

SECCIÓN TERCERA

EL FOPREL ANTE EL RETO DE LA INTEGRACIÓN LEGISLATIVA DE CENTROAMÉRICA

Róger Miranda Gómez

Una de las causas fundamentales que continúa obstaculizando la reconstrucción histórico-sociológica y política de Centroamérica, de acuerdo con la crítica de especialistas y legos por igual, es la falta de agilidad, eficiencia y eficacia que se percibe en los mecanismos de cooperación regional establecidos con este propósito hasta el presente.

Entero, o sólo parcialmente válida esta crítica, lo que sí parece tener una aceptación generalizada es que, por esa u otras causas que habría que identificar, dichos mecanismos –en lo general– se han visto impedidos de hacer sentir su impacto directo en la conciencia de nuestros pueblos.

Sin embargo, vista de una manera global, habría que convenir que no basta con hacer desdeñoso recuerdo de las fallidas intentonas de reunificación regional –incluidas aquellas en que se recurrió al uso de las armas– atribuibles a protagonistas cuyos nombres reposan en las páginas de la historia del siglo diecinueve, y buena parte de éste que está por concluir.

Es necesario también, si hemos de actuar con seriedad y espíritu constructivo, hacer inventario de las fallas que son responsabilidad –por acción u omisión– de las generaciones que aún respiramos el mismo aire centroamericano que cada vez contaminamos más. Estas fallas están plasmadas, de un lado, en los diversos instrumentos de derecho internacional que habiendo sido suscritos por los gobiernos, duermen todavía un largo sueño en los anaqueles de las cancillerías, o de los parlamentos. En ambos casos, a la espera que concluya el trámite constitucional que los convierta en leyes positivas dentro de cada parcela del Istmo. Del otro lado se puede constatar, casi a diario, la persistencia en el error de concebir el proceso de integración sólo como un terreno para la lucha desgastante entre sectores representativos de intereses minoritarios, dispuestos a cualquier cosa con tal de lograr mayores ganancias en su respectivo negocio.

Es decir, que si bien no hay que perder de vista el tiempo que se malgastó en épocas pasadas, por culpa de quienes fueron otros actores políticos y sus circunstancias, es el ahora y el aquí lo que debe ocupar la

atención y energía de nuestra generación, para recuperar el tiempo perdido y que no se siga perdiendo más. En otras palabras, ya no debe haber cabida para recriminaciones estériles, ni mucho menos para discusiones bisantinas. Hoy, más que nunca, cuando ya estamos por doblar la esquina de un nuevo milenio llenos de interrogantes sobre nuestro futuro en el marco de una globalización que hace rato nos lleva metidos en el saco parece evidente que en vez de continuar maldiciendo la oscuridad, es de mayor provecho encender ya nuestro propio candil y rectificar el camino con nuestras propias botas.

Colocados en este escenario, cobra entonces pertinencia si preguntáramos: ¿Es esta generación nuestra la que construirá finalmente una Centroamérica que funcione para toda la gente?

¿O tendremos que admitir nuestra incapacidad para atrevernos, y decirle que deben esperar que venga una nueva generación para que se haga cargo de asumir esta responsabilidad tanto tiempo postergada?

Los que estamos sinceramente convencidos de que la unión hace la fuerza, sabemos muy bien que para hacer una Centroamérica funcional, cercana a la gente, hay que emprender verdaderos como necesarios cambios en su institucionalidad. Pero también sabemos que frente a los retos del cambio necesario hay quienes postulan cambiar las cosas para que todo siga igual, y recurren para ello al uso de métodos rígidos, inflexibles, que anteponen la forma a la función y que terminan por producir instituciones hipertrofiadas, inservibles para el logro del fin proclamado.

Pero, afortunadamente, ha avanzado ya a posiciones de liderazgo una nueva generación de centroamericanos con visión de futuro y se ha puesto, resuelta, en pie de lucha integracionista, convencida de que el movimiento se demuestra andando. A esta generación pertenecemos los que creemos que es la función la que debe determinar la forma que han de adoptar las instituciones destinadas a producir el cambio necesario. Se trata de una convicción que cobra fuerza en todo el continente, tal como se desprende de la “Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana”, suscrita por los señores Presidentes Legislativos el recién pasado mes de setiembre, en Santiago de Chile.

