porque en cierta forma era el producto de sus fracasados intentos, pero ciertamente porque en dicho proceso se veía a Centroamérica solamente como parte del problema, pero no como parte de la solución. En última instancia, y la historia lo comprueba, los esfuerzos mediadores de Contadora carecerían de toda posibilidad de éxito si no contaban con el pleno respaldo de los principales responsables de establecer la paz duradera en la región, y en consecuencia de encontrar fórmulas aceptables y efectivas para lograrla. Contadora pasará a la historia como un esfuerzo encomiable, pero inefectivo, de solución de las controversias internacionales.¹²

De allí que Costa Rica acoge con beneplácito la convocatoria que el Gobierno de Guatemala hace para realizar en mayo de 1986 la primera cita de Esquipulas, una de las primeras actividades internacionales que realiza el Presidente Oscar Arias, para entonces al inicio de su mandato constitucional, y que servirá de marco al Plan de Paz que éste presentará en la Segunda reunión de Esquipulas en Agosto de 1987. Es obvio que cualquiera que hubiera sido la idea original que el Presidente Arias tenía en mente las discusiones de este primer encuentro -y no hay duda que la tenía- las ideas frescas que tanto el Presidente Cerezo como él iban a aportar, aunadas a los de los otros Presidentes de la región, y las experiencias del proceso de Contadora, ayudarían a modelar el plan de paz para que fuera un documento coherente y viable para los países del istmo.

EL PARLAMENTO CENTROAMERICANO Y LA CONSTITUCION COSTARRICENSE

El origen de la iniciativa para crear un Parlamento Centroamericano es la propuesta hecha por el Presidente Marco Vinicio Cerezo de Guatemala, dada a conocer en su discurso de toma de posesión en enero de 1986, y comienza a tomar forma en la Declaración de Esquipulas de 25 de mayo de 1987, cuyo tercer enunciado literalmente establece: "Es necesario crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo como elementos fundamentales para la paz en el área y para la integración de Centroamérica y por ello convienen en crear el Parlamento Centroamericano, cuyos integrantes serán electos libremente por el sufragio universal y directo, en el que se respete el principio de pluralismo político participativo."¹³, lo que quedó plasmado igualmente en el punto 4 del documento de Esquipulas II y cuyo texto final fue aprobado en Guatemala el 2 de octubre de 1987, suscrito por los cinco Presidentes de los países de Centroamérica en el mismo mes y sometido a la aprobación de cada uno de los órganos constitucionales llamado a hacerlo según el ordenamiento jurídico de cada país. El texto de dicho Tratado ha sido ya aprobado por los Poderes Legislativos y ratificado por todos los países de Centroamérica, con la salvedad de Costa Rica.¹⁴

De conformidad con el compromiso contraído, el Gobierno costarricense sometió el Tratado suscrito a la aprobación de la Asamblea Legislativa, que de acuerdo con lo que dispone el inciso 4) del artículo 121 de la Constitución Política de 7 de noviembre de 1949 es el órgano encargado de "aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos". Dicho Tratado fue puesto en conocimiento de la Asamblea Legislativa desde el 11 de mayo de 1988 y enviado a la Comisión de Asuntos Sociales, donde recibió dictamen afirmativo de mayoría desde el día 4 de octubre de 1988. Es decir que ya ha pasado más de un año sin que el Plenario de la Asamblea haya votado ese informe.

Al hacerlo así el Poder Ejecutivo expresó lo siguiente: "Este Tratado se dirige especialmente a la creación de un foro de discusión y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales, integrado por diputados electos en comicios libres y directos en cada uno de los países. Si bien en el Tratado Constitutivo las atribuciones que se confieren al Parla-

mento Centroamericano lo configuran como organismo especialmente deliberativo que se limita a proponer o a promover..."¹⁵.

