

PARLACEN y PARLASUR: cuestiones de representatividad

PARLACEN y PARLASUR: representativeness issues

Natalí PAVIONI*

RESUMEN: Con el objetivo de crear espacios de debate y participación ciudadana, tanto el SICA como el MERCOSUR han incorporado parlamentos entre sus instituciones y órganos, para que las voces de los pueblos sean escuchadas. La importancia de contar con estos espacios guarda relevancia con la repercusión en la vida cotidiana de los ciudadanos y ciudadanas, de las determinaciones adoptadas por los órganos con capacidad decisoria dentro del proceso de integración que se trate. A fin de adoptar decisiones que guarden legitimidad democrática, los parlamentos de los procesos de integración deben asegurar la representatividad de manera plural y respetuosa de los derechos humanos y libertades fundamentales.

PALABRAS CLAVE: Parlamentos; representatividad; participación ciudadana; pluralidad; legitimidad democrática.

ABSTRACT: In order to create spaces for debate and citizen participation, both SICA and MERCOSUR have incorporated parliaments among their institutions and governing bodies, so

* Abogada Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora de Derechos Humanos y Garantías, Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho a la Integración. ORCID: 0000-0002-0101-8857. Contacto: <npavioni@derecho.uba.ar>. Fecha de recepción: 01/09/2022. Fecha de aceptación: 28/09/2022.

that the people's voices are heard. The importance of having these spaces is extremely relevant considering the impact they have on the daily life of citizens, and in the determinations adopted by the governing bodies affecting their decision-making capacity within the integration process in question. In order to adopt decisions that maintain democratic legitimacy, this integration processes's parliaments must ensure representativeness in a pluralistic way that respects human rights and individual liberties.

KEYWORDS: Parliaments; representativeness; citizen participation; plurality; democratic legitimacy.

I. INTRODUCCIÓN

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), es el marco institucional de la integración centroamericana, que tiene por objetivo constituirla como región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Dentro del SICA, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) se constituye por medio del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas (1991) como un órgano regional de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, con el fin de lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa, en el pluralismo y en el respeto a las legislaciones nacionales y al derecho internacional¹.

Por su parte, el MERCOSUR se conforma por medio del Tratado de Asunción (1991) considerando que la ampliación de las dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social. Teniendo en miras estos fines, el Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR² (2005), establece que el PARLASUR, es el órgano, sin capacidad decisoria, representativo de los pueblos respetando su pluralidad ideológica y política.

Atendiendo a los objetivos de representación, se establecieron los criterios de conformación del PARLACEN y el PARLASUR.

Por un lado, el Parlamento Centroamericano se conforma por personas electas a través del sufragio universal directo y secreto. También se conforma por personas electas a través del sufragio indirecto: los presidentes, los vicepresidentes o designados a la

¹ Conf. artículo 1 del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano.

² MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05.

presidencia de la república de cada uno de los Estados centroamericanos, al concluir su mandato³.

Por otro lado, la Comisión Parlamentaria Conjunta, órgano antecedente del PARLASUR, representaba los parlamentos de los Estados parte en el ámbito del MERCOSUR. A partir de la sanción del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR se produce un cambio respecto a la representatividad del órgano parlamentario, atendiendo a la necesidad de acercar el proceso de integración a la ciudadanía de los Estados Partes. Considerando que, esta representatividad significará un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas⁴.

En el presente trabajo analizaremos la conformación de ambos parlamentos en relación a los criterios de representatividad preestablecidos, en relación a la forma de elección de los parlamentarios y parlamentarias. Observaremos la pluralidad de la conformación de ambos órganos de debate y su importancia en el sistema de integración regional.

II. LA ELECCIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS Y LAS PARLAMENTARIAS DEL PARLACEN Y EL PARLASUR

La participación electoral de los ciudadanos y las ciudadanas de los respectivos procesos de integración mediante el sufragio directo o indirecto, tiene por fin brindar de legitimidad a las decisiones

³ En los países donde existiera más de uno de estos funcionarios, sólo podrá integrar el Parlamento uno de ellos, a propuesta del órgano legislativo nacional.

