

Integración Regional & Derechos Humanos / Revista Regional Integration & Human Rights / Review

Año IX – Nr. 1 – 1º semestre 2021



Cofinanciado por el
programa Erasmus+
de la Unión Europea



Integración Regional & Derechos Humanos /Revista Regional Integration & Human Rights /Review

Revista del Centro de Excelencia Jean Monnet
Universidad de Buenos Aires – Argentina

Segunda época
Antigua Revista Electrónica de la Cátedra Jean Monnet
(2013 - 2019)

Año IX – N° 1 – primer semestre 2021

ISSN: 2346-9196

Av. Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB)
Buenos Aires - Argentina
jeanmonnetcentre@derecho.uba.ar

Se permite la copia o redistribución parcial de la presente obra exclusivamente haciendo referencia a la revista, con indicación del nombre, número, año de publicación, nombre del autor o autora y nombre del artículo original, indicando asimismo la fuente con un hipervínculo operativo que conduzca al sitio web oficial de la revista. Asimismo, debe dejarse constancia de cualquier cambio que se haya introducido al contenido. Fuera de este supuesto, la revista se reserva todos los derechos.

Por consultas dirigir la correspondencia epistolar o digital a las direcciones indicadas.

DIRECTOR

CALOGERO PIZZOLO

Catedrático *Jean Monnet* – Universidad de Buenos Aires, Argentina

CONSEJO ACADÉMICO

PAOLA ACOSTA (Universidad del Externado de Colombia, Colombia)

JOSÉ MARÍA SERNA (Universidad Nacional Autónoma de México, México)

JAVIER PALUMMO (Universidad de la República, Uruguay)

CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO (Universidad de Alcalá de Henares, España)

MARCELLO DI FILIPPO (Universidad de Pisa, Italia)

ROBERTO CIPPITANI (Universidad de Perugia, Italia)

JAVIER GARCÍA ROCA (Universidad Complutense de Madrid, España)

LAURENCE BURGORGUE LARSEN (Universidad de París I, Francia)

LAURA MONTANARI (Universidad de Udine, Italia)

VALENTINA COLCELLI (Consiglio Nazionale delle Ricerche, Italia)

FABRIZIO FIGORILLI (Universidad de Perugia, Italia)

PABLO PODADERA RIVERA (Universidad de Málaga, España)

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ (Universidad de Granada, España)

ALFREDO SOTO (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

SANDRA NEGRO (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

CONSEJO EDITORIAL

ANDREA MENSA GONZÁLEZ (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

FEDERICO TABOADA (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

JEREMÍAS BRUSAU (Univesidad de Buenos Aires, Argentina)

ROCÍO E. BUOSI (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Natalí Pavioni¹

Fecha de recepción: 15 de junio de 2021

Fecha de aceptación: 1 de agosto de 2021

Resumen

Los procesos de integración han incorporado en sus estructuras institucionales órganos parlamentarios con el fin de democratizar dicho proceso e incluir la representación de sus ciudadanos.

Este aspecto se vincula a la incidencia que tienen dichos procesos sobre temas de la agenda pública de la que son parte los ciudadanos, relacionados a cuestiones centrales de su vida, como la seguridad, la salud, la educación, el comercio, entre otros.

Sin embargo, dicha representación en los parlamentos de los procesos de integración regional, atraviesa por conflictos, y consideraciones debatibles, que manifiestan una distancia con los ciudadanos que representan.

El presente capítulo tiene por objeto analizar los distintos ejes que hacen la democracia y representación política en los parlamentos desarrollados dentro de los sistemas de la Unión Europea (UE), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad Andina (CAN) y Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Palabras clave: Parlamentos - procesos de integración regional - democracia - sistema electoral - elección directa - soberanía - funciones - representación - minorías - paridad de género - etnias - regiones - pueblos originarios

¹ Abogada especialista en Derechos Constitucional (UBA), docente de Derecho de la Integración, Derechos Humanos y Garantías y Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA). Correo académico: npavioni@derecho.uba.ar

Title: THE DEMOCRATIC DEFICIT IN THE PARLIAMENT OF THE REGIONAL INTEGRATION

Abstract

The integration processes have incorporated parliamentary bodies into their institutional structures in order to democratize said process and include the representation of its citizens.

This aspect is linked to the impact that these processes have on issues of the public agenda of which citizens are part, related to central issues of their lives, such as security, health, education, trade, among others.

However, said representation in the parliaments of regional integration processes, goes through conflicts, and debatable considerations, which manifest a distance with the citizens they represent.

The purpose of this chapter is to analyze the different axes that make democracy and political representation in the parliaments developed within the systems of the European Union, Southern Common Market, Andean Community and the Integration System Central American.

Keywords: Parliaments - regional integration processes - democracy - electoral system - direct election - sovereignty - functions - representation - minorities - gender parity- ethnic groups - regions - indigenous peoples

I. Consideraciones preliminares. El problema del Déficit democrático.

El concepto déficit democrático se ha identificado y desarrollado, en relación a la Unión Europea (UE), para referirse al problema institucional, que se produce al observar un alejamiento de las instituciones del proceso de integración europeo y de la ciudadanía europea, (Conf. ARROYAVE QUINTERO 2013: pp. 165-170, PORTILLA 2015: pp. 211-212, BARON GOIRIERA DE GANDARIAS 2009: pp. 179-181, RODRÍGUEZ AGUILERA DE PRAT 2015: pp.105-107, entre otros) en particular en relación al Parlamento Europeo, que posee la representación de los ciudadanos.

Este problema, identifica al Parlamento Europeo, en la situación de no encontrar legitimación de quienes debe representar, debido a que, “las instituciones de la UE y sus procedimientos de decisión sufren una falta de

democracia y parecen inaccesibles para el ciudadano ordinario debido a su complejidad.”²

Por su parte, el verdadero déficit democrático de la UE parece encontrarse en la ausencia de políticas europeas, en las que los votantes de la UE se vean representados.³

La necesidad de lograr una mayor legitimidad democrática en el proceso de integración, se ha abordado en las conferencias intergubernamentales que culminaron con la firma de los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza, lo que se tradujo en el incremento de las competencias del Parlamento Europeo⁴ y la ampliación de las áreas en las que ostenta poderes de codecisión con el Consejo, lo que le ha permitido pasar de ser una asamblea consultiva a un colegislador.⁵

Este procedimiento de codecisión o procedimiento legislativo ordinario⁶ hace que los actos comunitarios precisen del concurso de voluntades del Consejo de Ministros y del Parlamento Europeo para su aprobación (PORTILLA, 2015: pp. 211-212).

El Tratado de Lisboa, introduce algunas novedades que acrecientan la legitimidad y el poder del Parlamento Europeo. Entre estas se encuentra el artículo 14.2 TUE que establece que el Parlamento Europeo se compondrá de los representantes de los ciudadanos de la Unión Europea. También se incrementa notablemente el listado de materias regulado a través del procedimiento legislativo ordinario. Y se acrecientan las funciones del Parlamento Europeo en una doble dirección, por un lado, ejercerá conjuntamente con el Consejo la función presupuestaria y por el otro, elegirá al Presidente de la

² Conf. EUR LEX Síntesis de la legislación de la UE. Glosario de la síntesis. Accesible en https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=es

³ Conf. EUR LEX Síntesis de la legislación de la UE. Glosario de la síntesis. Accesible en https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=es

⁴ El Tratado de Lisboa ha reforzado las competencias presupuestarias, legislativas y de control del Parlamento Europeo.

⁵ Conf. EUR-Lex Glosario de las síntesis. Accesible en https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=es

⁶ Conf. al artículo 294 TFUE, publicado en el BOE 26/10/2012. Accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012E294>

Comisión⁷. Sin embargo, conforme al inciso 7 del artículo 17 del TUE sigue siendo el Consejo Europeo quien deberá proponer al Parlamento, por mayoría cualificada, un candidato a la Presidencia de la Comisión (PORTILLA, 2015: pp. 211-212).

En el campo deliberativo y de la codecisión encontramos al Parlamento Europeo y el Consejo, mientras que la iniciativa legislativa está en cabeza de la Comisión, con la salvedad de los casos que el mismo Parlamento puede solicitarle la presentación de una propuesta⁸. El problema se plantea en el nivel del reparto competencial entre instituciones, que no responde al esquema tradicional de reparto de competencia que se representa en separación tradicional de los tres poderes básicos. En consecuencia, las competencias sustraídas a los parlamentos nacionales irán sustancialmente a ámbitos de responsabilidad dominados por el Consejo, que también han sido elegidos democráticamente como representantes en los Estados, de manera directa o indirecta (BARÓN GOIRIENA DE GANDARIAS, 2009: pp. 179-181).

Rodriguez Aguilera de Prat, indentifica que las principales deficiencias del Parlamento Europeo, son: “1) no tiene poder constituyente en sentido material estricto ya que no es una institución soberana que pueda votar en exclusiva la ley en nombre del pueblo y su papel en la reforma de los tratados es irrelevante a efectos prácticos, aunque pueda presentar propuestas de modificación; 2) no tiene derecho de iniciativa legislativa, que es monopolio formal de la Comisión, ni significativas funciones de indirizzo político; 3) es cámara colegisladora con competencias tasadas; 4) no funciona la dialéctica mayoría/oposición ya que,

⁷ Conf. Artículo 14 TUE publicado el 30/03/2010 en el BOE. Accesible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

⁸ Si bien el monopolio de la iniciativa legislativa le corresponde a la Comisión, el Tratado de Maastricht, reforzado por el Tratado de Lisboa, le otorga al Parlamento Europeo un derecho de iniciativa legislativa, que le permite solicitar a la Comisión que le presente una propuesta. En este sentido, el artículo 235 del TFUE, entiende que sobre la base de un informe elaborado por una de sus comisiones parlamentarias competentes y en virtud del artículo 225 del TFUE, el Parlamento puede, por mayoría de sus miembros, solicitar a la Comisión que le presente cualquier propuesta legislativa que considere oportuna. El Parlamento puede, al mismo tiempo, fijar un plazo para la presentación de dicha propuesta. Previamente, la comisión parlamentaria competente debe pedir la autorización de la Conferencia de Presidentes. La Comisión puede comprometerse a preparar una propuesta legislativa solicitada por el Parlamento Europeo, o bien negarse a hacerlo.

como no hay que crear/controlar a gobierno alguno, no hay programa que vigilar. 5) sus poderes de control son limitados y el papel de sus comisiones no es como el de los parlamentos nacionales; 6) el PE es resultado fáctico de elecciones de segundo orden (con muy alta abstención) y son muy escasos los vínculos entre los eurodiputados y los ciudadanos; 7) la legitimidad popular derivada de la elección directa resulta ser notoriamente baja”(RODRÍGUEZ AGUILERA DE PRAT, 2015: pp.105-107).

El distanciamiento de Europa y la ciudadanía, se ve reflejado en la escasa participación en las elecciones europeas, que se observó en los años 2004, 2009 y 2014. En 2004 se registró una participación del 45,47% de la ciudadanía, en 2009 participó el 42,97% y en 2014 se obtuvo el nivel más bajo de participación con el 42,61%.⁹

En 2019 se logró una mayor participación, llegando al récord de alrededor del 56%, que no se alcanzaba desde 1994¹⁰. Esto se traduce como un dinamismo de la democracia y una muestra del compromiso renovado entre representantes y representados, especialmente de los jóvenes.¹¹

Por su parte, en el ámbito de los procesos de integración intergubernamentales, el problema del déficit democrático cobra relevancia, cuando se presenta la maduración y consolidación del proceso. Entendiendo que, “la representación y participación política de la población en los procesos de integración se justifica cuando los esquemas de representación sectorial y la lógica de relación intergubernamental no alcanzan a legitimar las decisiones que es necesario adoptar.”¹²

⁹ Datos extraídos del sitio web oficial de la UE. Accesible en <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/participacion/>

¹⁰ Datos extraídos del sitio web oficial de la UE. Accesible en <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190923IPR61602/elecciones-europeas-2019-participacion-record-impulsada-por-los-jovenes>

¹¹ Los resultados del sondeo postelectoral, muestran que el aumento de la participación se debe sobre todo a los jóvenes, ya que la participación de los menores de 25 años aumentó en toda la UE 14 puntos porcentuales, hasta el 42%, y la de los electores de 25 a 39 años, 12 puntos, hasta el 47%. Por su parte, los resultados de la encuesta arrojaron que más ciudadanos creen que su voto cuenta y que la economía y el medio ambiente son las principales prioridades de los votantes.

¹² Documento de la Cámara de Exportadores de la República Argentina CERA, Parlamento del MERCOSUR ¿La voz de los ciudadanos de la integración? Publicado en 2006.

En los procesos de integración latinoamericanos, que han incorporado la elección directa¹³ de los parlamentarios regionales, se observa que el problema del déficit democrático se ha abordado independientemente de los problemas sociales, siendo un desafío para estos la integración social, logrando equidad y solidaridad con crecimiento, competitividad y empleo (GRANDI, 1997: p. 433), generando mayor representatividad de los ciudadanos con sus instituciones.

En el ejercicio de la representación de los ciudadanos, el fortalecimiento democrático y la integración social, son deudas pendientes, en las cuales deben trabajar los parlamentos de los procesos de integración regional, en cumplimiento de sus funciones.

II. Puntos de referencia para el análisis del problema del déficit democrático en los parlamentos de la UE, MERCOSUR, CAN y SICA.

La Unión Europea (UE), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Sistema de Integración Centroamericano (SICA), cuentan entre sus instituciones con parlamentos, que se instruyeron con la representación del pueblo de la región.

Al momento de observar ¿Cuáles son los conflictos y consideraciones debatibles que atraviesan estos parlamentos en relación al déficit democrático? analizaremos, si la distancia entre representantes y representados se vincula a la percepción de carencia soberana, que recae sobre los parlamentos regionales en razón de sus competencias. Es decir, si se puede observar un correlato entre la consideración de falta de democracia y la función parlamentaria que cada una de las instituciones desarrolle en su determinado proceso de integración.

Además, observaremos si el problema del déficit democrático se encuentra en relación a los procesos de elección que se han establecido para componer el cuerpo y dotarlo de representantes.

¹³ Con la salvedad de que el Parlamento del SICA también prevé la incorporación de Parlamentarios por sufragio indirecto.

También, analizaremos si se puede vincular el alejamiento de representantes y representados con las deudas que presentan frente a la representación plural de sus pueblos.

i. La función parlamentaria en los procesos de integración (UE, MERCOSUR, CAN y SICA).

Los Estados que han decidido conformar procesos de integración regional han tenido múltiples razones, vinculadas a la cooperación regional para alcanzar acuerdos de desarrollo económico, consolidar acuerdos de paz, promover los derechos humanos, entre otros.¹⁴

Los procesos de integración regional, en la medida que se han desarrollado, abarcando objetivos comunes, han incluido la representación de los ciudadanos, toda vez que, la naturaleza expansiva de todo proceso de integración implica un cambio de escala en la representación, hacia una unidad política superior a la del Estado. En esta instancia, es posible construir un espacio político, un lugar para la representación política de los ciudadanos (ÁLVAREZ MACÍAS, 2011: p. 209).