Si aún desde antes de enviarse dicho Tratado a conocimiento de Asamblea ya se habían alzado voces tanto favorables como contrarias a su aprobación, es lo cierto que nunca ha existido en la propia Asamblea Legislativa un gran entusiasmo por el trámite de dicha aprobación, por lo que a pesar de la insistencia del Poder Ejecutivo, las tácticas dilatorias de quienes se oponen a su aprobación, y las necesidades políticas del Gobierno han hecho que una y otra vez su discusión se posponga, sin que a corto plazo exista posibilidad de una pronta aprobación.

Entre los argumentos de quienes se oponen a la aprobación del Tratado destacan algunos de carácter constitucional y otros de carácter político. Analizaremos aquí fundamentalmente los primeros, sin dejar de lado los segundos, porque es imposible separar los unos de los otros en compartimientos.

LA PRIMERA OBJECION: Las principales objeciones de carácter constitucional que discutiremos aquí, se encuentran contenidas en un informe emitido por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. El primero de ellos consiste en la afirmación de que el Tratado es contrario a lo que dispone la Constitu-



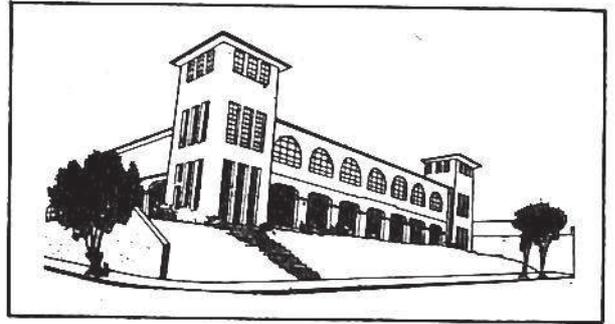
Vinicio Cerezo, presidente guatemalteco, impulsó la creación del Parlamento Centroamericano, aprovechando la coyuntura que abrió el Plan de Paz del costarricense Oscar Arias.

ción Política de Costa Rica al otorgarle a la Asamblea una atribución que el artículo 121 no le confiere, y que consiste en proponer cuál de los dos Vicepresidentes que concluyan su mandato pasarán a formar parte del Parlamento Centroamericano, de conformidad con el inciso c) del artículo 2 del Tratado.

Se afirma que tal atribución va más allá de las señaladas en la Constitución al Poder Legislativo y que "de aceptarse la creación de facultades o atribuciones para la Asamblea Legislativa, vía ley (sic) se produciría lógicamente una desnaturalización de las funciones de este órgano, que podría eventualmente restarle importancia a las atribuciones que el texto constitucional le asigna".¹⁶

El argumento nos parece antojadizo y poco sólido. En primer lugar, porque lo que el artículo 121 establece son atribuciones exclusivas que corresponden a la Asamblea y que en consecuencia no pueden ser delegadas ni usurpadas por otro poder del Estado. Pero de allí no se puede concluir, como lo hacen los asesores parlamentarios, que ello constituya el límite máximo de las atribuciones del órgano legislativo. El argumento sería ciertamente incuestionable si el Proyecto de Tratado cercenara algunas de las atribuciones que corresponden a la Asamblea Legislativa, pero no cuando le atribuye funciones al órgano nacidas de su propia capacidad de producir normas jurídicas vinculantes al aprobar las leyes o los Tratados que se sometan a su consideración. El argumento cae por su propio peso pues la Asamblea Legislativa misma, en el pasado, ha dictado leyes mediante las cuales se confiere atribuciones que no necesariamente se encuentran dentro de las que expresamente le señala el artículo 121 de la Constitución, e incluso renunciado a potestades propias sometiéndose al control previo del Poder Judicial, por vía de ley y no de reforma constitucional.¹⁷