⁴ Conf. Exposición de motivos Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

que se adopten fundándose en la representación de la voluntad popular del pueblo⁵.

En este norte, la regulación del derecho al sufragio aplicado a la elección de los parlamentarios y parlamentarias, adquiere destacada significación.

El Tratado Constitutivo del PARLACEN, refiere a que el Parlamento Centroamericano se conforma por personas electas a través del sufragio universal directo y secreto, pudiendo ser reelectos⁶. En este sentido, se eligen diputados y diputadas titulares por cada Estado miembro y suplentes, que podrían asumir en caso de ausencia del titular. En todos los casos, gozan de un mandato de cinco años y según el artículo 3 del tratado mencionado, deben cumplir con los mismos requisitos que exige la legislación de los Estados miembros para ser diputado o representante.

Sin embargo, el PARLACEN también se conforma personas electas a través del sufragio indirecto, al establecerse que pueden ser parlamentarios, los presidentes de cada una de las repúblicas centroamericanas, los vicepresidentes o designados a la presidencia de la república de cada uno de los Estados centroamericanos, al concluir su mandato⁷ teniendo por fin enriquecer al organismo, con las experiencias políticas adquiridas por estos altos funcionarios públicos.

El proceso electoral por el que se eligen los diputados centroamericanos, se corresponderá con el proceso que determinen las leyes electorales nacionales en cuando a las elecciones de diputa-

⁵ Cfr. PAVIONI, Natalí, “El déficit democrático en los procesos de integración regional”, en *Integración Regional y Derechos Humanos*, Revista del Centro de Excelencia Jean Monnet, Universidad de Buenos Aires, año IX, 1° semestre 2021.

⁶ Conf. inciso A, artículo 2, Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano.

⁷ En los países donde existiera más de uno de estos funcionarios, sólo podrá integrar el Parlamento uno de ellos, a propuesta del órgano legislativo nacional.

dos o representantes ante sus Congresos o Asambleas Legislativas, con tres meses de antelación al vencimiento de los mandatos y con observancia ineludible de una amplia representatividad política e ideológica, en un sistema democrático pluralista que garantice elecciones libres y participativas, en condiciones de igualdad de los respectivos partidos políticos⁸.

En el caso mercosureño, se puede analizar un camino sinuoso, en la forma de elección de los representantes del pueblo.

El artículo 6 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, establece que,

- 1 Los Parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto.
- 2 El mecanismo de elección de los Parlamentarios y sus suplentes, se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado Parte, la cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado.
- 3 Los Parlamentarios serán electos conjuntamente con sus suplentes, quienes los sustituirán, de acuerdo a la legislación electoral del Estado Parte respectivo, en los casos de ausencia definitiva o transitoria. Los suplentes serán elegidos en la misma fecha y forma que los parlamentarios titulares, así como para idénticos períodos.
- 4 A propuesta del Parlamento, el Consejo del Mercado Común establecerá el “Día del MERCOSUR Ciudadano”, para la elección de los parlamentarios, de forma simultánea en todos los Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos.

La elección directa, en este sentido, se constituye como un medio para la promoción de la participación ciudadana en el proceso de integración, el aumento de la legitimidad democrática y

⁸ Conf. artículo 6 Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano.

la construcción de una comunidad e identidad mercosureña⁹. A pesar de ello, la aplicación concreta del artículo 6, se pospuso a condición de cumplir con determinadas etapas de transición previstas en las disposiciones transitorias del Protocolo.¹⁰

El primer país en cumplir con lo previsto en las etapas de transición fue Paraguay, luego se sumó Argentina¹¹, mientras que

⁹ Álvarez Macías, María, *Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del MERCOSUR*, Colombia Internacional, núm. 74, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia, 2011, pp. 207-22.

¹⁰ La primera etapa de transición, se llevó a cabo desde el 31 de diciembre de 2006 hasta 31 de diciembre de 2010. En esta etapa las delegaciones de los cuatro Estados partes estaban compuestas por dieciocho parlamentarios designados por los legisladores de los parlamentos nacionales de cada Estado parte. La segunda etapa de transición se desarrolló desde el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014. A partir de esta segunda etapa de la transición, todos los parlamentarios deberían haber sido elegidos de conformidad con el artículo 6.