Los parlamentos de la integración regional, se constituyen como instituciones de deliberación política representativas de las demandas ciudadanas que pretenden dotar de una mayor legitimidad a la actividad regional, considerando el fin democratizar el proceso de integración, dando lugar a diferentes voces en representación de los ciudadanos y las ciudadanas donde estos representantes podrán ejercer su influencia. Estos órganos deliberativos, en la mayoría de los casos, considerando la particularidad del proceso legislativo ordinario del Parlamento Europeo, no legislan en los términos tradicionales, pero

¹⁴ En el Tratado de Asunción se establece que entre los objetivos del MERCOSUR se encuentra: la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes, a fin de acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social; entre otros. En la UE, se pueden identificar desde los primeros objetivos establecidos en la Declaración de Schuman vinculados a la economía y la paz hasta el objetivo de integrar las políticas europeas actuales. La CAN, a través del Acuerdo de Cartagena se ha establecido el objetivo de alcanzar un desarrollo integral, equilibrado y autónomo de los pueblos andinos. Por su parte el SICA, a través del Protocolo de Tegucigalpa establece como objetivo fundamental establecer un bloque económico para alcanzar la integración de Centroamérica a fin de constituir la en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

resultan trascendentes en virtud de sus debates sobre temas que le competen al pueblo en relación al proceso de integración, dando voz a oposiciones políticas de los gobiernos de los Estados partes, dando recomendaciones a los órganos decisorios, ejerciendo facultades de control político, entre otros.

Los tratados e instrumentos internacionales, que dan origen a los parlamentos regionales, alegan la autonomía en sus funciones. Sin embargo, el distanciamiento de los parlamentos con los ciudadanos puede relacionarse a la misma función establecida para los estos órganos deliberativos en los diferentes procesos de integración. Es decir, que podríamos relacionar al déficit democrático de estos con las características propias que presenta su reparto competencial.

A fin de realizar este análisis, observaremos las funciones legislativas, presupuestarias, de control político y consultivas, entendiendo su grado de autonomía que clasificaremos en alto, medio o bajo según corresponda. Para la clasificación del grado de autonomía, utilizaremos tres indicadores: el grado de obligatoriedad de su opinión, el grado de dependencia con otras instituciones del proceso de integración y la importancia de su actuar para el funcionamiento del proceso de integración en relación a sus objetivos.

i.i. Parlamento de la Unión Europea

El órgano que antecede al Parlamento Europeo es la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que luego se amplió con la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), adoptando el nombre de Asamblea Parlamentaria Europea.

La Asamblea Parlamentaria Europea de 1958, se componía por 142 diputados y diputadas designados por los parlamentos nacionales de los Estados partes. En 1962 se crea el Parlamento Europeo, que tiene su primera aplicación en 1973 con el ingreso de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, con 198 miembros. En 1976 se estableció un consenso entre los países Europeos, en relación a la elección de los diputados/as al Parlamento Europeo por sufragio

universal directo. Tras su ratificación por todos los Estados miembros, el Acto entró en vigor en julio de 1978.¹⁵

Las primeras elecciones se celebraron los días 7 y 10 de junio de 1979, desde entonces se conforman por diputados y diputadas europeos que representan a los ciudadanos de la Unión. Siendo su número máximo el de 751 miembros con representación decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. Además el TUE, artículo 14 TUE, establece que no se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños.

El Parlamento Europeo, ejerce conjuntamente con el Consejo (representante de los Estados miembros), la función legislativa y la función presupuestaria. En este sentido, se observa en el nivel supranacional de la UE que no parece entonces responder al esquema clásico de la separación de poderes donde la rama ejecutiva se encarga de administrar dejando a la rama legislativa la tarea de crear las normas, sino que lo hacen el conjunto (ARROYAVE QUINTERO, 2013: p. 167).

Además ejerce funciones de control político y funciones consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados y elige al Presidente de la Comisión. En el ejercicio de sus competencias legislativas, participa del procedimiento legislativo ordinario que establece el artículo 294 del TUE. En el seno de estas competencias, el Parlamento Europeo puede emitir Reglamentos, Directivas, Decisiones. Mientras que en ejercicio de su competencias consultivas puede emitir Recomendaciones y Dictámenes.

La participación en la elaboración del presupuesto anual de la UE, la comparte con el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo especial que establece el artículo 314 del TFUE. Hasta el año 2010, el presupuesto de la UE contenía la categoría de gastos no obligatorios, para los cuales el Parlamento tenía la última palabra. Luego, se elimina esa categoría y el Parlamento junto con el consejo comparten el poder de decisión respecto a todos los gastos. “El Parlamento ha rechazado en dos ocasiones el presupuesto en su conjunto (en diciembre de 1979 y diciembre de 1984) desde que obtuviese la potestad para

¹⁵ Conf. Fichas técnicas sobre la Unión Europea, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2011-0176_ES.html

hacerlo en 1975. Con arreglo a las nuevas normas acordadas en el Tratado de Lisboa, el Comité de Conciliación no ha sido capaz de alcanzar un acuerdo en otras tres ocasiones (presupuestos de 2011, 2013 y 2015). En estos tres casos, al final se adoptó el nuevo proyecto de presupuesto presentado por la Comisión, que reflejaba el esbozo de compromiso al que había podido llegar el Comité de Conciliación.”¹⁶

En este sentido, el Parlamento de la UE, muestra un alto grado de autonomía al momento de realizar las lecturas correspondientes a los proyectos. Por su parte, se debe destacar la importancia de su funcionamiento para el desarrollo de la UE, ya que por sus características institucionales, la normativa supranacional guarda especial importancia en su trabajo. Sin embargo, debe llegar a acuerdos con otras instituciones, ya que comparte estas funciones y no son una competencia exclusiva, por esa razón consideraremos que tiene un nivel medio de autonomía en sus competencias legislativas y presupuestarias.

En ejercicio de sus funciones de control político, el Parlamento puede utilizar distintos instrumentos: el voto de investidura, por el cual avala el nombramiento del Presidente de la Comisión, de los Comisarios y del Alto Representante de la UE para los Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad¹⁷; puede aprobar la moción de censura que obliga a renunciar colectivamente a los miembros de la Comisión por mal desempeño¹⁸ ; puede crear comisiones de investigación¹⁹; puede recibir una petición ciudadana²⁰; puede nombrar al

¹⁶ Conf. Fichas técnicas sobre la Unión Europea, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/10/el-procedimiento-presupuestario>

¹⁷ Conf. Artículo 17.7 TUE. publicado el 30/03/2010 en el BOE. Accesible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

¹⁸ Conf. artículos 17.8 TUE publicado el 30/03/2010 en el BOE. Accesible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf> y 201 TFUE publicado en el BOE 26/10/2012. Accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012E294>

¹⁹ Conf. Artículo 226 TFUE publicado en el BOE 26/10/2012. Accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012E294>

²⁰ Conf. Artículo 24 y 227 TFUE publicado en el BOE 26/10/2012. Accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012E294>

Defensor del Pueblo²¹; puede pronunciarse sobre el informe general anual de la Comisión²²; puede citar al Consejo y al Consejo Europeo a responder preguntas parlamentarias²³.

También posee funciones consultivas, al momento de requerir su dictamen para: la adhesión de nuevos Estados miembros, así como de todo acuerdo de asociación, firmar acuerdos internacionales con repercusiones presupuestarias importantes para la Unión o aquellos que crean un marco institucional específico o que implican la modificación de un acto adoptado de conformidad con el procedimiento de codecisión y realizar los actos relativos al procedimiento electoral. Además, es necesario el dictamen conforme del Parlamento para que el Consejo declare que existe un riesgo real de que un Estado miembro cometa una violación grave de los principios fundamentales de la Unión Europea.

Considerando los procedimientos precedentes, en relación a los indicadores de obligatoriedad de su opinión, dependencia de otras instituciones e importancia de su actuar, podemos clasificar al Parlamento Europeo en representación un alto grado de autonomía en las funciones de control político y funciones consultivas.

i.ii. Parlasur

El Parlasur forma parte del MERCOSUR desde el año 2007, cuando reemplazó a la Comisión Parlamentaria Conjunta. Desde entonces ha atravesado diferentes etapas de transición hacia su constitución y funcionamiento pleno.

²¹ Conf. Artículos 36 y 228 TFUE publicado en el BOE 26/10/2012. Accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012E294>

²² Conf. Artículos 233 y 249,2 TFUE publicado en el BOE 26/10/2012. Accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012E294>

²³ Conf. Artículo 230 TFUE publicado en el BOE 26/10/2012. Accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012E294>

El Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PCPM)²⁴, creado el 9 de diciembre de 2005 establece, que el Parlasur, es el órgano, sin capacidad decisoria, representativo de los pueblos respetando su pluralidad ideológica y política. Es en este, donde comienzan a oírse las voces de los pueblos mercosureños dentro del proceso de integración. Además establece que, el Parlamento del MERCOSUR: será independiente y autónomo y estará integrado por parlamentarios electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo a la legislación interna de los Estados Parte.

De acuerdo a lo que prevé el PCPM, las etapas de transición serán tres: 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, inciso 1 del PCPM. Pero, como expresó el Dr. Pizzolo IX Jornadas de Derecho de la Integración PARLASUR: elección directa, “Lo cierto es que los plazos, las fechas, las etapas que se pactaron para la constitución de un Parlamento regional con base electiva no se cumplieron” (PIZZOLO, 2015 abril).

Al respecto, destaca un parlamentario argentino que, “es importante superar lo más rápido posible esta transición que está viviendo el Parlasur, ya que no todos los países han elegido a los Parlamentarios de forma directa, y esto genera representaciones asimétricas, por ejemplo, hoy Argentina, teniendo menos población tiene más representación que Brasil. Considera que fue un error no haber elegido en forma concomitante en todos los países del

²⁴ Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. Aprobado el 8/11/2005. Accesible en http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=195

MERCOSUR en el mismo momento a los parlamentarios en forma directa, esta transición tan larga conspira contra el buen funcionamiento del MERCOSUR.”²⁵

En este segundo periodo se incorporaron veintisiete parlamentarios venezolanos, Brasil tuvo en sus bancas a setenta y cinco parlamentarios, mientras que Argentina tuvo a cuarenta y tres. Sin embargo, Paraguay y Uruguay se mantuvieron con dieciocho parlamentarios.

Ante esta situación de incumplimiento sobre los plazos pautados, fue oportuno que a través de la Decisión N° 11/14 del CMC, se modificara el plazo estipulado para la realización de elecciones directas. Este, fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2020.

Ante el transcurso del tiempo, sin avances, atendiendo las dificultades que presentó la pandemia del Covid-19 para la región y considerando que el Protocolo Adicional al PCM del 16 de abril de 2019, no ha entrado en vigor, por medio de la Decisión 20/2020 se prorrogó el plazo hasta el 31 de diciembre del 2030.

Según el artículo 19 del PCPM, los actos que puede producir el parlamento dentro de sus funciones son: Dictámenes; Proyectos de normas; Anteproyectos de normas; Declaraciones; Recomendaciones; Informes; y Disposiciones.

Sin embargo, entre las competencias del Parlamento se encuentra, conforme al inciso 12, artículo 4 PCPM, la facultad de participar en el procedimiento normativo mercosureño, a fin de dictaminar sobre aquella normativa que sea necesaria la incorporación por parte de los Estados; conforme al inciso 13, artículo 4 PCPM, la de elaborar proyectos de normas para poner en consideración del CMC, que no se tratan de iniciativas legislativas sino simples proposiciones ; o la función conforme al inciso 14, artículo 4 PCPM, de elaborar anteproyectos de normas que tengan por fin la armonización de las legislaciones de los Estados partes, que también se traducen como simples proposiciones dirigidas a los parlamentos nacionales para su eventual consideración.

En suma, el Parlamento del MERCOSUR no tiene competencia legislativa propiamente dicha, sino que interviene consecutivamente en la elaboración de

²⁵ Conf. Revista del Parlamento del MERCOSUR N° 6, agosto de 2016. Accesible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/12271/1/revista-6.1.pdf>

algunas normas que necesiten ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos de los Estados parte²⁶ y para que finalmente sean aprobadas por los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR²⁷.

En cuanto a las competencias presupuestarias, conforme a los incisos 19 y 20, artículo 4 PCPM, el parlamento debe recibir dentro del primer semestre de cada año un informe sobre la ejecución del presupuesto de la Secretaría del MERCOSUR del año anterior y elaborar y aprobar su presupuesto e informar sobre su ejecución al Consejo de Mercado Común dentro del primer semestre del año posterior al ejercicio.

Analizando ambas competencias se puede clasificar al Parlasur dentro de los parlamentos regionales con bajo grado de autonomía, teniendo en cuenta que su opinión no es vinculante, dejando en evidencia que si bien es escuchado, finalmente se adoptarán los actos que se presenten frente a decisiones políticas de los gobiernos de turno de los Estados partes. En relación a su participación en la elaboración y aprobación del presupuesto del MERCOSUR, es nula, ya que solo es informado de la ejecución presupuestaria. Si bien el relación a su propio presupuesto, guarda un cierto grado de autonomía, debe rendir cuentas a la institución de mayor jerarquía del MERCOSUR. En tanto depende de otras instituciones para funcionar.

Por consiguiente, se observa una clara erosión en la importancia de su actuar dentro del proceso de integración, al momento de que los gobiernos de los Estados han decidido, prorrogar consecutivamente las etapas de transición hacia un funcionamiento pleno, no garantizando el sufragio directo al pueblo mercosureño.

El Parlamento también posee algunas funciones de control, como efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR, establecidos en el Protocolo de Ouro Preto, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración; ya que tiene a su

²⁶ No necesitan ser incorporadas al ordenamiento jurídico de los Estados partes, aquellas que reglamentan aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

²⁷ Consejo del Mercado Común (CMC), Grupo del Mercado Común (GMC) y Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM).

cargo, velar por la protección de los Derechos humanos y el régimen democrático de los Estados parte, en base a las facultades que le encomiendan los incisos 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 4 PCPM. Además, el artículo 13 PCPM, agrega la facultad de solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión.

Por otro lado, tiene competencias consultivas propiamente dichas, en virtud del inciso 11, artículo 4 PCPM, el Parlasur puede emitir declaraciones, sobre cualquier asunto de interés público, recomendaciones dirigidas a los órganos decisorios, informes sobre temas específicos.

En ejercicio de sus competencias organizativas, según los artículos 101 y 168 del Reglamento Interno del Parlasur, puede emitir disposiciones de carácter administrativo que dispongan sobre la organización interna del Parlamento y según artículo 21 PCPM, puede aprobar y modificar su reglamento interno.