Así mediante el artículo 10 de la Ley de la Procuraduría General de la República de 27 de setiembre de 1982, la Asamblea dispuso que ese órgano debía ratificar el nombramiento del Procurador General de la República, designado por el Consejo de Gobierno. Aquella norma, que ya la Asamblea ha aplicado en dos ocasiones, sería según el argumento del referido dictamen doblemente inconstitucional, pues ni la atribución de nombrar al Procurador General de la República se lo otorga el artículo 147 de la Constitución al Consejo de Gobierno, ni el de ratificarlo se lo da a la Asamblea el 121, y en ambos casos el texto constitucional no establece la posibilidad de ampliar dichas competencias por ley o por



costumbre. De allí que la omisión pareciera haberse solucionado aplicando un principio, no escrito tampoco en la Constitución, de la existencia de poderes implícitos que corresponden a los poderes públicos, que si bien en el caso del Poder Ejecutivo y el Judicial, así como el del Tribunal Supremo de Elecciones, quedó consagrado, en el del Poder Legislativo se omitió, tal vez por obvio al ser éste el productor de las demás normas del que pueden derivar esas atribuciones implícitas los otros poderes del Estado.

Debe recordarse, por otra parte, que cuando Costa Rica firmó el Tratado mediante el que se creó la Corte Centroamericana de Justicia,¹⁸ se dispuso que el nombramiento de los Magistrados de aquella debía hacerse por parte del Congreso, y que dichos Magistrados se debían juramentar ante el mismo. Sin embargo, la Constitución de 1871 no establecía entre las atribuciones del Congreso la facultad de hacer tal designación, ni la de recibirles el juramento. La omisión del artículo 73 de aquella Carta Fundamental no impidió sin embargo que dichos nombramientos se hicieran, que los Magistrados se juramentaran ante el Congreso y que la Corte funcionara, como en efecto lo hizo, por espacio de varios años, primero en Cartago y luego en San José. Diríase que entonces, a pesar del menor desarrollo de las doctrinas sociológico jurídicas se actuó con más realismo del que se pretende hoy día.

LA SEGUNDA OBJECION: El segundo gran argumento planteado por los opositores del Parlamento, y compartido por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, consiste en afirmar que el Tratado viola otros compromisos internacionales contraídos por el país, al otorgarle al Parlamento como lo hace, la atribución de elegir, nombrar o remover, según corresponda, al funcionario de más alto rango de los organismos existentes o futuros de la integración centroamericana creados por los Estados partes del Tratado. Dice, en lo que interesa, el mencionado informe que "... De aprobarse el Tratado del Parlamento, con esta disposi-

ción (art. 5 inciso c) se estaría por parte de nuestro país, violando o modificando compromisos adquiridos y aprobados en otros instrumentos anteriores, específicamente en cuanto al nombramiento de algunos de los funcionarios de esos organismos regionales".¹⁹

Este argumento no resiste el menor análisis jurídico. En primer lugar porque es claro que un Tratado posterior, firmado por las mismas partes, deroga o modifica según sea el caso, cualquier Tratado o norma de un Tratado anterior que se le oponga. En ello rige el principio general de derecho de "Lex posterior derogat priori", consagrada además en el derecho internacional por la propia Convención de Viena sobre derecho de los Tratados, que en el inciso 3) del artículo 30 establece que "... Cuando todas las partes en el Tratado anterior sean también partes en el Tratado posterior pero el tratado anterior no quede terminado ni su aplicación suspendida conforme al artículo 59, el tratado anterior se aplicará únicamente en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con el tratado posterior"²⁰, vale decir que a los efectos de cualquier disposición presente que atribuya facultades de nombramiento del funcionario de más alto rango dentro de los organismos de integración centroamericana, tal atribución deberá tenerse por abrogada para trasladar la competencia de dicho nombramiento al Parlamento Centroamericano.

De allí que no habría ninguna violación a las normas que establecen la competencia de los Ministros de Economía y de los Gobernadores del Banco Centroamericano de nombrar a los más altos jefes de los órganos de integración existentes, pues dicha potestad se trasladaría al Parlamento, quedando en lo demás incólumes el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica.