¹¹ Paraguay, a través de la sanción de la ley nacional 3166 de 2007 (código electoral paraguayo) estableciendo elecciones en simultáneo a sus elecciones nacionales, salvo las modificaciones que pudieran surgir como consecuencia de las disposiciones previstas al respecto por el Consejo del MERCOSUR, de conformidad con el Protocolo, de representantes al PARLASUR (artículo 248). En consecuencia, Paraguay eligió a 18 representantes al Parlamento del MERCOSUR en el 2008, en el 2013 y en 2018, ya que sus mandatos duran cinco años, de acuerdo a la normativa nacional. En 2015, Argentina, a través de la ley 27.120^a, reguló la elección directa de los/as Parlamentarios/as del MERCOSUR, estableciendo un sistema mixto. Por esta ley fueron elegidos veinticuatro parlamentarios en forma directa por distrito regional: un parlamentario por cada una de las 23 provincias y un parlamentario/a por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El resto de parlamentarios fueron elegidos en forma directa por el pueblo de la Nación, por distrito nacional, a cuyo fin el territorio nacional constituye un distrito único.

los Estados de Uruguay, Brasil y Venezuela, continuaron con representaciones de sus pueblos electos/as de forma indirecta.

Ante dificultades en avanzar en forma simultánea hacia el cumplimiento de las etapas de transición, en 2019 los representantes de los Estados firmaron una Declaración conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR, por la cual suspenden la forma de elección establecida en el Protocolo Constitutivo del PARLASUR y determinan la conformación del parlamento regional por legisladores de los Parlamentos Nacionales de los Estados Partes. Establece que esta medida tiene como fin garantizar la continuidad de las actividades del Parlamento del MERCOSUR en condiciones de igualdad, hasta que no se realice la elección de los Parlamentarios del MERCOSUR en forma simultánea en todos los Estados Partes.¹²

La Decisión 20/2020, prorroga los plazos de las etapas transitorias para la constitución definitiva del PARLASUR y fija la posibilidad abierta a que próximamente la elección directa de parlamentarios y parlamentarias del MERCOSUR, retome el camino establecido en sus comienzos, continuando con el camino trazado en las etapas de transición.

III. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA E IDEOLÓGICA EN EL PARLACEN Y EL PARLASUR

Los diputados y las diputadas del PARLACEN, representan a los pueblos de los Estados Partes; no estando ligados por ningún mandato imperativo. En razón de ello, no tienen responsabilidad

¹² Argentina sanciona el decreto N° 343/2019, por el cual convoca a elecciones pero deja clara que no corresponde convocar al electorado de la nación para votar parlamentarios MERCOSUR años. Mientras Paraguay sanciona la ley 6570, en el mismo sentido. Sin embargo, en el caso de Paraguay estas disposiciones se verán impactadas luego del año 2023, ya que deben terminar sus mandatos quienes se encuentran en ejercicio de ellos.

en tiempo alguno por las opiniones y votos que emitan en relación con los asuntos vinculados con el ejercicio de sus cargos.¹³

Si bien guardan ese vínculo representativo con los pueblos y no con los Estados, conforme al Reglamento interno del PARLACEN, pueden organizarse en bancadas nacionales¹⁴. También, se agrupan de acuerdo a su expresión ideológica y política en grupos parlamentarios¹⁵. Pueden conformar un grupo parlamentario no menos de 15 integrantes que representen al menos a dos Estados parte del PARLACEN, no pudiendo un mismo diputado o una misma diputada conformar más de un grupo¹⁶.

Estos grupos parlamentarios se formalizan mediante un acta que presentan ante la Junta directiva para su pertinente tramitación y difusión¹⁷.

Por su parte, el Reglamento Interno del PARLACEN, establece que las diputadas conforman el Bloque de Mujeres Parlamentarias, con el objeto de aportar la visión de género en cada uno de los órganos e instancias del PARLACEN, así como también las decisiones que este tome¹⁸.