Efectivamente, en su discurso de inauguración del Seminario y Encuentro que dio origen a dicho documento, el Presidente del Congreso de Chile, Gutemberg Martínez, expresó “...los parlamentos deben convertirse en organizaciones impulsoras del cambio para colocarse nuevamente junto a los partidos políticos, a la vanguardia de la sociedad, tanto en las ideas como en el empleo de las herramientas más adecuadas para impulsarlas. En esa dimensión, organizaciones y estrategias rígidas como las que nos han caracterizado deben quedar atrás. Nuestra estructura tiene que flexibilizarse a partir de las comisiones mismas que, justamente debieran ser establecidas por cada legislatura, según las necesidades de los tiempos, y no fijarse en reglamentos de difícil modificación”. Por su parte en el punto cuarto de la citada Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana, los presidentes afirman que “La integración del Parlamento con la ciudadanía requiere que ésta tenga conocimiento directo del intercambio de ideas y razones que dan base a las decisiones de sus representantes. Este intercambio se da sustantivamente en las Comisiones, y no en las sesiones plenarias”:

Superada la etapa que se caracterizó por el predominio de formas autoritarias de gobierno, en que los parlamentos –con excepción de Costa Rica– eran simples apéndices del dictador de turno, los poderes legislativos de la región, homologados en la legitimidad política que nade del mandato recibido en elecciones libres, han cobrado conciencia de su responsabilidad histórica. En ese sentido hoy se muestran

resueltos, por lo que hemos podido constatar, a demostrar que el Legislativo es, efectivamente, el primer poder en un verdadero Estado de Derecho. Y es, precisamente, como parte de esa misma toma de conciencia a nivel regional, que emerge el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica (FOPREL), el 26 de agosto de 1994.

En aras de la brevedad, omitiré extenderme en cuanto a sus orígenes -ya que esto se puede encontrar, por separado, en dos publicaciones disponibles en la Secretaría Permanente. Me limitaré, entonces a poner énfasis en qué es y qué hace FOPREL.

En primer lugar diremos que, a diferencia del PARLACEN que nace por iniciativa de los gobiernos mediante un tratado que le asigna de manea surrealista nombre e parlamento, pero despojado de capacidad para legislar, el FOPREL nace por iniciativa de los propios presidentes de Congresos y Asambleas Legislativas de los países centroamericanos, mediante un acuerdo que se plasma en el acta constituyente que da origen.

A nuestro modo de ver, tres datos merecen destacarse de este mecanismo ideado por los señores presidentes legislativos.

En primer lugar que consignan, sin ambages, tener como una de sus tareas fundamentales “la homologación de las leyes y la armonización de sus mecanismos de aplicación, para impulsar el desarrollo y consolidación del Estado de Derecho”, en toda la región.

En segundo lugar, que para lograr ese objetivo se proponen “acelerar la creación de un mecanismo ágil, eficiente, y moderno de integración legislativa”.

Y, en tercer lugar, que en vez de recurrir a montaje de nuevas como costosas burocracias, se han propuesto sustentar este esfuerzo integrador mediante la articulación de la “capacidad legislativa instalada”, por así decirlo, en todas y cada una de las parcelas que configuran la centroamericanidad.

¿Y cómo se propone el FOPREL ejecutar en la práctica esta meta de homologación de las leyes a nivel centroamericano?

La respuesta es, mediante las Comisiones Interparlamentarias Centroamericanas que contempla el acta constitutiva y que, conforme el acuerdo de reforma adoptado en la V Reunión de FOPREL en octubre pasado, pone a funcionar nuevamente el principio de agilidad y flexibilidad que sustenta su acta constitutiva.

Dada la importancia del papel que este mecanismo esta llamado a cumplir y lo reciente de esta iniciativa, ejemplo de visión y coraje político, citaré textualmente los considerandos y artículos más relevantes del acuerdo firmado por los señores presidentes:

“Teniendo presente que entre las tareas fundamentales que deberá abordar este Organismo destaca con importancia de primer orden, la homologación de las leyes y la armonización de sus mecanismos de aplicación, para impulsar el desarrollo y consolidación del Estado de Derecho en la región centroamericana.

“Convencidos de que ante los desafíos planteados por el proceso de globalización en marcha se torna una exigencia, fortalecer la identidad nacional y centroamericana, acelerando la creación de un mecanismo ágil, eficiente y moderno de integración legislativa,

“Teniendo la firme convicción de que es necesario reforzar los mecanismos prácticos y funcionales que impulsen el proceso de integración legislativa del Istmo centroamericano.