TERCERA OBJECION: Se sostiene, por quienes se oponen a la creación del Parlamento Centroamericano, que dicho Tratado contiene normas contrarias a la soberanía del país al crear un órgano supranacional al que se le darán atribuciones que hoy competen al Estado costarricense.

Lo primero que se debe destacar es que ese argumento, como los anteriores tiene poco sustento jurídico. Ni el Parlamento cercena en nada la soberanía de los Estados centroamericanos, ni se le trasladan a éste competencias que no tengan hoy día otros órganos de la integración centroamericana.

El Parlamento es un órgano deliberante, destinado a servir de foro para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales del área, a impulsar y orientar los procesos de integración, a proponer proyectos de tratados, a propiciar la convivencia pacífica y la consolidación del sistema democrático, pero no tiene competencia alguna para dictar normas o tomar decisiones obligatorias para los Estados miembros, cuya soberanía no sufre disminución o mengua alguna. Ni siquiera las otras instancias políticas que el Tratado crea, como la reunión de Presidentes y Vicepresidentes, tienen dichas competencias, pues cualquier decisión o recomendación que tomen estarían sujetas, de conformidad con la Constitución de cada uno de los Estados miembros, a la aprobación legislativa correspondiente.

De allí que las competencias no se transfieren realmente a uno o varios órganos comunitarios. Los órganos creados en el Tratado tendrán capacidad para generar ideas, propuestas, proyectos o recomendaciones, pero no obligaciones vinculantes para ninguno de los Estados parte en el Tratado. Tan sólo se le otorgan a dicho Parlamento funciones que hoy día corresponden ya, por disposición de Tratados vigentes a órganos comunitarios existentes. Esto ha llevado al Dr. Gonzalo Facio a sostener incluso que no es necesario que el Tratado sea aprobado por mayoría calificada de los miembros la Asamblea Legislativa, sino por simple mayoría.

En ese sentido y al no haber ninguna disposición, que sí sería inconstitucional, que establezca que los acuerdos, decisiones, recomendaciones o resoluciones que toma cualquiera de los órganos que prevee el Tratado sean directa e inmediatamente obligatorios para los Estados parte, debe entenderse que todos ellos deberán someterse, de conformidad con el ordenamiento constitucional de cada Estado a la aprobación de los órganos competentes. En el caso de Costa Rica a la aprobación del Poder Legislativo antes de ser ratificados, y a la consulta obligatoria de la Sala Constitucional de reciente creación.

Esta disposición estaba prevista y claramente establecida en el artículo 25 del Proyecto original y en el primer texto revisado, que establecía: "Cuando de conformidad con este artículo la Cumbre de Presidentes adopte decisiones que por su naturaleza deban ser aprobadas por los Congresos o Asambleas Legislativas, el correspondiente instrumento será sometido de inmediato, en cada estado miembro, al respectivo procedimiento legal o constitucional".²¹ El suprimir dicho texto no tiene

como consecuencia que esta no sea la práctica internacional, pues si bien el artículo 87 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados confiere plenos poderes al Jefe de un Estado para suscribir Tratados Internacionales, esa norma no va más allá de darle autenticidad al Tratado, nunca de hacerlo obligatorio sino es mediante el procedimiento de aprobación legislativa y posterior ratificación, salvo en el caso del procedimiento abreviado que en nuestro sistema constitucional tiene límite muy concreto según el párrafo final del inciso 4) del artículo 121 y el inciso 10) del artículo 140 constitucional, que sólo lo establece para protocolos de menor rango derivados de Tratados Públicos o convenios internacionales previamente aprobados por la Asamblea Legislativa y cuando dichos instrumentos autoricen de modo expreso tal derivación. No siendo ese el caso del Tratado de creación del Parlamento cualquier decisión tomada por los órganos que éste crea deben ser sometidos al procedimiento constitucional antes señalado, sin que obliguen por la simple firma, aún cuando la misma sea la del funcionario titular del órgano director las relaciones exteriores, pues tal acto devendría absolutamente nulo de conformidad con el artículo 10 de la Constitución, y generaría responsabilidad penal y civil para el funcionario que los ejecutare, de acuerdo con el artículo 11 de la Constitución y la Ley General de Administración Pública.²²