En el período 2020-2021 se registraron: el Grupo Parlamentario Integración Centro Democrático con 45 integrantes, el Grupo Parlamentario de Izquierda con 25 integrantes y el Grupo Parlamentario Unidad Democrática Integracionista con 14 integrantes.

Para ejercer la función parlamentaria en el PARLASUR, los representantes se deben conformar en grupos políticos según sus afinidades políticas¹⁹, no pudiendo permanecer simultáneamente a más de un grupo político²⁰.

¹³ Cfr. Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano.

¹⁴ Cfr. Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano.

¹⁵ Artículo 57 Reglamento interno del PARLACEN.

¹⁶ Artículo 59 Reglamento interno del PARLACEN.

¹⁷ Artículo 58 Reglamento interno del PARLACEN.

¹⁸ Artículo 60 Reglamento interno del PARLACEN.

¹⁹ Artículo 33 Reglamento interno del PARLASUR.

²⁰ Artículo 35 Reglamento interno del PARLASUR.

Se establece, en el artículo 34 del Reglamento interno del PARLASUR, que cada grupo político debe estar integrado al menos por:

a) Un 10% (diez por ciento) de la integración del Parlamento si son representantes de un solo Estado Parte.

b) 5 (cinco) Parlamentarios o Parlamentarias, si son representantes de más de un Estado Parte.

Durante la XXI Sesión Plenaria del PARLASUR, se dio formalidad a la creación del nuevo Grupo Político dentro del cuerpo de legisladores regionales: el Grupo Progresista, con el objetivo de impulsar el mejoramiento continuo de la acción política integradora y el fortalecimiento permanente de sus vínculos con la sociedad civil y sus más diversas expresiones organizadas.²¹

El Grupo Progresista se encuentra compuesto por parlamentarios de las siguientes fuerzas políticas: Frente Para la Victoria (FPV) de Argentina, el Frente Guasú (FG) de Paraguay, el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido Comunista (PCdoB) de Brasil y el Frente Amplio (FA) de Uruguay.²²

En la LII Sesión Ordinaria, se prestó conformidad para la creación del grupo político Democracia Ciudadana, en virtud del artículo 36 del Reglamento interno del PARLASUR, mediante nota de su coordinador.

Por su parte se observan publicadas declaraciones del Grupo Integración Democrática en relación a la situación de la democracia de Venezuela, firmadas por su coordinador.²³ Sin embargo, no se informa sobre su constitución e integración desde fuentes oficiales publicadas y accesibles. Tampoco se puede encontrar información oficial en las fuentes oficiales, que anuncien claramen-

²¹ Página Oficial del Parlamento del MERCOSUR, consultada en: <<https://www.parlamentomercosur.org/>> (26 de agosto de 2022).

²² Declaraciones de Rubén Martínez Huelmo, Página Oficial del Parlamento del MERCOSUR, consultado en <<https://www.parlamentomercosur.org/>> (26 de agosto de 2022).

²³ En la LVI Sesión ordinaria del año 2018 se presentaron dos comunicaciones manifestando la preocupación por los hechos ocurridos en Venezuela.

te sobre otros grupos políticos constituidos en el Parlamento del MERCOSUR y quienes lo integran.

IV. LA REPRESENTACIÓN PARITARIA EN EL PARLACEN Y EL PARLASUR

En el Consenso de Brasilia realizado celebrado en las Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL, los Estados de la región se comprometieron a “promover la representación paritaria en los parlamentos regionales, como por ejemplo el Parlamento del MERCOSUR, el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Andino y el Parlamento Latinoamericano”.²⁴

El Tratado para la Integración Social Centroamericana, destaca que entre los objetivos del SICA, se encuentra “promover la igualdad de oportunidades entre todas las personas, eliminando las prácticas de discriminación legal o de hecho”²⁵ y la ejecución de una serie de políticas, mecanismos y procedimientos que garanticen el desarrollo de todo el potencial de los hombres y mujeres centroamericanos.²⁶

Si bien no se encuentran en los tratados fundacionales del SICA, referencias a la igualdad de derechos políticos entre hombres y mujeres, podemos identificar normativas paritarias en los Estados parte del SICA.