Si bien, al ser un órgano consultivo no posee un alto grado de autonomía en sus decisiones, lo que le genera un grado de dependencia con las instituciones que poseen capacidad decisoria dentro del proceso de integración, se debe remarcar su importancia en relación a las funciones de control político y funciones consultivas. En su rol de velar por la democracia y los derechos humanos en la región, han realizado destacadas acciones. En este ámbito el Observatorio de la Democracias del Parlamento del MERCOSUR participa de los comicios de los diferentes Estados partes, en Misiones de Observación Electoral²⁸.

También ha sido el lugar de recepción de denuncias sobre violaciones a los derechos humanos en los diferentes Estados. En este ámbito se han denunciado diferentes situaciones ocurridas en Venezuela por los parlamentarios opositores al gobierno del Estado parte.²⁹ Por esa razón, amparados en la importancia de

²⁸ El 7 de febrero de 2021 se observaron las elecciones de Ecuador en las que también se eligieron parlamentarios andinos que asumen el 24 de mayo de 2021. Informe accesible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/18917/1/parlasur/informe-previo-de-la-mision-de-observacion-electoral-del-parlasur-en-ecuador.html>

²⁹ El día 5 de octubre de 2016, la parlamentaria venezolana PICHARDO, hace pública su denuncia de Violación de los DDHH a Alcaldes de Venezuela. En la misma se hace un resumen de la persecución política, jurídica y social de la que es víctima la sociedad venezolana. La Parlamentaria de Venezuela, hace pública su denuncia de Violación de los DDHH a Alcaldes de Venezuela, interpuesta el pasado 5 de octubre en su condición de Parlamentaria del MERCOSUR, representando al pueblo venezolano. En la misma se hace un resumen de la persecución política, jurídica y social de la que es víctima la sociedad venezolana. Accesible en

sus denuncias el mismo cuerpo, en la sesión ordinaria del Parlamento del día 12 de marzo de 2018, se decidió que los parlamentarios venezolanos continúen participando en el Parlasur³⁰, pese a encontrarse suspendido de participar en las otras instituciones del proceso de integración en virtud del Protocolo de Ushuaia por la decisión del 5 de agosto de 2017.

i.iii. Parlamento Andino

El Parlamento Andino, se desarrolla dentro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y se crea a partir del Acuerdo de Cartagena (AC)³¹ firmado en 1969, como órgano deliberante del Sistema de integración Andina. Posee naturaleza comunitaria, y conforme al artículo 42 AC, representa a los pueblos de la Comunidad Andina, por lo que se encuentra constituido por representantes elegidos por sufragio universal y directo.

El Parlamento Andino, según el inciso A artículo 43 AC, funciona como promotor y orientador del proceso de integración con miras a la integración latinoamericana y según el inciso E artículo 43 AC, interviene el proceso legislativo, de manera consultiva, participando en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Además, conforme al inciso F artículo 43 AC,

<https://parlamentomercosur.org/innovaportal/file/12769/1/denuncia-de-violacion-de-los-ddhh-a-alcaldes-de-venezuela.pdf>

El 16 de abril de 2017 los integrantes de la Delegación Parlamentaria de Venezuela ofrecieron una rueda de prensa para exponer su denuncia en relación a los hechos suscitados en Venezuela, considerando violatorio de la democracia las sentencias N° 155 y 156, del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), donde se impide el uso de las competencias al Poder Legislativo del país. Accesible en

<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/13478/1/parlasur/parlamentarios-venezolanos-denuncian-golpe-continuado-en-venezuela.html>

³⁰ Respecto a esto PEROTTI, refiere a que se desarrollo algo que en el ámbito nacional argentino no ocurre desde hace más de 10 años; y es la convergencia de todas las fuerzas políticas con representatividad legislativa regional sobre un tema sustancial e importante, como lo es la cuestión de Venezuela y el MERCOSUR.

³¹ Conf. Acuerdo de Cartagena firmado en 1969. Accesible en <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>

puede promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembro; y, promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros, los órganos e instituciones del Sistema, así como con los órganos parlamentarios de integración o cooperación de terceros países, en virtud de lo establecido en el inciso G artículo 43 AC.

Estas funciones “no dotan de capacidad legislativa al Órgano de representación de los ciudadanos de los países miembro de la Comunidad, sino que, le brindan al Parlamento Andino la mera facultad de promoción y armonización de normas, y de promoción, cooperación y coordinación entre los diferentes Parlamentos Nacionales, debido a que no es el Parlamento Andino quien se encarga de proponer, debatir o aprobar leyes de manera directa o en conjunto con otros órganos dentro de la CAN, sino que sus funciones se limitan a realizar sugerencias a otros órganos de la organización sobre materias que deberían ser objeto de nuevas normativas, y de realizar un trabajo de promoción y armonización entre los distintos parlamentos nacionales, tarea que puede tornarse supremamente engorrosa, ya que cada uno de estos congresos vela por intereses políticos y económicos nacionales”(AGÁMEZ MARTÍNEZ, 2016: p. 11).

Su relación con las competencias presupuestarias, según el inciso C artículo 43 AC, puede formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros. En relación a su propio presupuesto, establece el artículo 19 del Protocolo Adicional:

“El presupuesto anual aprobado para el funcionamiento del Parlamento Andino, será cubierto por los recursos aportados por cada País Miembro, de conformidad con las disposiciones reglamentarias que se dicten al respecto. El pago de remuneraciones y demás emolumentos que deban recibir los Parlamentarios Andinos de Elección Popular, será sufragado por sus respectivos Congresos en iguales proporciones que la de los Legisladores de cada país, con cargo al Presupuesto General de sus Congresos”. En este sentido, no tiene la capacidad aprobar el presupuesto o controlar su ejecución, por lo que no puede darse su propio presupuesto, dependiendo de otros órganos e instituciones del proceso de integración.

En el ámbito de estas facultades, se observa que su voz no posee carácter obligatorio, en relación a tomar su sugerencia a los otros órganos e instituciones y en relación a la elaboración de su propio presupuesto. Además muestra dependencia de otros órganos de la CAN, mostrando una debilidad en la importancia de su funcionamiento.

Ejerce funciones de control político, según el inciso B artículo 43 AC, requiriendo información periódica a los órganos e instituciones del Sistema a fin de examinar la marcha del proceso de la integración subregional andina y el cumplimiento de sus objetivos.

Por otro lado, posee una competencia consultiva propiamente dicha, conforme el inciso D, artículo 43 AC, donde se le permite al órgano que lleve el proceso de integración, al momento que puede sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema.

En relación a sus facultades consultivas y de control político podemos referirnos a un bajo grado de autonomía, ya que demuestra dependencia de otras instituciones, y una importancia en su trabajo que se diluye con la limitación a emitir sugerencias.

i.iv. Parlacen

El Parlamento del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que se constituye por medio del Tratado Constitutivo del Parlacen y otras instancias políticas (TCP)³², que en su artículo 1 se entiende que es 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

³² Conf. Tratado Constitutivo del Parlacen y otras instancias políticas, ratificado por cinco países centroamericanos en 1987. Accesible en <https://parlacen.int/assets/pdf/Parlacen-Tratado%20Constitutivo.pdf>

en la democracia representativa y participativa, en el pluralismo y en el respeto a las legislaciones nacionales y al derecho internacional.

El Parlamento Centroamericano, en lo que respecta a las funciones que tiendan a ser protagonista o solo prestar colaboración en la elaboración de normas jurídicas, se puede observar que el inciso D, artículo 5 TCP, faculta a que sólo pueda proponer proyectos de tratados y convenios, a negociarse entre los países centroamericanos que contribuyan a la satisfacción de las necesidades del área.

Su función principal, se centra en servir de foro deliberativo para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes y de seguridad, del área centroamericana³³; y en impulsar y orientar los procesos de Integración y la más amplia cooperación entre los países centroamericanos³⁴.

No tiene competencias para intervenir en cuestiones presupuestarias del proceso de integración. Según los artículos 10, 18 y 19 TCP, sus facultades presupuestarias se limitan a proyectar y aprobar su propio presupuesto, que se compondrá por los aportes en partes iguales de los Estados miembros.

El Parlacen ejerce un control político muy importante, ya que puede elegir, nombrar o remover, según corresponda, de conformidad con el Reglamento Interno, al funcionario ejecutivo de más alto rango de los organismos existentes o futuros, de la integración centroamericana, que según el inciso C del artículo 5 TCP, sean creados por los Estados Parte del Tratado Constitutivo del Parlacen y otras instancias políticas. Por otro lado, ejerce control político, en el marco del inciso E, F y G del artículo 5 TCP, propiciando la convivencia pacífica y la seguridad de Centroamérica promoviendo la consolidación del sistema democrático, pluralista y participativo en los países centroamericanos, con estricto respeto al derecho internacional, fortaleciendo su plena vigencia.

³³ Conf. Inciso A artículo 5 del Tratado Constitutivo del Parlacen y otras instancias políticas. Accesible en <https://parlacen.int/assets/pdf/Parlacen-Tratado%20Constitutivo.pdf>

³⁴ Conf. Inciso B, artículo 5 del Tratado Constitutivo del Parlacen y otras instancias políticas. Accesible en <https://parlacen.int/assets/pdf/Parlacen-Tratado%20Constitutivo.pdf>

Ejerce competencias consultivas, ya que puede, en virtud del inciso H artículo 5 TCP, recomendar a los gobiernos centroamericanos las soluciones más viables y efectivas en relación a los diferentes asuntos que, dentro de sus atribuciones, conozca. Además, puede, según el artículo 29 TCP, conocer el informe de la labor anual de los organismos de la integración centroamericana y recibir informes de las medidas y acciones tomadas para la ejecución de las decisiones adoptadas en el marco de la integración y las proyecciones de los programas de trabajo para el siguiente período a fin de evaluar los avances en el trabajo realizado por los organismos regionales y formularles observaciones y recomendaciones.

En el marco de sus competencias, legislativas y presupuestarias, en relación a su autonomía se infiere una baja capacidad de tornar de importancia fundamental a su intervención no obligatoria y dependiente de otros órganos del proceso de integración. Sin embargo, ejerce un alto grado de autonomía en relación a sus funciones de control político, pudiendo elegir, nombrar y remover al funcionario ejecutivo con mayor rango de los órganos del proceso de integración.

Además, posee un alto nivel de autonomía en su posibilidad de presentarse ante los gobiernos de los Estados partes a emitir recomendaciones, en especial las que refieren al respeto del derecho y convivencia pacífica.

En el año 2020 se pudo observar en su informe de gestión emitió recomendaciones referidas a las cuestión sanitaria por la pandemia del Covid-19, entre otras³⁵.

³⁵ Emitió una Recomendación para demandar al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica, CO- MISCA, a fortalecer el enfoque multiétnico y pluricultural en los sistemas de salud de los Estados miembros del SICA, durante la pandemia del COVID-19 y de manera institucional. También, emitió una Recomendación para exhortar a los Estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana a fortalecer los sistemas de salud para garantizar la atención de las mujeres y una Recomendación sobre Regulación de Medicamentos, Procedimientos y Vacunas. Accesible en [https://parlacen.int/assets/pdf/INFORME%20GESTION%20PARLACEN%202020%20FINAL%20\(1\).pdf](https://parlacen.int/assets/pdf/INFORME%20GESTION%20PARLACEN%202020%20FINAL%20(1).pdf)

Tabla N° 1. Características de la función parlamentaria

Funciones	Parlamento Europeo	Parlasur	Parlamento Andino	Parlacen
Legislativas	La ejerce conjuntamente con el Consejo	Emite dictámenes no vinculantes (consultiva)	Emite sugerencias (consultiva)	Proponer proyectos de tratados y convenios
Presupuestarias	La ejerce conjuntamente con el Consejo	Recibe un informe de cómo se ejecuta el presupuesto y elabora el propio	Puede efectuar recomendaciones sobre los proyectos anual de los órganos e instituciones	Proyecta y aprueba su propio presupuesto
De control político	Voto de investidura, moción de censura, petición ciudadana, nombra al Defensor del Pueblo, pronunciarse ante el informe de la Comisión, preguntas parlamentarias	Puede efectuar pedidos de informes u opiniones a los órganos, velar por el régimen democrático de los Estados parte y solicitar Opiniones Consultivas al TPR	Puede requerir información a los órganos e instituciones	Elegir, nombrar o remover, al funcionario ejecutivo de más alto rango de los organismos. Propiciar la convivencia pacífica, la seguridad, Consolidación del sistema democrático, pluralista y participativo y el cumplimiento del derecho internacional
Consultivas	Emite dictámenes y en algunas oportunidades es obligatorio la solicitud de los mismos.	Puede emitir declaraciones, recomendaciones e informes	Puede sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones	Puede emitir recomendaciones a los gobiernos de los Estados parte

Fuente: elaboración propia.

Tabla N° 1A. Percepción del grado de autonomía en relación a las características de la función parlamentaria.

Funciones	Parlamento Europeo	Parlasur	Parlamento Andino	Parlacen
Legislativas	ALTO	BAJO	BAJO	BAJO
Presupuestarias	MEDIO	BAJO	BAJO	BAJO
De control político	ALTO	MEDIO	BAJO	ALTO
Consultivas	ALTO	MEDIO	BAJO	ALTO

Fuente: elaboración propia

ii. La elección de los parlamentarios y las parlamentarias por el pueblo

La democracia representativa se sustenta en la representación de la ciudadanía, titular de la soberanía, que se conforma como electorado. Así, la legitimidad de las decisiones que adopten los representantes, se fundará en la voluntad popular del pueblo. La participación electoral de los ciudadanos mediante el sufragio directo o indirecto va a mediar en la relación entre representantes y representados, salvo en algunos casos excepcionales y limitados únicamente a una cámara del parlamento, de representación no electoral³⁶ o a su nombramiento por parte de otros poderes del Estado.

En relación a los procesos de integración regional, el sufragio directo o indirecto, ha sido la forma en que estos han instituido la representación de sus pueblos. En este aspecto vamos a observar si el problema del déficit democrático se encuentra en las formas que se han establecido para componer el cuerpo y dotarlo de representantes.

³⁶ El ejemplo de la Cámara de los Lores inglesa es hoy el único, como parlamentarios no elegidos mediante elecciones. Se conforma por Lores Espirituales elegidos por su prestigio y dilatada carrera eclesiástica dentro de la Iglesia anglicana y por los Lores Temporales, nombrados por la Reina con el asesoramiento del Primer Ministro.

Para profundizar en ese análisis, vamos a tomar como indicadores las características del sistema electoral en cuanto a la simultaneidad de la elección de parlamentarios con las elecciones nacionales del Estado miembro, y la ponderación de los sistemas electorales de los Estados parte ante la ausencia de un único sistema electoral regional para la elección de parlamentarios.

ii.i. Parlamento de la Unión Europea

En la Cumbre de París de 1974, se decidió que se convocarían elecciones directas luego de cuatro años, producto de un trabajo de años de un grupo a cuyo frente se hallaba Fernand Dehousse. Previamente, como fruto de esos esfuerzos, se elabora el Proyecto de Convención sobre la elección de la Asamblea Parlamentaria Europea por sufragio universal directo en 1960.