CUARTA OBJECION: Como parte de lo que se lleva dicho, se ha objetado por parte de algunos opositores al Parlamento, que su creación constituiría una disminución de la soberanía del país y la transferencia de potestades propias del poder legislativo en un órgano externo. Aparte de que conforme lo que hemos dicho tal afirmación carece de exactitud y no se ajusta a los términos del Tratado, lo cierto es que conforme al texto constitucional de los artículos 10 y 121 tal transferencia de poderes soberanos es posible, siempre y que la misma nazca de un Tratado Internacional que haya sido aprobado por votación no menor de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. En efecto, esta última disposición establece que los tratados públicos y convenios internacionales que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes requerirá la aprobación de la Asamblea Legislativa por la indicada mayoría.²³

La cuestión entonces, no sería de constitucionalidad, porque aquella lo permite, sino de oportunidad.

En todo caso las razones de alegada inconstitucionalidad del Tratado, deberán ser consultadas a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de reciente creación, una vez aprobado en primer debate por parte de la Asamblea el texto del Tratado. Así lo dispone de manera imperativa el inciso a) del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, de 11 de octubre de 1989, en vigor desde el 19 del mismo mes y que en la opinión del más distinguido de los publicistas costarricense, el Profesor Eduardo Ortiz, es obviamente inconstitucional, pues viola los artículos 105 y 121, inciso 1 de la Carta Fundamental, al no provenir de limitaciones impuestas por la Constitución sino por la ley, lo que paradójicamente no ha sido observado por quienes con tanto ahínco afirman la imposibilidad de darle mayores atribuciones al órgano legislativo por vía de Tratado, conforme quedó expuesto antes.²⁴

OTRAS OBJECIONES: El resto de las objeciones son más de carácter político y de oportunidad que de legalidad y tan sólo los enumeramos aquí, por salirse del propósito del presente estudio. Destacan entre ellas las siguientes:

- a) Que del Parlamento, lejos de llegar a ser un instrumento de democratización del área, se convertiría en un instrumento de legitimación para gobiernos no nacidos de la expresión de la voluntad popular totalmente libre, expresada en elecciones periódicas y pluralistas.
- b) Que el número de diputados es excesivo lo que entorpecería su eventual funcionamiento.
- c) Que su sostenimiento será muy oneroso para el presupuesto nacional, en parte por el número de diputados que lo componen, el otorgamiento de privilegios iguales a los que se otorgan a los diputados nacionales, de por sí; ya bastante cuestionados en el país.
- d) Que mientras la democracia no se encuentre consolidada en el área, Costa Rica no debe pertenecer a dicho Parlamento, porque es más lo que arriesga con ello que los beneficios que podrían obtener al incorporarse a dicho cuerpo deliberante.
- e) Que la decisión debería de tomarse una vez realizado un plebiscito a fin de determinar si cuenta o no con el debido apoyo popular.
- f) Que un Parlamento sin homogeneidad política y económica no es viable ni conveniente para el país, lo cual ha quedado demostrado por el fracaso de los demás órganos comunitarios que se han creado a través de los años en la región.

- g) Que existen otras instancias regionales, como la ODECA que en lugar de desecharse deberían de ponerse a funcionar, y que la Carta de San Salvador estableció ya un Consejo Legislativo, integrado por tres miembros del Poder Legislativo de cada país, lo que sería más práctico y menos oneroso, pues evitaría tener que celebrar costosos procesos electorales para escoger a los miembros de un eventual Parlamento.
- h) Que Costa Rica tiene instituciones políticas más avanzadas que los demás países de Centroamérica y que corre el riesgo de perder su propia identidad nacional al entrar en dicho Parlamento.
- i) Que la gravitación de los ejércitos en las cuestiones políticas del resto de los países del área, y la no existencia del mismo en nuestro país, crearían un enfrentamiento permanente entre nuestro modo de solucionar los conflictos y el de los demás miembros de la comunidad regional.
- j) Que formar parte del Parlamento podría conducir a una eventual indefensión del país, pues sería un obstáculo para poder invocar las normas del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en caso de agresión de un Estado miembro contra Costa Rica.
- k) Que podría comprometer la política de neutralidad adoptada unilateralmente por Costa Rica.²⁵