En 2012, Honduras, Panamá y Nicaragua sancionaron leyes electorales de paridad.

Honduras establece la paridad electoral, por el Decreto 54, de manera progresiva para cargos de autoridad de los partidos políticos, así como en la integración de sus órganos de dirección y para los cargos de elección popular, previendo que fondos sean

²⁴ XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 2010, Brasilia, Brasil.

²⁵ Artículo 7 Tratado de la Integración Social Centroamericana.

²⁶ Artículo 2 Tratado de la Integración Social Centroamericana.

utilizados exclusivamente para la capacitación de género²⁷. En 2016, el Tribunal Supremo Electoral reglamentó la paridad y alternancia en las nóminas de candidatos al PARLACEN y al Congreso Nacional de la República y fórmula presidencial²⁸.

Panamá sancionó la paridad electoral, por medio de la Ley 54. Previendo su aplicación en las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias.²⁹ Se deben destinar aportes públicos para la capacitación de género³⁰.

Nicaragua incorporó la paridad sin contar con la aplicación previa de medidas afirmativas a diferencia de los demás Estados de la región, a través de la Ley 790. En el año 2014, le da rango constitucional a la paridad.

La Constitución Política de Nicaragua del año 2014 sostiene en el artículo 131, para el caso de los funcionarios electos mediante el voto popular por listas cerradas propuestas por los partidos políticos bajo el principio de la proporcionalidad, diputados ante la Asamblea Nacional, diputados al Parlamento Centroamericano, Concejales Municipales, Concejales Regionales, las listas de candidatos deberán estar integrados por un cincuenta por ciento de hombres y un cincuenta por ciento de mujeres, ordenados de forma equitativa y presentados de forma alterna; igual relación de género deberán mantener entre propietarios y suplentes donde los hubiere.

De esta manera, la paridad quedó aprobada a nivel constitucional para todas las instancias y cargos de elección excepto para Presidente y Vicepresidente de la República. Se introduce a la Constitución de manera innovadora la paridad en la elección de representantes a un parlamento de un proceso de integración regional.

²⁷ Artículo 105, Decreto 54.

²⁸ Acuerdo 003-2014.

²⁹ Artículo 239, Ley 54.

³⁰ Artículo 182, Ley 54.

A pesar de los avances legislativos, de Honduras, Panamá y Nicaragua. La representación en razón de género no se traduce en la composición del cuerpo parlamentario regional. Los Estados partes del SICA que más representantes mujeres nacionales aportan al PARLACEN son El Salvador y Nicaragua. Siguiendo en orden descendente encontramos a Guatemala, República Dominicana, Panamá y Honduras.

A nivel global, se observa que el número de mujeres parlamentarias en el PARLACEN no supera el 39%, que si bien ha mejorado en virtud de composiciones anteriores, se encuentra lejos de alcanzar una igualdad sustantiva.

Un caso similar se observa en el ámbito mercosureño, hay una ausencia en normas paritarias a nivel regional, sin embargo, el artículo 6 del Protocolo Constitutivo del PARLASUR, invita a los Estados partes a procurar legislación interna que asegure su representación.

Al analizar la legislación interna de los Estados partes del MERCOSUR, se presenta una deuda en relación a la invitación de garantizar la equidad por género. Solo Argentina³¹ a partir del año 2017 cuenta con legislación electoral de paridad de género³².

Esta ley, que modifica el Código Nacional Electoral, establece criterios para la oficialización de listas de candidatos y candidatas a parlamentarios y parlamentarias del MERCOSUR, regula la sustitución en caso de vacancia y refiere a la integración paritaria de las autoridades y órganos partidarios. Por los cuales, es un requisito para la oficialización de listas de candidatos/as a Parlamentarios/as del MERCOSUR deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente. Mientras que en caso de

³¹ Venezuela ha incorporado transitoriamente la paridad por medio de un reglamento especial para las elecciones legislativas de 2015, sin sancionar una ley nacional, por esa razón aun no lo consideramos como país paritario latinoamericano. * En la actualidad tampoco cuenta con ley de cuotas.