En 1975 el Parlamento adopta una resolución por la que se aprueba un nuevo proyecto sobre la materia, que pasa a examen del Consejo. Se debe destacar que el Consejo Europeo mediante el Acuerdo de Bruselas de 1976, establece un criterio en cuanto al reparto de escaños a adjudicar a cada país. Más tarde, el Consejo Ministerial (órgano establecido en los tres tratados que dan origen a las Comunidades Europeas) aprueba una decisión que establece, finalmente, que en 1979 se realiza la primera elección por sufragio universal, directo, libre y secreto en la Comunidad Europea (PIZZOLO, 2010: pp. 405-405).

Las elecciones europeas no son obligatorias para sus ciudadanos y se realizan cada cinco años, para elegir a quienes los representarán en el parlamento, por un período de cinco años, pudiendo renovar sus mandatos presentándose a las nuevas elecciones.

En virtud del derecho de libre circulación y residencia garantizado por el artículo 21 TFUE, que le corresponde a los ciudadanos de la UE y a su familia³⁷,

³⁷ El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) estableció en el Asunto C-127/08, que este derecho debe extenderse a la familia del beneficiario, para que pueda ejercerse en condiciones objetivas de dignidad. En interpretación de la Directiva 2004/38 CE, la definición de familia debe incluir también a la pareja registrada, si la legislación del Estado miembro de acogida equipara la unión registrada al matrimonio, sin embargo, los Estados miembros se deben comprometer a estudiar la situación de las personas no incluidas en la definición de familia.

los ciudadanos que se encuentran en otro Estado del que no sean nacionales, puedan ejercer el derecho al sufragio. Sin embargo, conforme al artículo 9, Acta, Directiva 93/109, ningún ciudadano europeo puede votar o ser candidato más de una vez por elección, pudiendo votar en el Estado miembro donde resida, aunque no sea nacional de dicho Estado. Por su parte, la Directiva 94/80 CE, tiene como objetivo general hacer desaparecer cualquier diferencia entre los ciudadanos europeos nacionales y los no nacionales en el derecho al sufragio.

Se establece que la elección de sus miembros se rige por el Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, que también contempla los caracteres de libre y secreto.

En virtud de llevar adelante el proceso electoral, el sistema supranacional establece los lineamientos que deben conformar las elecciones europeas, sin embargo esto no implica armonización de los regímenes electorales de los estados miembros.

El sistema electoral utilizado para las elecciones europeas, según dicha Acta, se caracteriza por elecciones que se realizan por listas o voto único transferible, de tipo proporcional. Se habilita a los Estados miembros a: permitir la votación de listas con voto de preferencia, con la modalidad que establezcan; construir circunscripciones o subdivisiones electorales, sin desvirtuar globalmente el carácter proporcional del sistema electoral; establecer un umbral mínimo para la asignación de escaños no superior al 5% de los votos emitidos; un tope máximo de gastos de campaña electoral; a regirse por las disposiciones electorales nacionales en todo lo que no este regulado en el Acta ; a fijar fecha y horas de elección, que deberá quedar comprendida para todos los Estados miembros dentro de un mismo período, empezando el jueves por la mañana y terminando el primer domingo siguiente.

Por su parte el artículo 223.1 TFUE le confiere al Parlamento la capacidad de iniciar propuestas sobre la forma de elección de sus miembros y en relación a las cuales el Consejo se pronunciará por unanimidad y luego el Consejo aguardará la ratificación de los Estados partes, luego de realizar un adecuado control de constitucionalidad. A pesar de ello, los resultados de la aplicación de este artículo han sido muy limitados y muy modestos y sigue sin existir un

procedimiento único para llevar adelante las elecciones europeas (GARCÍA GARCÍA, 2019: pp. 3-29).

Al no establecerse normas electorales que determinen un único sistema electoral europeo, “se sigue preponderando la aplicación de las normativas electorales nacionales, cuyas características continúan siendo dispares, lo que ha puesto de manifiesto que incluso la armonización de los sistemas electorales en base a unos principios comunes está resultando una tarea difícil. Y es que, a fecha de hoy, las elecciones al Parlamento no tienen realmente una dimensión supranacional o europea. Por el contrario se consideran como un asunto electoral interno, un tipo de elecciones domésticas y de segunda, en las cuales el voto queda determinado por la acción del partido que está en el gobierno de la nación en ese momento. Así, estas elecciones se dirimen a escala estatal, con partidos y procesos electorales mediatizados por los estados y donde el cuerpo electoral está integrado por la suma de los nacionales de los distintos estados miembros que participan en las mismas” (GARCÍA GARCÍA, 2019: pp. 6).

En este aspecto puede considerarse que el problema del déficit democrático se puede relacionar a las formas que se han establecido para elegir a los representantes del pueblo en la UE, entendiendo que conformar un sistema electoral único supranacional, puede ayudar a consolidar la conformación de representatividad de la ciudadanía. Por el contrario, la distribución política de los escaños en el Parlamento Europeo no viene determinada por una elección europea, sino por las elecciones que realizan cada uno de los Estados partes con cuotas nacionales de escaños, lo que se demuestra en contraste con la naturaleza del mismo Parlamento (GARCÍA GARCÍA, 2019: pp. 3-29).

La no obligatoriedad del voto, y la no simultaneidad con las elecciones nacionales, pueden favorecer la poca participación electoral. Sin embargo, favorece la representatividad, fortalece el sentimiento ciudadano regional, el no identificarse con los sistemas electorales internos y determinar normas supranacionales comunes que regulen la forma de elegir a los representantes del pueblo.

ii.ii. Parlasur

La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), 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 (PCPM)³⁸ 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, conforme a la exposición de motivos PCPM, 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 normas.

Además el PCPM establece que, el Parlamento del MERCOSUR será independiente y autónomo y estará integrado por parlamentarios electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo a la legislación interna de los Estados Parte.

En este sentido, la elección directa, se constituye como un medio para la promoción de la participación ciudadana en el proceso de integración, el aumento de la legitimidad democrática y la construcción de una comunidad e identidad mercosureña (ÁLVAREZ MACÍAS, 2011: pp. 207-229).

El artículo 6 del PCPM 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.

³⁸ Conf. Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. Aprobado el 8/11/2005. Accesible en http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=195

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.”

Teniendo en cuenta las disposiciones transitorias del PCPM, el primer país en cumplir con lo previsto en las etapas de transición fue Paraguay, por las cuales se debía pasar de parlamentarios y parlamentarias electos por sufragio indirecto a electos por sufragio directo. Paraguay, a través de la sanción de la ley nacional 3166³⁹, que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la ley 834 de 1996 que establece el código electoral paraguayo. El reformado artículo 248 del Código Electoral paraguayo, comprende que la elección de parlamentarios del MERCOSUR se hará 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.

Estas elecciones conforme a la normativa mercosureña se han realizado por medio del sistema de lista completa y cerrada y de representación proporcional, con aplicación del sistema D’Hont, para la distribución de escaños⁴⁰. Aplicando esta manda, 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.

³⁹ Conf. Ley 3.166 de Paraguay. Fecha de promulgación 30/03/2007. Fecha de publicación 12/04/2007. Accesible en <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/290/ley-n-3166-modifica-los-articulos-106-170-246-247-248-y-258-de-la-ley-n-83496-que-establece-el-codigo-electoral-paraguayo>

⁴⁰ Conf. Artículos 247 y 258 de la ley 3.166. Accesible en <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/290/ley-n-3166-modifica-los-articulos-106-170-246-247-248-y-258-de-la-ley-n-83496-que-establece-el-codigo-electoral-paraguayo>

En 2015, Argentina, a través de la ley 27.120⁴¹, reguló la elección directa de los/as Parlamentarios/as del MERCOSUR., estableciendo un sistema mixto.

En tanto, en aplicación del artículo 164 bis del Código Electoral de la Nación Argentina, modificado por la ley 27.120:

a) Veinticuatro parlamentarios fueron elegidos 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;

b) 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.

Estableciendo la postulación de candidatos/as a parlamentarios del MERCOSUR por distrito regional provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las agrupaciones políticas de distrito correspondientes, cada elector votó por una sola lista oficializada de un único candidato con dos suplentes. En este contexto, resultó electo parlamentario del MERCOSUR por distrito regional provincial o en su caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el candidato de la agrupación política, que obtuvo la mayoría de los votos emitidos en el respectivo distrito, en aplicación del artículo 164 ter del Código Electoral de la Nación Argentina reformado. Por su parte, respecto a la postulación por distrito nacional postularon listas de candidatos a parlamentarios del MERCOSUR por distrito nacional, las agrupaciones políticas de orden nacional.

Cada elector votó por una sola lista oficializada, de candidatos titulares cuyo número será igual al de los cargos a cubrir e igual número de candidatos suplentes. Los cargos a cubrir se asignaron conforme al orden establecido por cada lista y con arreglo al siguiente procedimiento: se determinó que, el total de votos obtenidos por cada lista que haya alcanzado como mínimo el tres por ciento (3 %) del padrón electoral nacional será dividido por uno (1), por dos (2), por tres (3) y así sucesivamente hasta llegar al número igual al de los cargos a cubrir. Luego, los cocientes resultantes, con independencia de la lista de que provengan, fueron ordenados de mayor a menor en un número igual al de los

⁴¹ Conf. Ley 27.120. Fecha de sanción 29/12/2014. Fecha de publicación 8/01/2015. Accesible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=240491>

cargos a cubrir. En caso de haber dos o más cocientes iguales se los ordena en relación directa con el total de los votos obtenidos por las respectivas listas y si éstos hubieren logrado igual número de votos el ordenamiento, determinó la ley que se realizará un sorteo que a tal fin deberá practicar la Cámara Electoral Nacional. Asimismo, a cada lista le corresponden tantos cargos como veces, sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el inciso B del artículo 164 quáter del Código Electoral de la Nación Argentina reformado.

Esta ley significó cumplir con la normativa regional y fortalecer el avance de la integración, ya que diputados elegidos por voto directo significan una mayor capacidad de trabajo al Parlamento del MERCOSUR, que naturalmente no podía tener cuando los representantes son indirectos y deben dedicar la mayoría de su tiempo a su propio Parlamento.⁴²

El 25 de octubre de 2015 se realizaron en Argentina las primeras elecciones para el Parlasur, para sumarse a tener representaciones Parlamentarias electas en forma directa, como Paraguay.⁴³

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

El 16 de abril de 2019 representantes de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, firmaron una declaración conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR, por la cual suspenden la forma de elección establecida en el PCPM.

Establece entre sus considerandos que, esta medida es tomada en vista de que la integración del Parlamento con representantes electos a través del sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos debe guardar simultaneidad entre todos los Estados Partes de manera de evitar desequilibrios en la representación ciudadana.

⁴² Conf. Revista del Parlamento del MERCOSUR N° 3, publicada en febrero de 2016. p. 11. Accesible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/11158/1/revista-febrero.pdf>

⁴³ Durante la XXXV Sesión Plenaria 14/12/2015, los Parlamentarios y Parlamentarias representantes del pueblo argentino asumieron sus bancas en el Organismo Internacional, cumpliendo los cuatro años de mandato hasta 2019. Orden del día de la sesión, accesible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/10840/1/orden-del-dia-xxxv-so.pdf>

Además, que esta medida tiene como fin garantizar la continuidad de las actividades del Parlamento del MERCOSUR en condiciones de igualdad, y establece que hasta que no se realice la elección de los Parlamentarios del MERCOSUR en forma simultánea en todos los Estados Partes, el Parlasur funcionará integrado por legisladores de los Parlamentos Nacionales de los Estados Partes.

Por otro lado, fundan la medida en el artículo 57 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados por lo cual puede suspenderse La aplicación de un tratado con respecto a todas las partes o a una parte determinada: a) conforme a las disposiciones del tratado, o b) en cualquier momento, por consentimiento de todas las partes previa consulta con los demás Estados contratantes.

En consecuencia, el Poder Ejecutivo de la Nación Argentina, en cumplimiento de su derecho interno, sanciona el decreto N° 343/2019, por el cual convoca a elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la Nación, Diputados de la Nación y Senadores nacionales por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por las provincias de Chaco, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, Salta, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. En dicho decreto se aclara sin perjuicio de que finaliza el mandato de cuarenta y tres Parlamentarios del MERCOSUR, en virtud de una declaración conjunta relativa al funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR, que suspende la aplicación de las disposiciones del PCPM , en lo relativo a la elección directa de los parlamentarios, no corresponde convocar al electorado de la nación para votar en dicha categoría. Por lo tanto, en las elecciones nacionales de 2019, no fueron electos los parlamentarios que reemplazarían a los parlamentarios argentinos salientes del recinto regional.

La Cámara de Diputados de Paraguay ha aprobado las Resoluciones 413814, 413815 y Declaración 282, con fecha 29 de noviembre de 2019, a través de las cuales se insta al Poder Ejecutivo el PCPM firmado en abril.

El 26 de abril de 2020, se sanciona el Paraguay la ley 6570, por la cual se aprueba el Protocolo adicional al PCPM firmado en abril de 2019, determinando

que Hasta tanto se realice la elección de los Parlamentarios del MERCOSUR de forma simultánea en todos los Estados Partes a través de sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos, el Parlasur funcionará integrado por legisladores de los Parlamentos Nacionales de los Estados Partes. Sin embargo, en el caso de Paraguay estas disposiciones se verán impactadas luego del año 2023, ya que deben terminan sus mandatos quienes se encuentran en ejercicio de ellos.

Durante la reunión conjunta del Grupo Parlamentario Brasil-Argentina, la Representación Brasileña en el Parlamento del MERCOSUR, pidió al Presidente de la Cámara de Diputados de Argentina, una definición sobre la designación de Parlamentarios argentinos para que las reuniones deliberativas vuelvan realizarse. Ya que se requiere la prórroga por ley o a través de una decisión judicial. Desde la presidencia de la Cámara de Diputados de Argentina, se explicó “que el impasse se debe a una decisión política incorrecta en la convocatoria anterior al proceso electoral”.⁴⁴

Dado que el mandato de los legisladores argentinos vencían a finales del año 2019, la Mesa Directiva del Parlamento, por medio de la MERCOSUR/MD/DISP.03/2019, propuso dar continuidad a los mandatos, a fin de compatibilizar del mejor modo el derecho interno de la República Argentina ante la omisión de elecciones. Recientemente, la Decisión 20/2020 que prorroga los plazos de las etapas transitorias para la constitución definitiva del Parlasur, se ha considerado en base a que el Protocolo Adicional al PCM, que firmaron los Estados partes el 16 de abril de 2019, no ha entrado en vigor, dejando la posibilidad abierta de que en próximas elección se retome la elección directa de los representantes del pueblo en el MERCOSUR.

En suma, el déficit democrático que atraviesa el Parlamento del MERCOSUR, claramente se puede relacionar con las formas que se han establecido para componer el cuerpo. En especial a lo que refiere a no respetar

⁴⁴ Conf. Agencia PARLASUR 05/03/2020. Accesible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/17785/4/secretaria/parlamentario-nelsinho-trad-pide-definicion-sobre-designacion-de-parlamentarios-argentinos-para-el-parlasur.html>

los plazos establecidos para su funcionamiento pleno y a las marchas y retrocesos sobre los derechos electorales de los ciudadanos.