Como se ve, algunas de las cuestiones planteadas pueden ser objeto de profundas discusiones y tienen algún viso de argumento jurídico. Otras son solamente entendibles comprendiendo el carácter del costarricense, y conociendo profundamente el alma nacional. Todas ellas, con seguridad serán tomadas en cuenta por los Diputados al tomar una decisión, que está cargada de un alto sentimiento de nacionalismo, o de lo que recientemente alguien caracterizó como una especie de complejo de superioridad nacional.

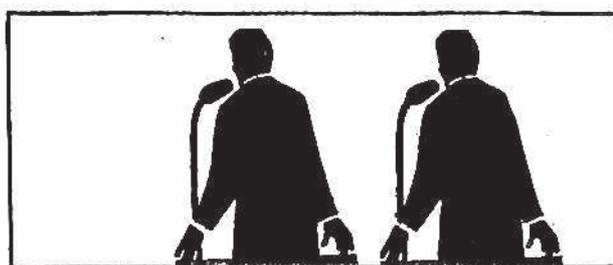
LOS ASPECTOS ELECTORALES: Existiendo en el Tratado normas que tienen que ver con el proceso electoral, la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, por disposición del artículo 97 de la Constitución que exige la consulta obligatoria al Tribunal Supremo de Elecciones para todo proyecto relativo a materia electoral, planteó la respectiva cuestión a dicho Poder Constitucional, que en su sesión 9019 de 21 de octubre emitió el respectivo dictamen. El mismo, como debe ser, se limita tan sólo a las cuestiones de orden electoral que puedan tener alguna implicación en los procesos que debe dirigir el Tribunal Supremo en caso de aprobarse el Tratado, y no hacen relación alguna sobre los otros as-

pectos que aquí hemos señalado sobre cuestiones de constitucionalidad o conveniencia.

Dicho pronunciamiento en síntesis contiene las siguientes observaciones: 1) Para que el Tribunal pueda cumplir con la obligación de ordenar el proceso electoral tendiente a la elección de los diputados titulares y suplentes al Parlamento Centroamericano, es necesario que se dicte una ley complementaria a la legislación existente, que abarque necesariamente los siguientes aspectos: a) Defina si para dicho proceso el Tribunal Electoral deberá estar integrado por sus tres miembros titulares y dos de sus suplentes, ya que el artículo 100 párrafo 2 de la Constitución Política se refiere a dicha ampliación tan sólo para las elecciones nacionales. 2) Deberá definirse la manera en que el Estado contribuirá a la deuda política, conforme está previsto por el artículo 96 de la Constitución y el 176 del Código Electoral. 3) Deberá también establecerse la forma de convocatoria, fecha de la elección, distribución de electores, y otras observaciones tendientes a la efectiva organización de dicho proceso.²⁶

La principal preocupación del Tribunal consiste en poder cumplir, ajustándose a los términos del Tratado y conforme a la ley especial que al respecto se dicte, con las obligaciones que del mismo se derivarían para el país. Entre otras razones porque el sistema electoral nacional, a pesar de lo eficiente y bien organizado que es, está diseñado para la realización del proceso electoral nacional que se celebra cada cuatro años para la elección del Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa y Regidores y Síndicos Municipales, existiendo entonces lagunas para el caso de tener que realizarse una consulta popular distinta a la indicada. Pero ello, desde luego como el propio Tribunal lo señala, tiene que ver tan sólo con ajustes que bien pueden ser incluidos en la ley aprobatoria del Tratado, y no con alguna imposibilidad material o legal de realizar tal proceso.