“Basados en los principios y normas de nuestros respectivos ordenamientos jurídico-políticos nacionales sobre la materia, las declaraciones y acuerdos tomados en las precedentes reuniones de este Foro”.

Artículo 9: “Se establece las Comisiones Interparlamentarias Centroamericanas como mecanismo para promover, en forma práctica, el proceso de integración legislativa, con el fin de armonizar y complementar el ordenamiento jurídico internos de los Estados de los países suscriptores de la presente Acta Constitutiva y los que en el futuro se adhieran”.

Artículo 10: “Cada Comisión Interparlamentaria Centroamericana, se integrará con un miembro titular y un suplente, que forme parte de la Comisión Permanente Especial Homóloga, establecida por cada Parlamento Nacional miembro. Sin embargo, de no contar con tal Comisión, queda a discreción del Presidente de cada Poder Legislativo nombrar a sus delegados correspondiente”.

Artículo 11: “El proceso homologador de las leyes, se llevará a cabo mediante la elaboración de Acuerdos Marcos, cuya parte normativa específica deberá combinar generalidad y flexibilidad que permita ajustes en casos de situaciones peculiares propias de cada país miembro”.

Artículo 12: “Los anteproyectos de Acuerdos Marcos elaborados por las respectivas Comisiones Centroamericanas, serán remitidos a las Juntas Directivas de los Poderes Legislativos de los países miembros para que, si lo consideran conveniente, sea tramitado con apego a su propio procedimiento para la formación de la Ley”.

Artículo 13: “Sin perjuicio del apoyo que, como entidad facilitadora puede brindarle la Secretaría Permanente, cada Comisión Interparlamentaria Centroamericana para su funcionamiento gestionará sus fondos de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la presente acta constitutiva”.

“Instruir al Secretario Ejecutivo efectuar las diligencias necesarias de coordinación entre los miembros de cada país que integren las Comisiones Interparlamentarias Centroamericanas, así como brindarles el apoyo necesario, para concretar esta iniciativa”.

“Las presentes reformas entran en vigencia a partir de la firma de este Acuerdo sin perjuicio de que, según el caso, se anexe o inserte posteriormente su texto al Acta Constitutiva original”:

Expuesto lo anterior, resulta oportuno consignar que, según opinión del BID y la CEPAL, el FOPREL como mecanismo de participación parlamentaria en el proceso de integración, es el que está “más acorde con las realidades y necesidades de Centroamérica”: Esta apreciación está contenida en el “Diagnóstico de la Institucionalidad Centroamericana”, elaborado conjuntamente por ambos organismos internacionales de reconocido prestigio. “Este movimiento hacia la cooperación y armonización legis-

lativa, por medio de la acción de las asambleas nacionales merece ser estudiado con detenimiento en el marco de reflexiones sobre los principios básicos del sistema centroamericano”. (Ver páginas 26 y 56 de dicho Diagnóstico).

Evidentemente merece que así sea, ya que la ausencia en el sistema de integración centroamericano de un auténtico componente legislativo, pone de manifiesto no sólo una grave omisión que afecta el equilibrio político de su institucionalidad, sino que compromete a la credibilidad del proyecto histórico mismo de la integración, concebida –nada menos– como expresión regional de la vigencia del Estado de Derecho y su corolario de ser garante de la gobernabilidad democrática. Por otro lado, la apreciación hecha por el citado estudio BID-CEPAL, no deja de ser una especie de incentivo a la imaginación creadora que subyace a la iniciativa de FOPREL, ajena a los afanes de copiar modelos concebidos y diseñados para responder a otras realidades histórico-sociológicas y políticas, deferentes a las de nuestra región. En ese sentido los presidentes legislativos han procedido con apego al pensamiento de Don Simón Rodríguez –maestro de Bolívar– cuando nos dice: “¿Dónde iremos a buscar modelos?. La América española es original. Original han de ser sus instituciones y su gobierno. Y originales los medios de fundar unas y otros. O inventamos o erramos”.

Y, a la luz que se desprende de lo que aquí se ha dicho, no dudaría en agregar que, si erramos, suficiente imaginación tenemos para inventar nuevos modelos para responder adecuadamente a las necesidades de nuestra propia realidad.