De acuerdo a los sistemas electorales argentinos y paraguayos, se ha votado de manera obligatoria a los representantes del pueblo en el MERCOSUR, de manera simultánea a las elecciones nacionales, pese a establecerse un día común en toda la región, lo que en conjunto a la poca seguridad jurídica que se ha establecido para la elección de los parlamentarios, erosiona el espíritu de la constitución de la ciudadanía regional.

ii.iii. Parlamento Andino

El Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema Andino de Integración, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina, según lo determina el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino (TCPA)⁴⁵ constituyéndose por Representantes elegidos por Sufragio Universal y Directo, según procedimiento.

El Protocolo Adicional⁴⁶ instituye la Elección Directa del Parlamento Andino, establece en su artículo 4 que los procesos electorales se deben celebrar en cada Estado miembro conforme a la legislación interna de cada Estado, hasta que se establezca un régimen electoral uniforme. Además establece en su artículo 6 que los parlamentarios que sean electos, adquieren autonomía total en el ejercicio de sus funciones respecto a los mandatos imperativos, quedando sujetos a los objetivos e intereses comunitarios.

En relación a la simultaneidad de elecciones comunitarias y elecciones nacionales, cada Estado se eligen parlamentarios al mismo tiempo que se celebran las elecciones legislativas o generales nacionales o en fecha especial pudiendo ser candidatos al parlamento andino como a los parlamentos nacionales de manera simultánea. Asimismo, el Parlamento Andino tiene la

⁴⁵ Conf. Tratado Constitutivo del Parlamento Andino. Aprobado el 25/10/1979. Accesible en <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>

⁴⁶ Conf. Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino. Aprobado el 23/04/1997 Accesible en <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>

facultad de verificar las credenciales de quienes resulten elegidos conforme los resultados oficiales que comuniquen los Estados Partes, hasta tanto entre en vigencia un régimen electoral uniforme.

A fin de administrar las elecciones en cada uno de los Estados partes, la Decisión 551/2003 crea el Consejo Electoral Andino, conformado por los titulares de los órganos electorales de cada uno de los Estados de la Comunidad Andina.

Al no establecerse aún un régimen electoral uniforme para la elección de representantes de los pueblos de la comunidad andina, y establecerse la simultaneidad con las elecciones nacionales, puede relacionarse a que el proceso de selección de parlamentarios quede vinculado a una cuestión doméstica de los Estados partes, erosionando la identificación de la ciudadanía regional con sus representantes.

i.iv. Parlacen

El Tratado Constitutivo del Parlacen (TCP)⁴⁷, refiere en el inciso A del artículo 2 y en el artículo 3, a que el Parlamento Centroamericano se conforma por personas electas a través del sufragio universal directo y secreto, pudiendo ser reelectos, como es el caso de los diputados titulares por cada Estado miembro y de su respectivo suplente, quien podría asumir en caso de ausencia del titular, debiendo cumplir con los mismos requisitos que para ser diputado o representante exige la legislación de los Estados miembros.

Sin embargo también lo conforman personas electas a través del sufragio indirecto, al establecer 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 mandato⁴⁸ teniendo por fin enriquecer al organismo, con las

⁴⁷ Conf. Tratado Constitutivo del Parlacen y otras instancias políticas (TCP), ratificado por cinco países centroamericanos en 1987. Accesible en <https://parlacen.int/assets/pdf/Parlacen-Tratado%20Constitutivo.pdf>

⁴⁸ 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.

experiencias políticas adquiridas por estos altos funcionarios públicos. En todos los casos, el mandato es de cinco años.

El proceso electoral por el que se eligen los diputados centroamericanos, se corresponderá, según el artículo 6, con el proceso que determinen las leyes electorales nacionales en cuando a las elecciones de diputados 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 políticos.

En el mismo análisis que los procesos de integración que hemos referido anteriormente, el Parlacen también puede identificar la falta de sentimiento de una ciudadanía regional en relación a la forma de elección de los miembros que componen el órgano parlamentario, prima la simultaneidad con los procesos electorales nacionales y la prevalencia de los sistemas electoral propios de los Estados.

iii. Representación plural en los parlamentos de los procesos de integración regional

Entre las características que poseen los parlamentos, se encuentran la forma colegiada compuesta por un número de miembros por lo general más extenso que otros organismos colegiados, como las comisiones o los comités y todos sus integrantes gozan de la misma jerarquía, aunque en relación a su organización, se puede originar cargos jerárquicos organizativos con facultades limitadas. Se caracterizan también por ser permanentes, lo que le da la capacidad decisional de forma continua, y un cierto rasgo de autonomía, ya que no depende de la convocatoria de otros organismos para su funcionamiento.

Una característica esencial de los parlamentos, se vincula al principio de pluralismo, que tiene su variación según los casos, pero con un mínimo común denominador que es el de permitir de manera continuada la expresión de la oposición política. En esta composición plural se debe observar un vínculo orgánico con la ciudadanía política, ya que no son instituciones existentes por sí

mismas y con una autolegitimación propia, como sería el caso de los diversos consejos o comités de expertos, sino que reciben esa legitimación de quienes representan (COTTA, 1993: pp.265-308). Al conformarse instituciones democráticas colegiadas con representantes del pueblo, se busca que se encuentren en ellas todas las voces posibles.

En este orden de ideas, los representantes del pueblo deben representar a los diversos sectores que confluyen en cada sociedad. Por lo general, “las dimensiones en las que se pueden apreciar intereses divergentes son numerosas: entre otras, el posicionamiento ideológico, las preferencias económicas, el género, los factores étnicos o las preferencias derivadas de la situación territorial” (MANIN, 2009: p.1).

En este sentido, los parlamentos que se desarrollen en los espacios de la integración regional y tengan por fin representar a los ciudadanos y a las ciudadanas de los Estados que lo conforman, deberán hacerlo comprendiendo su diversidad de intereses y demandas que se manifiesten en cada sociedad en particular.

A simple vista se puede observar en las nóminas de parlamentarios en los diferentes procesos regionales, que aún no se encuentra adecuadamente representada la diversidad ciudadana, es por esa razón que analizaremos si se puede vincular el alejamiento de representantes y representados con las deudas que presentan frente a la representación plural de sus pueblos. Para este análisis describiremos algunas características de la representación plural de los parlamentos.

iii. i. Representación ciudadana e ideológica

iii.i.i. Parlamento Europeo

En el ejercicio de su representación al pueblo europeo, los diputados y las diputadas tienen voto individual y personal y no pueden quedar vinculados por instrucciones ni recibir mandato imperativo alguno, a fin de asegurar su libertad e independencia en sus funciones políticas, sin perjuicio de los compromisos que adquieran como consecuencia de su adscripción voluntaria a alguno de los grupos políticos del Parlamento Europeo. Pueden elegir solo uno o ninguno y

formar parte del cuerpo como “no inscripto”. Se debe destacar, que los grupos políticos se reúnen por afiliación política y no por nacionalidades.

En el caso de que los representantes del pueblo opten por no constituirse como no inscritos y conformar un grupo político, deberán tener presente que son necesarios 25 miembros y la representación de al menos la cuarta parte de los Estados miembros.

Actualmente⁴⁹ existen siete grupos políticos:

- Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata- Cristiano), compuesto por 187 representantes.
- Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo, compuesto por 146 representantes.
- Renew Europe Group, compuesto por 98 representantes.
- Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea, compuesto por 68 representantes.
- Grupo Identidad y Democracia, compuesto por 76 representantes.
- Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos, compuesto por 62 representantes
- Grupo Confederal de la Izquierda Unitario Europea/ Izquierda Verde Nórdica, compuesto por 39 representantes.

De los 705 representantes que conforman el Parlamento Europeo, 29 se encuentran no inscritos, siendo la mayoría de origen italiano.

El grupo político mayoritario y más antiguo es el del Partido Popular Europeo (PPE), que se autodefine como “una fuerza de centro-derecha, comprometidos a crear una Europa más fuerte, construida en el interés de sus ciudadanos”⁵⁰ identificando sus raíces políticas en las ideas de los “Padres fundadores de la UE”. Mientras que el Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria

⁴⁹ Fecha de consulta al sitio web oficial del Parlamento Europeo: 17 de agosto de 2020. Accesible en <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/organisation-and-rules/organisation/political-groups>

⁵⁰ Información extraída del sitio web oficial de la agrupación política PPE. Accesible en <https://www.eppgroup.eu/es/quienes-somos#:~:text=El%20Grupo%20del%20Partido%20Popular,pa%C3%ADses%20de%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea.>

Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE-NGL⁵¹) es el que tiene menor representación, identificándose como un grupo con ideas socialistas y comunistas.

De acuerdo a la representación proporcional a la cantidad de habitantes, Alemania es el país que tiene más eurodiputados y eurodiputados integran el cuerpo, seguido por Francia (79), Italia (76), España (59) y Polonia (52).

Mientras que los países que menos nacionales se encuentran conformando el parlamento son Chipre (6), Luxemburgo (6), Malta (6), Estonia (7), Letonia (8), Eslovenia (8) y Lituania (11).

⁵¹ Información extraída del sitio web oficial de la agrupación política GUE/NGL. Accesible en <https://left.eu/about-the-group/>

Tabla N° 2 Grupos Políticos y cantidad de Parlamentarios por Estado.

País	PPE	S&D	Renew	ID	Verdes/ALE	CRE	GUE/NGL	NI	Total
Bélgica	4	3	4	3	3	3	1	-	21
Bulgaria	7	5	3	-	-	2	-	-	17
Chequia	5	-	6	2	3	4	1	-	21
Dinamarca	1	3	6	1	2	-	1	-	14
Alemania	29	16	7	11	25	1	5	2	96
Estonia	1	2	3	1	-	-	-	-	7
Irlanda	5	-	2	-	2	-	4	-	13
Grecia	8	2	-	-	-	1	6	4	21
España	13	21	9	-	3	4	6	3	59
Francia	8	6	23	23	13	-	6	-	79
Croacia	4	4	1	-	-	1	-	2	12
Italia	8	18	1	29	-	6	-	14	76
Chipre	2	2	-	-	-	-	2	-	6
Letonia	2	2	1	-	1	2	-	-	8
Lituania	4	2	2	-	2	1	-	-	11
Luxemburgo	2	1	2	-	1	-	-	-	6
Hungría	13	5	2	-	-	-	-	1	21
Malta	2	4	-	-	-	-	-	-	6
Países Bajos	6	6	7	1	3	4	1	1	29
Austria	7	5	1	3	3	-	-	-	19
Polonia	17	8	-	-	-	27	-	-	52
Portugal	7	9	-	-	1	-	4	-	21
Rumanía	14	10	8	-	-	1	-	-	33
Eslovenia	4	2	2	-	-	-	-	-	8
Eslovaquia	5	3	2	-	-	2	-	2	14
Finlandia	3	2	3	2	3	-	1	-	14
Suecia	6	5	3	-	3	3	1	-	21
UE	187	146	98	76	68	62	39	29	705

Fuente: Página Oficial del Parlamento Europeo. Fecha de consulta: 17 de agosto de 2020, en base a las elecciones europeas de 2019.

iii.i.ii. Parlasur

El Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (PCPM) determina la integración del Parlasur, siguiendo un criterio de representación ciudadana. La conveniencia de este criterio, significa un aporte a la calidad y equilibrio institucional, creando, de acuerdo a la exposición de motivos del PCPM, 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 normas.

En este sentido, la elección directa conforme el artículo 6, inciso 1 del PCPM por parte de los ciudadanos del MERCOSUR, se constituye como un medio para la promoción de la participación ciudadana en el proceso de integración, el aumento de la legitimidad democrática y la construcción de una comunidad e identidad mercosureña.

En las disposiciones transitorias del PCPM, se establecen etapas de transición hacia un pleno funcionamiento del mismo, donde todos los Estados convoquen a elecciones donde se elijan a los representantes de sus pueblos del MERCOSUR que no se cumplieron, lo que llevó a extender los plazos. En este sentido, un representante uruguayo sostuvo que “el Parlasur se encuentra en transición. Cuando se inició la actividad del órgano se establecieron plazos, un tanto ambiciosos, para llegar a tener un Parlamento con representación directa de la ciudadanía; la realidad, es que las circunstancias políticas han variado desde entonces y han tenido que interpretar estos contextos e ir acompañando las pretensiones que tenían”⁵² Manifestando que es la ambición de quienes se encuentran ejerciendo funciones en el cuerpo “que la ciudadanía lo sintiera como un órgano a su servicio y se involucrará más con sus demandas y que los Parlamentarios pudieran avanzar en logros concretos’.⁵³

Por su parte los artículos 33 y 35 del Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR, para ejercer la función parlamentaria, los representantes se deben conformar en grupos políticos según sus afinidades políticas, no pudiendo permanecer simultáneamente a más de un grupo político.

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

⁵² Conf. Revista del Parlamento del MERCOSUR N°5, junio de 2016, p.5. Accesible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/12027/1/revista-parlasur-5.pdf>

⁵³ Conf. Revista del Parlamento del MERCOSUR N°5, junio de 2016, p.5. Accesible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/12027/1/revista-parlasur-5.pdf>

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. 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.⁵⁴

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 Parlamento del MERCOSUR, mediante nota de su coordinador⁵⁵.

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.⁵⁶ 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 informen claramente sobre otros grupos políticos constituidos en el Parlamento del MERCOSUR y quienes lo integran.

⁵⁴ Conf. comunicación en la página Oficial del Parlamento del MERCOSUR. Accesible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4009/2/parlasur/grupo-progresista-del-mercosur-se-conforma-en-el-parlamento-del-mercosur.html>

⁵⁵ Conf. comunicación en la página Oficial del Parlamento del MERCOSUR. Accesible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/14575/1/mep-484-2017.pdf>

⁵⁶ En la LVI Sesión ordinaria del año 2018 se presentan dos comunicaciones manifestando la preocupación por los hechos ocurridos en Venezuela. Accesible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/15238/1/parlasur/lvi-sesion-ordinaria-del-parlamento-del-mercosur.html>

iii.i.iii. Parlamento Andino

En el Parlamento Andino, los parlamentarios originarios de Bolivia, Ecuador y Perú deben presentar a los pueblos en el Parlamento Andino ejerciendo su función con exclusividad, mientras que en el caso de Chile y Colombia pueden, al mismo tiempo ejercer funciones en los parlamentos nacionales, conforme el artículo 7 del Reglamento General del Parlamento Andino.

Se conforma el cuerpo por 25 parlamentarios y parlamentarias, correspondiendo cinco por cada Estado parte, que no se organizan en grupos políticos.

iii.i.iv. El Parlacen

Los integrantes del Parlacen poseen la calidad de diputados o diputadas, siendo los representantes de los pueblos de los Estados Parte; no estando ligados por ningún mandato imperativo. En razón de ello, no tienen responsabilidad en tiempo alguno por las opiniones y votos que emitan en relación con los asuntos vinculados con el ejercicio de sus cargos..