PERSPECTIVAS FUTURAS: El Tratado Constituti-



vo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas conforme fue firmado por los Presidentes del área, se encuentra sometido a conocimiento del Poder Legislativo. Su aprobación o improbación depende de dicho órgano constitucional por una mayoría de treinta y ocho de sus miembros. La perspectiva inmediata para que el mismo sea aprobado no pareciera ser halagüeña.

En efecto en una consulta hecha recientemente se determinó que sólo 23 diputados estaban dispuestos a votarlo afirmativamente y un número igual de ellos se opone a la aprobación, siendo el resto indecisos, entre los que algunos señalaron ciertas condiciones que no se han cumplido a la fecha, como que el Tratado estuviera aprobado antes del 27 de setiembre último, a fin de que el Tribunal pudiera convocar a la elección para miembros del Parlamento simultáneamente con el proceso electoral previsto para el 4 de febrero de 1990. Entre los diputados indecisos parecieran tener más peso algunas de las tesis negativas expuestas antes, como el alto costo que tendría un proceso electoral independiente para ese fin, o argumentos referentes a situaciones políticas imperantes en la región, que los de carácter histórico-jurídico o electoral antes expuestos.

En cuanto a los partidos políticos mayoritarios, únicos con opción real de tener una voz determinante en cuanto a la aprobación del Parlamento, el apoyo al Tratado ha sido débil, tal vez por lo cercano de las elecciones nacionales. Así, aunque tanto el candidato del Partido Liberación Nacional como el de la Unidad Social Cristiana han expresado públicamente que favorecen la aprobación del Tratado, ello no ha modificado la actitud de los diputados de ambos Partidos. Pareciera que el compromiso de éstos no es lo suficientemente fuerte como para dar línea de partido a los miembros de sus fracciones parlamentarias.

En efecto, dentro de la fracción de Liberación Nacional, que por solidaridad con el Presidente Arias estaría más inclinada a apoyar el Tratado, se encuentran los más acérrimos enemigos de tal aprobación, mientras que en el Partido Unidad Social Cristiana, ideológicamente afín al Gobierno del Presidente Cerezo, existe la mayor oposición a dicho Tratado, a pesar de la evidente influencia que el candidato ejerce sobre los diputados de dicho movimiento político.

No hay duda alguna que de cierta manera la suerte del Tratado está ligado, paradójicamente para quienes afirman cuestiones de soberanía para oponerse a su aprobación, al proceso electoral que se celebrará en Nicaragua en febrero de 1990, más que al que celebrará la propia Costa Rica en la misma época. Sin duda alguna, aunque el resultado de tales elecciones no sellará definitivamente la suerte del Tratado, sí pesará en la decisión final que adopten los Diputados.

Desde luego la actitud que asuma quien resulte electo en los comicios electorales del 4 de febrero de 1990 en Costa Rica también será determinante en dicha decisión.

A corto plazo, sin embargo, hay pocas probabilidades de que el asunto sea discutido nuevamente en el Plenario de la Asamblea Legislativa en la legislatura ordinaria que termina el 30 de noviembre. No sólo se encuentra en un lugar poco favorable de la agenda, sino que la campaña electoral que se inicia a partir del 4 de noviembre, tiende a entorpecer los procedimientos de aprobación de las leyes por parte de la Asamblea, salvo en proyectos en que exista un amplio consenso legislativo o una sentida urgencia política nacional, lo que no es precisamente el caso del Parlamento, como lo hemos señalado aquí.