³² Ley 27.412 del año 2017.

muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a Parlamentario/a del MERCOSUR lo/a sustituye el/la primer/a suplente del mismo sexo de su lista³³.

El caso argentino, representa un hito en materia de igualdad en derechos políticos para las mujeres del MERCOSUR. Sin embargo, desde la fecha de sanción de la ley, no se han elegido a integrantes del PARLASUR por voto directo por aplicación la Declaración conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR, por la cual se suspenden la forma de elección establecida en el Protocolo Constitutivo del PARLASUR.

En su defecto, y considerando que la última vez que se eligieron parlamentarios y parlamentarias por voto directo fue en el año 2015, se ha aplicado la ley 24.012 (1991) que estableció un mínimo de 30 % de mujeres en la conformación de las listas.

De acuerdo a los escasos datos proporcionados por las páginas oficiales del MERCOSUR, se observa una escasa representación de mujeres. Argentina, representa al Estado que mayor cantidad de mujeres proporciona al cuerpo deliberativo, aunque teniendo presente que junto a Brasil son los Estados con mayor número de representantes de sus pueblos en el PARLASUR. Por su parte, Bolivia es el Estado que menor número de representantes aporta al PARLASUR y cuenta con más de la mitad de mujeres entre estos. Paraguay y Uruguay muestran el menor número de mujeres entre los representantes de sus pueblos.

El total de mujeres en el PARLASUR, no supera el 25%, demostrando que es esta una tarea pendiente en materia de representación política, de los Estados y en el espacio regional.

³³ Artículos 60 bis y 164 octies del Código Nacional Electoral.

V. REPRESENTACIÓN DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS, ETNIAS Y REGIONES

La representación de las diversidades, que conviven en los pueblos representados en los parlamentos del PARLACEN y PARLASUR, significa contemplar la multiplicidad lingüística, las diversas etnias, religiones, creencias, culturas, entre otras. En este aspecto se pueden observar algunos avances.

El Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR establece como uno de los principios del PARLASUR el repudio a todas las formas discriminación negativa sobre colectivos históricamente desventajados, entre ellos nombra a grupos religiosos y étnicos³⁴. En relación, el idioma indígena guaraní es reconocido como una de las lenguas oficiales del MERCOSUR, aunque los documentos se publican sólo en español y portugués.

Mientras en lo que respecta a la elección de representantes de los pueblos del MERCOSUR en el Parlamento, el mencionado protocolo, afirma que “el mecanismo de elección de los parlamentarios y sus suplentes, se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado Parte, la cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado.”³⁵

En cumplimiento con esta obligación los Estados partes, son convocados a establecer en su derecho interno, mecanismos que recepten representación de las diversidades que habitan en sus territorios.

La Constitución Nacional de Paraguay establece expresamente “la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguay”³⁶, reconociendo su identidad étnica, las lenguas indígenas como idioma nacional y los derechos de participación “en

³⁴ Artículo 3.5 Protocolo Constitutivo del PARLASUR.

³⁵ Artículo 6.2 Protocolo Constitutivo del PARLASUR.

³⁶ Artículo 62 Constitución Nacional de Paraguay.

la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, ésta Constitución y las leyes nacionales³⁷.

Es un antecedente interesante el de las elecciones nacionales del año 2018, ya que “se conformó el Movimiento Político Indígena Plurinacional del Paraguay (MPIP). Esta entidad se constituyó en el primer movimiento político indígena que participó de manera autónoma –esto es sin el auspicio de otro partido– en las elecciones generales. Sus integrantes se postularon a cargos de nivel nacional como la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados y el Parlamento del MERCOSUR. Fue la primera organización indígena en el país que pretendió constituirse en una estructura autónoma para la participación electoral de los pueblos indígenas³⁸”.