Conforme al Reglamento interno del Parlacen, además de organizarse en bancadas nacionales, sus integrantes se agrupan de acuerdo a su expresión ideológica y política en grupos parlamentarios. 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 grupo. Estos grupos parlamentarios se formalizan mediante un acta que presentan ante la Junta directiva para su pertinente tramitación y difusión.

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 tome.

Actualmente⁵⁷ se integra por 123 diputados y diputadas, siendo que Guatemala cuenta con 22 y Honduras con 21 personas en su bancada nacional. Entre ellos, se registran cuatro grupos parlamentarios. El más numeroso del Grupo Parlamentario Integración Centro Democrático con 41 integrantes, seguido del Grupo Parlamentario de Izquierda con 16 integrantes. Sin embargo, el Grupo Parlamentario Unidad Democrática Integracionista con 13 integrantes y el grupo con menos representantes: Grupo Parlamentario Alianza Democrática, no alcanzando el mínimo de representantes requerido.

Tabla N° 3 Grupos Políticos y cantidad de Parlamentarios por Estado.

País	Alianza Democrática	Izquierda	Centro Democrático	Unidad Democrática Integracionista	Total
El Salvador	4	8	3	6	21
Honduras	-	6	11	5	22
Panamá	-	2	9	2	13
Guatemala	-	-	9	-	9
República Dominicana	-	-	9	-	9
Total	4	16	41	13	-

Fuente: elaboración propia con los datos presentados en la Página Oficial del Parlamento. Fecha de consulta: 25 de octubre de 2020

iii.ii. Representación y paridad de género

La Cumbre Europea “Mujeres en el Poder” desarrollada en Atenas en 1992, declaró constatar un déficit democrático, toda vez que existe una desigualdad profunda en todas las instancias y organismos de decisión públicos y políticos. Destacando que la igualdad formal y real entre mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano. Por cuanto, expresó que la igualdad

⁵⁷ Fecha de consulta 25 de octubre del 2020

exige la paridad en la representación y en la administración de las naciones, advirtiendo que las mujeres representan a más de la mitad de la población.

Receptando esta postura, diferentes Estados han sancionado las leyes de paridad, estableciendo, a diferencia de las cuotas de género, una nueva comprensión de la democracia (BAREIRO, 2012: p.103). En tanto, “la paridad no es una cuota mayor a favor de las mujeres, es la expresión más amplia de universalidad y un instrumento de reivindicación del derecho a la igualdad, mediante el reconocimiento de la dualidad del género humano: mujeres y hombres. Dicho de otra manera, esta contribuye a realizar una de las finalidades mayores de la democracia: el derecho a la igualdad de todos los seres humanos” (TORRES, 2008: p. 240).

En este sentido la paridad es un aspecto pendiente en los procesos de integración regional, ya que no se observan normativas regionales en la materia. Sin embargo, en relación a la elección de los parlamentarios y parlamentarias, se pueden observar normas paritarias estatales que contribuyen a fortalecer la legitimidad democrática de los mismos.

iii.ii.i. Paridad de género en el Parlamento Europeo.

En los países que conforman la Unión Europea, se observa que solo nueve países (Bélgica, Francia, Croacia, Italia, Polonia, Portugal, Eslovenia y España y Rumanía⁵⁸) establecen en sus normas electorales, reglas de cuotas o paridad⁵⁹. Sin embargo, existe una deuda pendiente respecto a la incorporación paritaria en las normas comunitarias. El Acta electoral europea de 1976 y sus posteriores modificaciones no lo han contemplado, como tampoco las directivas, las decisiones y los reglamentos, que se dictaron en materia electoral⁶⁰.

⁵⁸ Aunque su Ley Electoral también incluye una cuota de mujeres obligatoria, ésta es mínima: al menos un candidato de cada sexo en cada de las listas.

⁵⁹ En las elecciones Europeas, nueve países de la UE aseguran una cuota mínima de género en las listas electorales, entre ellos España. Conf. Sitio web oficial del Parlamento Europeo, Accesible en https://www.europarl.europa.eu/spain/es/prensa/communicados_de_prensa/pr-2019/04-2019/09042019.html

⁶⁰ La Directiva 93/109/CE del Consejo modificada por la Directiva 2013/1/UE del Consejo, estableció las modalidades de ejercicio del derecho al sufragio, la Decisión (UE, Euratom) 2018/994 del Consejo, establece un umbral mínimo obligatorio entre el 2 % y el 5 % en las

La Unión Europea reconoce en sus tratados fundacionales a la igualdad como un valor democrático esencial y la necesidad de garantizar a todos los niveles la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones.

El artículo 119 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957, establece la igualdad de retribución entre trabajadoras y trabajadores que realizan el mismo trabajo, prohibiendo la discriminación salarial por razón de sexo. Sin embargo, conforme a MUSHABEN, en su artículo *“Dotar de género a la Unión Europea” se reconoce que* luego de casi veinte años, se comenzaron a obtener fallos judiciales que hicieran vinculante el artículo 119 en todos los estados miembros, lo cual proporcionó la base para nuevas directivas, programas de acción y al final cambios en los tratados.⁶¹

En relación, entiendo que “la Comunidad Europea siempre ha tenido un problema de imagen en relación con sus ciudadanas. Dado que no hubo madres fundadoras implicadas en su creación en la década de 1950, las mujeres la percibieron como poco más que un club de industriales blancos a quienes importaba poco su bienestar. Francia, por ejemplo, insistió en introducir en el tratado de Roma de 1957 el artículo 119 (“igual salario por igual trabajo”) no porque respaldara el empoderamiento económico femenino sino porque temía que su sector textil se enfrentara a la competencia desleal de Bélgica, donde las mujeres eran pagadas mucho menos que los hombres”⁶². Desde que los

circunscripciones que cuenten con más de 35 escaños (incluidos los Estados miembros de circunscripción única), la Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo ha establecido las incompatibilidades con la función de Parlamentario europeo, el Reglamento (UE, Euratom) N° 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo reguló sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas, entre otras normas.

⁶¹ MUSHABEN, JOYCE M. (5 de octubre de 2019) *Dotar de género a la Unión Europea*, artículo de “La Vanguardia”. Accesible en <https://www.lavanguardia.com/vanguardia-dossier/20191004/47788704723/mujeres-union-europea.html#:~:text=La%20estrategia%20Europa%202020%20pretende,parciales%20o%20precarios%20del%20sector>

⁶² MUSHABEN, JOYCE M. (5 de octubre de 2019) *Dotar de género a la Unión Europea*, artículo de “La Vanguardia”. Accesible en <https://www.lavanguardia.com/vanguardia-dossier/20191004/47788704723/mujeres-union-europea.html#:~:text=La%20estrategia%20Europa%202020%20pretende,parciales%20o%20precarios%20del%20sector>

Europeos comenzaron a elegir por medio del voto popular directo a sus representantes en el Parlamento Europeo en 1979, las mujeres de la Unión comenzaron a ocupar escaños.

El porcentaje de escaños pasó de un 5,5% a un 16% en 1979, a un 24% en 1994 y al récord absoluto de un 36,1% en el 2018; con todo, sólo dos de los veintiséis presidentes del Parlamento Europeo han sido mujeres desde 1957.⁶³

La primera en hacerlo fue Simone Veil, quien fue la primera presidenta del Parlamento, tras las primeras elecciones directas de 1979 y estuvo en el cargo hasta 1982. Después de ella, solo la francesa Nicole Fontaine ha ocupado el puesto y fue entre 1999 y 2002. “Con el paso de los años, el porcentaje de mujeres en el Parlamento Europeo ha aumentado. Desde 1952 y hasta las primeras elecciones directas en 1979 sólo hubo 31 diputadas. En los primeros comicios por sufragio directo, la representación femenina se quedó en el 15,2%”⁶⁴

Suecia es el único país que entre sus Eurodiputados y Eurodiputadas cuenta con más mujeres que hombres. Mientras que Eslovenia, Austria, Países Bajos, Malta, Luxemburgo, Letonia y Francia cuentan con la misma cantidad de Eurodiputados y Eurodiputadas. Cumplen también con la paridad, Finlandia, Irlanda y Dinamarca, con solo una diferencia de uno en razón de contactar con una totalidad impar. Eslovaquia es el país que menos Eurodiputadas aporta con tan solo dos sobre un total de 13.

Conformándose respecto a la proporción total de mujeres en el Parlamento Europeo en “su máximo histórico, con un 40,4%, una media que supera España que tiene un 47% de mujeres eurodiputadas.”⁶⁵

⁶³ MUSHABEN, JOYCE M. (5 de octubre de 2019) *Dotar de género a la Unión Europea*, artículo de “La Vanguardia”. Accesible en <https://www.lavanguardia.com/vanguardia-dossier/20191004/47788704723/mujeres-union-europea.html#:~:text=La%20estrategia%20Europa%202020%20pretende,parciales%20o%20precarios%20del%20sector>

⁶⁴ Conf. Infografía Sociedad publicada el 12 de octubre de 2019 en el sitio web oficial del Parlamento Europeo. “Las mujeres en el Parlamento Europeo”. Accesible en <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20190226STO28804/las-mujeres-en-el-parlamento-europeo-infografia>

⁶⁵ Conf. Infografía Sociedad publicada el 12 de octubre de 2019 en el sitio web oficial del Parlamento Europeo. “Las mujeres en el Parlamento Europeo”. Accesible en

Por su parte, “el número de mujeres con puestos directivos en el Parlamento Europeo crece. En esta novena legislatura, ocho de los 14 vicepresidentes y 11 de los 22 presidentes de comisiones son mujeres. Lo que supone una subida con respecto a la legislatura anterior, en la que hubo cinco mujeres vicepresidentas y once presidentas de un total de 23 comisiones parlamentarias”⁶⁶.

Sin embargo puede observarse, que el Consejo Europeo siempre ha estado fuertemente dominado por hombres. Resulta más difícil garantizar el equilibrio en la Comisión, donde cada Estado miembro designa a un solo candidato.⁶⁷

En tanto la paridad en la Unión Europea, continúa siendo una materia pendiente, que atenta contra el valor fundamental europeo de la igualdad.

<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20190226STO28804/las-mujeres-en-el-parlamento-europeo-infografia>

⁶⁶ Conf. Infografía Sociedad publicada el 12 de octubre de 2019 en el sitio web oficial del Parlamento Europeo. “Las mujeres en el Parlamento Europeo”. Accesible en <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20190226STO28804/las-mujeres-en-el-parlamento-europeo-infografia>

⁶⁷ MUSHABEN, JOYCE M. (5 de octubre de 2019) *Dotar de género a la Unión Europea*, artículo de “La Vanguardia”. Accesible en <https://www.lavanguardia.com/vanguardia-dossier/20191004/47788704723/mujeres-union-europea.html#:~:text=La%20estrategia%20Europa%202020%20pretende,parciales%20o%20precarios%20del%20sector>

Tabla N° 4 Eurodiputadas y Eurodiputados por país.

País	Eurodiputadas	Eurodiputados	Total
Bélgica	8	13	21
Bulgaria	5	12	17
Chequia	7	14	21
Dinamarca	6	7	13
Alemania	35	61	96
Estonia	2	4	6
Irlanda	5	6	11
Grecia	5	16	21
España	24	27	51
Francia	37	37	74
Croacia	4	7	11
Italia	30	43	73
Chipre	0	6	6
Letonia	4	4	8
Lituania	3	8	11
Luxemburgo	3	3	6
Hungría	8	13	21
Malta	3	3	6
Países Bajos	13	13	26
Austria	9	9	18
Polonia	18	33	51
Portugal	9	12	21
Rumanía	7	25	32
Eslovenia	4	4	8
Eslovaquia	2	11	13
Finlandia	5	6	11
Suecia	11	9	20
UE	267	406	673

Fuente: Página del Parlamento Europeo al 16 de julio de 2019.

Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2020 conf. a la última elección europea de 2019.

iii.ii.ii. Paridad de género en el Parlamento del MERCOSUR

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”.⁶⁸

En relación a atender la representación por género, el artículo 6 del PCPM, invita a los Estados partes a procurar legislación interna que asegure su representación.

De los Estados partes del MERCOSUR, solo Argentina a partir del año 2017 cuenta con legislación electoral de paridad de género⁶⁹.

Esta ley establece criterios para la oficialización de listas de candidatos y candidatas a Parlamentarios del MERCOSUR, y 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 suplente⁷⁰. Mientras que en caso de 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 lista⁷¹.

Por su parte, Venezuela, ha incorporado transitoriamente la paridad por medio de un reglamento especial para las elecciones legislativas de 2015, sin

⁶⁸ Conf. XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL de 2010. Accesible en https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensobrasilia_esp_1.pdf

⁶⁹ Ley 27.412. Aprobada en 22/06/2017. Publicada 15/12/2017. Accesible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=304794>

⁷⁰ Conf. artículo 60 bis de la ley 27.412. Aprobada en 22/06/2017. Publicada 15/12/2017. Accesible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=304794>

⁷¹ Conf. artículo 164 octies de la ley 27.412. Aprobada en 22/06/2017. Publicada 15/12/2017. Accesible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=304794>

sancionar una ley nacional, por esa razón aun no lo consideramos como país paritario latinoamericano.⁷² En la actualidad tampoco cuenta con ley de cuotas.

De acuerdo a los escasos datos proporcionados por las páginas oficiales del MERCOSUR, se observa una escasa representación de mujeres. No representan ni el 30 % del cuerpo deliberativo. Demostrando que es esta una tarea pendiente en materia de representación política, de los Estados y en el espacio regional.

Tabla N° 5 Parlamentarias del MERCOSUR por país.

País	Mujeres	Total de Parlamentarios/as
Argentina	11	39
Brasil	6	36
Paraguay	3	18
Uruguay	6	18
Venezuela	no informa	no informa
PARLASUR	26	111

Fuente: elaboración propia en base al directorio de parlamentarios de la página oficial. Fecha de consulta: 2 de junio de 2021.

iii.ii.iii. Paridad de género en el Parlamento Andino

El principio de igualdad es uno de los principios en los que se funda el Acuerdo de Cartagena. Por su parte, incluye en su artículo 130, dentro de los campos de interés comunitario a los programas de armonización de políticas en los campos de la participación de la mujer en la actividad económica; de apoyo

⁷² En el artículo 3° del Reglamento especial del Consejo Nacional Electoral N° 1500625 del 25 de junio de 2015, para garantizar los derechos de participación política de forma paritaria en las elecciones de diputadas y diputados a la Asamblea Nacional 2015, se estipula que las postulaciones para las elecciones de diputadas y diputados a la Asamblea Nacional del año 2015, deberán tener una composición paritaria y alterna de cincuenta por ciento (50%) para cada sexo.

y protección a la infancia y a la familia; y, de atención a las etnias y a las comunidades locales.

En relación a la participación política paritaria en el ámbito comunitario, se encuentra pendiente la sanción de normas. Sin embargo, en los sistemas electorales nacionales se pueden encontrar normas relativas a ello, interviniendo en la elección de candidatos y candidatas a conformar el Parlamento Andino.