Notas

- 1) Véase entre otros Jiménez, Mario Alberto "Desarrollo Constitucional de Costa Rica", Editorial Costa Rica, 1973. Fernández Guardia, Ricardo "Cartilla Histórica de Costa Rica", Lehman Editores, 1967 y Monge Alfaro, Carlos "Historia de Costa Rica", Librería Trejos, 1976. Jiménez Oreamuno, Ricardo: Su Pensamiento. Editorial Costa Rica, Biblioteca Patria número 17, San José, 1980
- 2) Ilustrativos de esa posición son entre otros los recientes artículos de Jaime Daremblum, Fernando Volio, Eduardo Ortiz y Guillermo Malavassi, colaboradores del periódico La Nación.
- 3) Fernández Guardia, Ricardo: op. cit. página 79
- 4) García Laguardia, Jorge Mario: "La Frustrada Vocación Federal de la Región y el Proyecto de Parlamento Centroamericano", Cuadernos de Capel, número 28, 1988
- 5) Véase, Peralta, Hernán G. "Las Constituciones de Costa Rica" Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1926.
- 6) Rodríguez, Eugenio: "Siete Ensayos Políticos", Centro de Estudios Democráticos de América Latina, San José, 1982, páginas 46-47
- 7) Constitución Política de Costa Rica, en Leyes de Costa Rica Anotadas, Equity Publishing Corporation, New Hampshire, 1977.
- 8) Hernández Poveda, Rubén "Desde la Barra" Como se discutió la Constitución Política de 1949, Editorial Borrásé, 1953, página 188.
- 9) Véase Herrarte G. Alberto: "Federación, Alternativa a la crisis centroamericana" Editorial Libro Libre, San José, 1989. Cerdas, Rodolfo: "En busca del tiempo perdido" La Nación, 13 de agosto de 1989.
- 10) Véase "La Política Internacional de Costa Rica, 1981- 82" Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores. página 18.
- 11) Véase Solís Rivera, Luis Guillermo: "Peace and the future of Central América: A Costa Rica viewpoint, Washington, D. C. Friederich Ebert Stiftung, 1987, y "Responsabilidades Internacionales ante la crisis Centroamericana" en Revista del Pensamiento Centroamericano, número 190, 1986.
- 12) Véase Rivera, Mario Alberto: "Los Parlamentos Estatales y el Proyecto Centroamericano", Tesis de Grado, Universidad de Costa Rica, 1988 y Hernández Millian, Jairo, "Costa Rica y los Esfuerzos de Pacificación en Centroamérica, a la luz de los Métodos de Solución Pacífica de Controversias", Tesis de Grado, Universidad de Costa Rica, 1989.
- 13) Véase "Proyecto del Sistema Parlamentario Centroamericano", Documento Preparado por el Gobierno de Guatemala, Diciembre de 1986.
- 14) Véase Rivera, Mario, op. cit. página 275
- 15) Véase La Gaceta, Diario Oficial, número 121 de 24 de junio de 1988
- 16) Véase el Informe Emitido por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa relativo al Proyecto de ratificación del Tratado de creación del Parlamento Centroamericano. Documento 534- ST- 88 de 16 de agosto de 1988.
- 17) Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República número 6812 de 27 de setiembre de 1982 y Ley de la Jurisdicción Constitucional de 11 de octubre de 1989.
- 18) Véase Gutiérrez, Carlos José: "La Corte de Justicia Centro Americana", Ediciones Juricentro, San José, 1978.
- 19) Véase Informe del Departamento de Servicios Técnicos, supra.
- 20) Véase "Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados" de 23 de mayo de 1979.
- 21) Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas.
- 22) Véase Constitución Política de la República de Costa Rica, Lehman Editores, San José, 1988 y Ley General de la Administración Pública, Imprenta Nacional, 1980
- 23) Ibidem
- 24) Ortiz, Eduardo "Objeciones contra una Ley Fundamental" en La Nación, San José 31 de julio de 1989
- 25) Antillón, Alvar "Observaciones al Tratado de Creación del Parlamento Centroamericano", sin publicar, 1989
- 26) Tribunal Supremo de Elecciones, Acuerdo en la sesión 9019 de 5 de octubre de 1988.