En 2019, el Sistema de Integración Centroamericana, se ha fortalecido a través de la Agenda Regional de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, que crea la Declaración AP/1-CCCIII-2019³⁹, haciendo propio el planteamiento de las Autoridades Ancestrales Indígenas y Garífunas de Guatemala y tomando en cuenta los contenidos básicos como: el derecho a la diferencia o principio de no discriminación; el derecho al desarrollo, educación, salud y bienestar social con pertinencia cultural; el derecho a la integridad y diversidad cultural; el derecho al territorio, tierra y recursos naturales; el derecho a la participación política y el consentimiento libre, previo e informado conforme la cosmovisión, prácticas tradicionales y la decisión propia de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes.⁴⁰

³⁷ Artículo 65 Constitución Nacional de Paraguay.

³⁸ VILLALBA, Sara Mabel, *Participación electoral Indígena en Paraguay*, Democracia REKA, 2018. p. 34.

³⁹ Emitida en la sede del Parlamento Centroamericano, en la Ciudad de Guatemala, el 16 de enero de 2019.

⁴⁰ Que fueron presentados a la Junta Directiva del PARLACEN, conf. punto 5 de la Declaración AP/1-CCCIII-2019

La agenda regional, se conforma del trabajo realizado desde el año 2016 por el Parlamento Centroamericano, y particularmente por la Comisión de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, a través de un proceso de intercambios con Autoridades Ancestrales y representantes de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de los Estados que conforman el SICA. Estos intercambios han permitido conocer la situación de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes y evidenciar la exclusión de estos temas en la institucionalidad del proceso de integración⁴¹.

En este sentido, se reconocen las medidas constitucionales, legislativas y administrativas que han adoptado los Estados partes para el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes⁴² que considera que “los esfuerzos integracionistas para la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible en los países de la región implican también el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local y el fortalecimiento de mecanismos que faciliten el diálogo y la consecución de acuerdos con los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes.”⁴³

⁴¹ Conf. Considerando de la Declaración AP/1-CCCIII-2019.

⁴² En Panamá con el reconocimiento de las Comarcas Indígenas y sus Autoridades Ancestrales; en Costa Rica con el reconocimiento del derecho de consulta; en Nicaragua con la Ley de las Regiones Autónomas elevada a rango constitucional; en El Salvador el reconocimiento constitucional en el año 2014 y la Política sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de noviembre del año 2018. En Guatemala con el reconocimiento constitucional de la identidad cultural y la organización social y política de los Pueblos Indígenas, las Alcaldías Indígenas, el Decreto 52-2005 Ley Marco de los Acuerdos de Paz, particularmente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, tipificación del delito de discriminación y un importante conjunto de sentencias de la Corte de Constitucionalidad que refrendan los derechos de los Pueblos Indígenas. En Honduras la Política contra el Racismo y la Discriminación Racial.

⁴³ Conf. Considerando de la Declaración AP/1-CCCIII-2019.

A pesar de los avances en este aspecto representativo, se observa un largo camino por recorrer por parte de los parlamentos regionales.

VI. REFLEXIONES FINALES

Los Parlamentos regionales que se desarrollan en los sistemas del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), tienen en su génesis garantizar el principio de representación ciudadana.

Sin embargo, en la práctica el vínculo representativo se ve erosionado, ya que sufre las deficiencias en las cuestiones de representatividad, que demuestran no receptor las características plurales de los/as representados/as. Esto se observa, en la carencia de representantes de minorías en los cuerpos deliberantes.

Además, el problema de la legitimidad democrática, que padecen las decisiones adoptadas en los procesos de integración, se profundiza con las deficiencias que presentan los sistemas electorales locales, impactando en la conformación parlamentaria, que se demuestra distante de los pueblos. Advirtiendo el problema del déficit democrático que distancia al PARLACEN y PARLASUR de sus representados, existen deudas a saldar en las cuestiones de representatividad vinculadas a las diversidades manifiestas de sus pueblos.

Esta deuda democrática debe ser saldada, con mayor transparencia en los sistemas de integración regional, publicitando las políticas regionales en las que los votantes se vean representados. Además, considerando lo expuesto, es oportuno que se lleven adelante políticas integracionistas a nivel regional, que se enmarquen en un sistema electoral paritario e inclusivo, a fin de que los pueblos tengan derecho al sufragio directo y gocen de representantes con legitimidad democrática.