En esta materia, cabe destacar, que han incorporado el principio paritario directamente en la Constitución Política del Estado, siendo pioneros en esa cuestión en América Latina, Bolivia y Ecuador, además de establecerlo en las leyes electorales.

La paridad en Bolivia, es adoptada en el proceso constituyente que llevó adelante la reforma constitucional del año 2009, sin embargo no definió explícitamente la paridad, pero la incluyó en relación con los gobiernos de nivel departamental, y dejó abierta la posibilidad de considerarla y reglamentarla en el desarrollo legislativo. Estableciendo el artículo 278 de la Constitución política que “la Ley determinará los criterios generales para la elección de assembleístas departamentales, tomando en cuenta representación poblacional, territorial, de identidad cultural y lingüística cuando son minorías indígena originario campesinas, y paridad y alternancia de género.”

Al respecto, la propuesta de las organizaciones de mujeres a la Asamblea Constituyente, que incluía con precisión la paridad y la alternancia en todos los niveles, no recibió igual respaldo de los constituyentes, quienes admitieron fórmulas verbales más abiertas, pero que no limitaban los posibles avances en la legislación (CHOQUE ALDANA, 2013: pp.123- 171)

A pesar de no mencionar explícitamente la palabra paridad, Bolivia constitucionaliza⁷³ la paridad en su sistema de gobierno en el artículo 11.1, estableciendo que se adopta “la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”. De la misma forma, el artículo 147 establece que la igualdad de condiciones sea un principio rector en: la elección de assembleístas, garantizando la participación

⁷³ Conf. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, reformada en 2009. Accesible en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf

proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; Los artículos 210 y 172, proponen que en la elección interna de las dirigentes y los dirigentes y de las candidatas y los candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos y la composición del gabinete ministerial. La igualdad de género es un valor que sustenta el Estado boliviano en su Constitución, según el inciso 2 artículo 8 y que se fomentará en la educación según el artículo 79.

La ley boliviana 26/2010⁷⁴, establece los principios de la democracia intercultural y sustenta la equidad de género, aplicando la paridad y alternancia en las listas de candidatas y candidatos para todos los cargos de gobierno y de representación, en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas, y en las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Por su parte, Ecuador se convirtió en el año 2008 en el primer país de América Latina en darle rango constitucional a la paridad⁷⁵. La paridad se aplicó por primera vez en la elección a la Asamblea Constituyente en el año 2007, cuando se logró el porcentaje más alto de mujeres electas hasta ese momento: 34,6% (LLANOS - MARTINEZ, 2016: pp.16-44). Esta reforma significó propagarla a todos los cargos de selección y designación y ampliar su influencia a los partidos políticos (GOYES QUELAL, 2013: pp. 47-115).

Los ecuatorianos y las ecuatorianas gozan, en virtud del inciso 7 artículo 61, del derecho de desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. En el artículo 116 de la Constitución Política, se establece que para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre

⁷⁴ Ley 26 de Bolivia. Publicada el 30/06/ 2010. Accesible en <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1284/ley-del-r%C3%A9gimen-electoral.pdf>

⁷⁵ Constitución Política de Ecuador reformada en 2008. Accesible en https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.

Es preciso destacar, que no solo se incorpora el principio constitucional de paridad, sino que se lo instaure como rector para regular el proceso electoral.

Por otro lado, introduce la paridad constitucional en el ámbito de la selección de miembros para conformar el Poder Judicial, y órganos electorales.⁷⁶ Además de ser un derecho que debe garantizar el órgano encargado de administrar concursos públicos denominado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social,⁷⁷ se especifica la aplicación para la integración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso. Mientras que se solo "promueve", teniendo menor rigor y sin establecer obligatoriedad, para la integración de otros cuerpos colegiados, como el Consejo de la Judicatura, la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional⁷⁸, trasladándose, en estos últimos casos, a la normativa secundaria la facultad de incorporar o no mecanismos paritarios. No existe obligación constitucional de integración paritaria de los gabinetes ministeriales.

En consecuencia, la constitucionalización de la paridad en Ecuador se aplica a toda función pública de forma general según el artículo 61. En el mismo sentido se manifiesta la ley ecuatoriana 2/2009, más conocida como Código de la Democracia.⁷⁹

En el caso de Perú, se legisla a la paridad en la ley electoral del Estado en la ley 31.030 del año 2020⁸⁰, previendo la paridad en la fórmula de presidencia y vicepresidencia. Se contempla que en las listas de candidatos al Congreso de

⁷⁶ Conf. Artículos 176, 179 y 183, 217, 224 y 434 de la Constitución Política de Ecuador reformada en 2008. Accesible en https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

⁷⁷ Conf. Artículos 210 y 224 Constitución Política de Ecuador reformada en 2008. Accesible en https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

⁷⁸ Conf. Artículos 176, 179, 183, 434 de la Constitución Política de Ecuador reformada en 2008. Accesible en https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

⁷⁹ Ley 2 de Ecuador. Publicada el 27/04/2009. Accesible en <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2018/05/Cod-de-la-Democracia.pdf>

⁸⁰ Ley 31.030 de Perú. Publicada el 23/07/2020. Accesible en https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Normas_Legales/31030-LEY.pdf

la República y al Parlamento Andino, se exige que cumplan con la paridad y alternancia en las elecciones internas o elecciones primarias y luego en la lista resultante para competir en las elecciones generales.

Colombia ha regulado la paridad en el ámbito de los partidos políticos, a través del artículo 262 de su Constitución Nacional, estableciendo que las listas de candidatos que propondrán los partidos en sus elecciones primarias, deberán observar la aplicación progresiva de los principios de paridad, alternancia y universalidad. Por no existir aplicación plena de la regla paritaria en el ámbito electoral, ni un principio constitucional que rige la paridad a alguno de los poderes del Estado, no se presenta como un país paritario de América Latina.

En la integración del Parlamento Andino se puede ver la influencia de estas normas paritarias, en especial en los casos de Bolivia y Ecuador, que son los países que más mujeres aportan. Mientras Colombia solo tiene una parlamentaria y en el resto de los Estados se observa la ausencia de las mujeres.

Tabla N° 6 Parlamentarias del Parlamento Andino por país.

País	Parlamentarias	Total
Bolivia	3	5
Chile	0	5
Colombia	1	5
Ecuador	3	5
Perú	0	5
PARLAMENTO ANDINO	7	25

Fuente: elaboración propia en base a los datos de la página oficial del Parlamento Andino. Fecha de consulta: 2 de junio de 2021.

iii.ii.iv. Paridad de género en el Parlacen

El Tratado para la Integración Social Centroamericana, destaca que entre los objetivos del espacio de integración, se encuentra “promover la igualdad de oportunidades entre todas las personas, eliminando las prácticas de discriminación legal o de hecho”⁸¹ 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.⁸² No se encuentra en los tratados fundacionales del SICA, referencias a la igualdad de derechos políticos entre hombres y mujeres. En cuanto, si se encuentran normativas paritarias en los Estados parte del SICA.

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

Honduras establece la paridad electoral, 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 los fondos sean utilizados exclusivamente para la capacitación de género, en virtud del artículo 105, decreto 54⁸³. En 2016, el Tribunal Supremo Electoral reglamenta la paridad y alternancia en las nóminas de candidatos al PARLCEN y al Congreso Nacional de la República y fórmula presidencial, por medio del Acuerdo 003-2014.⁸⁴

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

⁸¹ Conf. Artículo 7 Tratado de la Integración Social Centroamericana de 1995. Accesible en http://www.sice.oas.org/labor/sica_social.pdf

⁸² Conf. Artículo 2 Tratado de la Integración Social Centroamericana de 1995. Accesible en http://www.sice.oas.org/labor/sica_social.pdf

⁸³ Decreto 54 de Honduras. Publicado el 15/05/2012. Accesible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/honduras-leydecuotas-2012-decreto-54.pdf>

⁸⁴ Conf. Acuerdo 003-2014 del Tribunal Supremo Electoral. Publicado el 09/09/2016. Accesible en http://www.tse.hn/web/documentos/Reglamentos-2016/Acuerdo%20003_2016%20Reglamento%20de%20Paridad%20y%20Alternancia.PDF

primarias. Además contempla que se deben destinar aportes públicos para la capacitación de género⁸⁵.

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 790⁸⁶. En el año 2014, le da rango constitucional a la paridad.

La Constitución Política de Nicaragua del año 2014⁸⁷ 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.

A pesar de los avances legislativos, de Honduras, Panamá y Nicaragua que los sitúa como los Estados partes que más representantes mujeres nacionales poseen, se observa que el número de mujeres parlamentarias en el Parlacen no supera el 33%, estando muy lejos de alcanzar una igualdad sustantiva.

⁸⁵ Ley 54 de Panamá. Publicada el 17/09/2012. Accesible en https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012_ley54_pan.pdf

⁸⁶ Ley 760 de Nicaragua.. Publicada el 23/05/2012. Accesible en https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012_ley790_nic.pdf

⁸⁷ Constitución Política de Nicaragua reformada en 2014. Accesible en https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf

Tabla N° 7 Parlamentarias del Parlacen por país.

País	Parlamentarias	Total
El Salvador	7	20
Guatemala	8	22
Honduras	8	21
Nicaragua	8	20
Panamá	5	20
República Dominicana	4	20
PARLACEN	40	123

Fuente: elaboración propia sobre los datos de la página oficial del Parlacen.

Fecha de consulta: 2 de junio de 2021.

iii.iii. Representación de los pueblos originarios, etnias y regiones.

La multiplicidad lingüística, las diversas etnias, religiones, creencias, culturas, entre otras, conviven en las diferentes regiones y pueblos de los procesos de integración que son objeto de estudio. En relación a la representación de las diversidades se pueden observar algunos avances.

La Unión Europea se ha forjado en el lema “*unida en la diversidad*” y ha establecido en el artículo 2 del TUE, que la protección y participación política de las minorías nacionales es uno de los principios fundacionales de la Unión Europea. Por su parte, a pesar de “los rechazos de varios Estados a incorporar las obligaciones legales y los compromisos internacionales en la materia, la Conferencia de Niza intentó incluir, durante la elaboración de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, el aspecto. El texto final se limitará a fijar una prohibición general de la discriminación, así como una obligación de respetar la diversidad cultural, religiosa y lingüística” (CIREFICE, 2014: p.4).

Se han establecido en este aspecto, diferentes medidas para alcanzar condiciones reales de igualdad⁸⁸. En el año 2002, la Comisión ha realizado un

⁸⁸ Como por ejemplo la adopción de diferentes Directivas en materia de discriminación fueron adoptadas por el Consejo, como la Directiva 2000/43/CE “*Directiva igualdad racial*”, y la Directiva 2000/78/CE “*Directiva igualdad en el empleo*”.

trabajo con los pueblos indígenas europeos, que busca la participación activa de los pueblos que se encuentran muchas veces en situación de desventaja social o desvinculados de su entorno, para su propio desarrollo. Con este objeto, el proyecto se orienta a: integrar esa cuestión en la totalidad de las políticas, programas y proyectos de la Unión; consultarlos sobre las políticas y las actividades que les afecten; prestar ayuda en los ámbitos temáticos más importantes (CIREFICE, 2014: p.12).

El Parlamento Europeo, recibe propuestas del Comité de las Regiones sobre las evaluaciones de impacto de diferentes propuestas legislativas, además de mantener la participación del organismo en las diferentes comisiones parlamentarias.⁸⁹

En lo que respecta al MERCOSUR, el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur establece como uno de los principios del Parlasur el repudio a todas las formas de discriminación negativa sobre colectivos históricamente desventajados, entre ellos nombra a grupos religiosos y étnicos⁹⁰. Mientras en lo que respecta a la elección de representantes de los pueblos del MERCOSUR en el Parlamento, 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.”⁹¹

En cumplimiento con esta obligación los Estados partes, tienen un llamamiento a regular cupos que se traduzcan en representación de las minorías que habitan en sus territorios.

La Constitución Nacional de Paraguay, reconoce expresamente “la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores

⁸⁹ La Comisión REGI y la Comisión COTER organizan desde el año 2008 una reunión conjunta anual en el marco de la “Semana Europea de las Regiones y Ciudades”.

⁹⁰ Conf. Artículo 3.5 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. Aprobado el 8/11/2005. Accesible en http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=195

⁹¹ Conf. Artículo 6.2 del Protocolo Constitutivo del Parlasur. Aprobado el 8/11/2005. Accesible en http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=195

a la formación y organización del Estado paraguayo⁹², reconociendo su identidad étnica, las lenguas indígenas como idioma nacional y los derechos de participación “en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, ésta Constitución y las leyes nacionales”⁹³.

A pesar de ello, no se han sancionado leyes que prevean mecanismos de acción afirmativa que tiendan a corregir la histórica desigualdad.

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 indígenas (VILLALBA, 2018: 34).⁹⁴

El idioma indígena Guaraní es reconocido como una de las lenguas oficiales del MERCOSUR, aunque los documentos se traducen sólo en Español y Portugués.

La Comunidad Andina de Naciones, se caracteriza por un alto porcentaje de su población que se identifica como población indígena, significando más del 11 por ciento de la población y se reconocen 183 lenguas nativas en el territorio andino.⁹⁵

⁹² Conf. Artículo 62 Constitución Nacional de Paraguay. Accesible en <http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20del%20Paraguay%20y%20Reglamento%20Interno%20HCS.pdf>

⁹³ Conf. Artículo 65 Constitución Nacional de Paraguay. Accesible en <http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20del%20Paraguay%20y%20Reglamento%20Interno%20HCS.pdf>

⁹⁴ Mas información en el sitio web del Tribunal Superior de Justicia Electoral Accesible en <https://tsje.gov.py/noticias/leer/6733-cidee-brinda-asistencia-tecnica-a-miembros-del-movimiento-politico-indigena-plurinacional-del-paraguay.html>

⁹⁵ Conf. Derecho de los pueblos indígenas en la CAN. Publicado en julio de 2013. Accesible en <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2013819121949indigenasJUL2013.pdf>

La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de 2002⁹⁶, identifica los principios básicos que sirven para el reconocimiento de derechos de los Pueblos Indígenas. Por su parte, la Decisión 486, sobre protección de la propiedad industrial y la Decisión 391 sobre acceso a los recursos genéticos, reconocen el derecho de los Pueblos Indígenas a que se salvaguarde y respete sus conocimientos tradicionales y colectivos y a decidir sobre ellos.

En el 2007, en la XI Reunión Extraordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, mediante la Decisión 674, se crea una instancia de participación de los Pueblos Indígenas en la Comunidad Andina: el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas.

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-2019⁹⁷, 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.⁹⁸

⁹⁶ La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, no forma parte del ordenamiento jurídico de la CAN, ni tiene fuerza vinculante, aunque constituye un marco de valores y principios comunes a los países andinos. Accesible en <http://www.sice.oas.org/labor/Carta%20Andina.pdf>

⁹⁷ Conf. Declaración AP/1-CCCIII-2019, emitida en la sede del Parlamento Centroamericano, en la Ciudad de Guatemala. Publicación 16/01/2019. Accesible en https://www.sica.int/documentos/declaracion-ap-1-ccciii-2019-construccion-de-la-agenda-regional-de-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes-para-fortalecer-el-sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica_1_117484.html

⁹⁸ Que fueron presentados a la Junta Directiva del Parlacen, conf. punto 5 de la Declaración AP/1-CCCIII-2019, emitida en la sede del Parlamento Centroamericano, en la Ciudad de Guatemala. Publicación 16/01/2019. Accesible en https://www.sica.int/documentos/declaracion-ap-1-ccciii-2019-construccion-de-la-agenda-regional-de-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes-para-fortalecer-el-sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica_1_117484.html

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 integración⁹⁹.

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 Afrodescendientes¹⁰⁰ 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.”¹⁰¹

A pesar de los avances mencionados, se observa que falta un largo desarrollo normativo que pueda verse reflejado en la constitución de los

⁹⁹ Conf. Considerando, de la Declaración AP/1-CCCIII-2019, emitida en la sede del Parlamento Centroamericano, en la Ciudad de Guatemala. Publicación 16/01/2019. Accesible en https://www.sica.int/documentos/declaracion-ap-1-ccciii-2019-construccion-de-la-agenda-regional-de-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes-para-fortalecer-el-sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica_1_117484.html

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ Conf. Considerando, de la Declaración AP/1-CCCIII-2019, emitida en la sede del Parlamento Centroamericano, en la Ciudad de Guatemala. Publicación 16/01/2019. Accesible en https://www.sica.int/documentos/declaracion-ap-1-ccciii-2019-construccion-de-la-agenda-regional-de-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-y-afrodescendientes-para-fortalecer-el-sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica_1_117484.html

parlamentos regionales, en representación de todos sus pueblos originarios, etnias y regiones.

III. Conclusión

Los Parlamentos regionales que se desarrollan en los sistemas de la Unión Europea (UE), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad Andina (CAN) y Sistema de Integración Centroamericano (SICA), se mandan a cumplir con el principio de representación ciudadana, sin embargo se han cuestionado en relación a su legitimidad democrática, advirtiendo el problema del déficit democrático que distancia representantes y representados.

En la consideración de las funciones parlamentarias que se les instruyen en los instrumentos regionales y su vinculación a la percepción de carencia soberana, que recae sobre los parlamentos regionales, se puede observar un correlato entre ambos aspectos.

El Parlamento de la UE, muestra una percepción de un grado medio de autonomía en sus funciones legislativas y presupuestarias, ya que comparte estas funciones y no son una competencia exclusiva. Sin embargo demuestra una percepción de altos grados de autonomía en sus competencias consultivas y de control político.

El Parlasur muestra un bajo grado perceptible de autonomía, teniendo en cuenta que su opinión no es vinculante, mientras en relación a las funciones de control político y consultivas, adquiere una importancia trascendente en lo que refiere a velar por la democracia y los derechos humanos en la región.

El Parlamento Andino, representa dependencia de otros órganos de la CAN, mostrando una debilidad en la importancia de su funcionamiento, manteniéndose como un órgano consultivo, lo que puede ser percibido como un órgano con bajo grado de autonomía en su función parlamentaria.

Del mismo modo, el Parlacen, manifiesta una percepción de un bajo grado, en virtud de su capacidad autónoma, mostrando dependencia con los demás órganos del proceso de integración. Aunque, mantiene un impacto importante en relación a sus funciones de control político y consultivas.

Al momento de analizar la forma en que se constituyen los parlamentos de los sistemas regionales objeto de estudio, resulta destacable que influye en la representación de los ciudadanos, la carencia de regímenes electorales únicos propuestos la normativa regional, quedando la elección de los representantes regionales vinculada a la política local de los Estados partes.

La prevalencia de los sistemas electorales internos de los Estados partes, y las carencias reflejadas en su composición de una representación que contemple de manera integral al pueblo que representan, erosiona la autopercepción de ciudadano regional.

IV. Bibliografía

Acuerdo de Cartagena firmado en 1969. Accesible en <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>

AGÁMEZ MARTÍNEZ, JUAN F. (2016), *El rol del Parlamento Andino como órgano central en el proceso de integración de la CAN*. Universidad del Colegio de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Relaciones Internacionales, Bogotá, D.C., Colombia. Accesible en <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/13802/AgamezMartinez-Juan-2016.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

ÁLVAREZ MACÍAS, MARÍA V. (2011), *Origen y evolución de los parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del MERCOSUR* Colombia Internacional N° 74 (pp. 207-229) Universidad de Los Andes. Accesible en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-56122011000200009&lng=en&nrm=iso&tlng=es

ARCHENTI, NÉLIDA- TULA, MARÍA I. (2013), *¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América Latina. Seminario de investigación N° 9*. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

_____ (2019 a), *Teoría y política en clave de género*, “Revista electrónica Colección volumen 30”, (p.20). Accesible en <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/9548/1/teoria-politica-clave-genero.pdf>

_____ (2019 b), *(Des)Igualdad de género en las listas partidarias. Argentina 2007*, en Bicentenario, otros relatos, compilado por W. Ansaldi, P. Funes y S. Villavicencio, Instituto de Investigaciones Gino Germani – Instituto de América Latina y el Caribe (pp.253-272). Buenos Aires: Editores del Puerto.

ARROYAVE QUINTERO, MARIO (2013), Problemas de la legitimidad democrática de la Unión Europea (pp.165-170) Lecciones para la UNASUR, *Iberoamericana XII*. Accesible en <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/359>

BALAGUER, MARÍA L. (2015), *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*. (pp. 116-117) Ediciones Cátedra, Universidad de Valencia, Instituto de la mujer.

BAREIRO, LINE (2012), *La democracia de ciudadanía : Visiones y debates desde los derechos de las mujeres en las Américas*, Comisión Interamericana de Mujeres (p.103). Accesible en <https://www.oas.org/es/cim/docs/PubForoHemisfericol-FINAL.pdf>

_____ (2018), *Lo constitutivo y más sustantivo de cada forma de democracia*. Tejedoras, Revista sobre democracia paritaria. Órgano Electoral Plurinacional de

Bolivia. Accesible en https://iknowpolitics.org/sites/default/files/revista_tejedoras_pdf.pdf

BARÓN GOIRIENA DE GANDARIAS, ALEJANDRO (2009), El problema del déficit democrático y la resolución parlamentaria en el seno de la Unión Europea, *Revista Española de Relaciones Internacionales* N° 1 (pp. 179-181). Accesible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4844043>

BECERRA CÓRDOBA, GERARDO. A. (2018), *Parlamentarios del MERCOSUR: contexto y regulación supranacional. Incidencia en la normativa electoral de la República Argentina*. *Revista Administración Pública Y Sociedad* Vol. 5 (p. 55-66).

CAMINOTTI, MARIANA- FREIDENBERG, FLAVIA (2018), *Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política*. Universidad Nacional Autónoma de México.

CERA, Documento de la Cámara de Exportadores de la República Argentina, Parlamento del MERCOSUR ¿La voz de los ciudadanos de la integración? Publicado en 2006. Accesible en

[Parlamento del Mercosur - Cámara de Exportadores de la ...](#)

CHOQUE ALDANA, MARLENE (2013), *Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos de la participación de las mujeres en la política en "La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Comisión Interamericana de Mujeres. (pp. 123-171). Accesible en <http://www.oas.org/es/CIM/docs/ApuestaPorLaParidad-Final-Web.pdf>

CIREFICE, RONAN (2014), *El trato de las minorías por el derecho de la Unión Europea*, ponencia en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en Quito, Ecuador.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, reformada en 2009. Accesible en https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf

Constitución Política de Nicaragua reformada en 2014. Accesible en https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf

Constitución Política de Ecuador reformada en 2008. Accesible en https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

COTTA, MAURIZIO (1993) *Parlamentos y representación*, en PASQUINO, GIANFRANCO Manual de ciencia política. Madrid: Alianza Editorial, (pp. 265-308). Accesible en http://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/10ECP_Pasquino_Unidad_1.pdf

Declaración AP/1-CCCIII-2019, emitida en la sede del Parlamento Centroamericano, en la Ciudad de Guatemala. Publicación 16/01/2019. Accesible en <https://www.sica.int/documentos/declaracion-ap-1-ccciii-2019-construccion-de-la-agenda-regional-de-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas->

y-afrodescendientes-para-fortalecer-el-sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica_1_117484.html

Decreto 54 de Honduras. Publicado el 15/05/2012. Accesible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/honduras-leydecuotas-2012-decreto-54.pdf>

EUR LEX. Síntesis de la legislación de la UE. Glosario de la síntesis. Accesible en https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=es

FIGUERUELO BURRIEZA, ANGELA (2010), *El Parlamento Europeo como institución: las dificultades para la consolidación del principio democrático en la Unión Europea*. Revista Facultad de Derecho. Ratio Juris Vol. 5 N°. 10 (pp. 7-20) Medellín, Colombia.

FREIDENBERG, FLAVIA (2015), *¡Un país (¿ya no?) gobernado por hombres! Los obstáculos que aún dificultan la representación política de las mujeres en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

GARCÍA GARCÍA, MARIA J.(2019) El sistema electoral europeo: cuando el todo no equivale a la suma de las partes. *Revista de Estudios Europeos* N° 74 (pp. 3-29)

GELLI, MARÍA A. (2015), *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. (4ª ed), Buenos Aires:La Ley.

GONÇALVES FIGUEIREDO, HERNAN (2013), *Principios y reglas del derecho electoral: criterios teóricos y prácticos del régimen electoral y de los partidos políticos* (1ª ed), Buenos Aires: Di Lalla.

GOYES QUELAL, SOLANDA (2013), *De las cuotas a la paridad: el caso de Ecuador*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Comisión Interamericana de Mujeres. (pp.47-115). Accesible en <http://www.oas.org/es/CIM/docs/ApuestaPorLaParidad-Final-Web.pdf>

GRANDI, JORGE, (1997) Déficit democrático y social en los procesos de integración. *Estudios Internacionales* (p.433). Accesible en <https://core.ac.uk/download/pdf/46534187.pdf>

HAAS, ERNEST (1972), *El estudio de la integración: Reflexiones acerca de la alegría y la angustia de preterrorizar*, Revista de la Integración, Instituto para la integración de América Latina, Buenos Aires.

HINOJOSA, MAGDA- VAZQUEZ CORREA, LORENA (2018), *La selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina, en Mujeres en la Política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Instituto Electoral de la Ciudad de México (pp. 35- 65). Accesible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5488/3.pdf>

Ley 3.166 de Paraguay. Fecha de promulgación 30/03/2007. Fecha de publicación 12/04/2007. Accesible en <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/290/ley-n-3166-modifica-los-articulos-106-170-246-247-248-y-258-de-la-ley-n-83496-que-establece-el-codigo-electoral-paraguay>

Ley 27.120. Fecha de sanción 29/12/2014. Fecha de publicación 8/01/2015. Accesible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=240491>

Ley 27.412. Aprobada en 22/06/2017. Publicada 15/12/2017. Accesible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=304794>

Ley 26 de Bolivia. Publicada el 30/06/ 2010. Accesible en <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1284/ley-del-r%C3%A9gimen-electoral.pdf>

Ley 760 de Nicaragua.. Publicada el 23/05/2012. Accesible en https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012_ley790_nic.pdf

Ley 54 de Panamá. Publicada el 17/09/2012. Accesible en https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012_ley54_pan.pdf

Ley 2 de Ecuador. Publicada el 27/04/2009. Accesible en <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2018/05/Cod-de-la-Democracia.pdf>

Ley 31.030 de Perú. Publicada el 23/07/2020. Accesible en https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Normas_Legales/31030-LEY.pdf

LLANOS, BEATRIZ - MARTINEZ, MARTA (2016), *La paridad en América Latina: Se hace camino al andar* en “La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua”. Comisión Interamericana de Mujeres (pp. 16-44) Accesible en <https://www.oas.org/en/cim/docs/DemocraciaParitaria-MexNic-ES.pdf>

MANIN, BERNARD (2009), *Los principios del Gobierno Representativo*, en Sribman Ariel D., *La representación territorial en los parlamentos latinoamericanos*, Boletín de Opinión N° 9, Universidad de Salamanca.

MATTIA PORTILLA, FRANCISCO J. (2015) Legitimidad del Parlamento Europeo vs. la legitimidad del Parlamento nacional, en *El Parlamento Europeo: ¿Esta vez es diferente? European Inklings (EU) N° 5* (pp. 211-212).

MILLARD, ERIC (2008), *La paridad en Francia: concepción y puesta en marcha*, *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 9* (pp. 431-460) Universidad Complutense de Madrid. Accesible en [https://revistas.ucm.es/ANDH > article > viewFile](https://revistas.ucm.es/ANDH/article/viewFile)

MOLINA DEL POZO, CARLOS - PIZZOLO, CALOGERO (2001), *El Parlamento de la Unión Europea y el Parlamento del MERCOSUR: ensayos para un estudio comparado* (1 ed) Buenos Aires: Eudeba.

MUSHABEN, JOYCE M. (5 de octubre de 2019) *Dotar de género a la Unión Europea*, artículo de “La Vanguardia” Accesible en <https://www.lavanguardia.com/vanguardia-dossier/20191004/47788704723/mujeres-union-europea.html#:~:text=La%20estrategia%20Europa%202020%20pretende,parciales%20o%20precarios%20del%20sector>

PAVIONI, NATALÍ M. (2017), Parlamentarios del MERCOSUR: las dietas y las inmunidades. Comentarios a los fallos “Karlen” y “Milman” en Revista Electrónica Cátedra Jean Monnet, Año V N° 2, Facultad de Derecho, UBA.

PEROTTI, ALEJANDRO D. (2018), El inicio del fin de la grieta en el MERCOSUR. Accesible en <http://www.saij.gob.ar/alejandro-daniel-perotti-inicio-fin-grieta-mercosur-dacf180159-2018-03-14/123456789-0abc-defg9510-81fcanirtcod?&o=450&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJuridicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%E1tica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=9128>

PIZZOLO, CALOGERO (2010), Derecho e Integración Regional: Comunidad Andina, MERCOSUR, SICA, Unión Europea (1ª ed), Buenos Aires: Ediar.

_____, IX Jornadas de Derecho de la Integración, Universidad de Buenos Aires, (2015, abril). Facultad de Derecho, UBA. Accesible en <http://www.derecho.uba.ar/derechoaldia/tapa/ix-jornadas-de-derecho-de-la-integracion-parlasur-eleccion-directa/+5562>

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino. Aprobado el 23/04/1997. Accesible en <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>

Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. Aprobado el 8/11/2005. Accesible en http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=195

Revista del Parlamento del MERCOSUR N° 3, publicada en febrero de 2016. p. 11. Accesible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/11158/1/revista-febrero.pdf>

Revista del Parlamento del MERCOSUR N°5, junio de 2016, p.5. Accesible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/12027/1/revista-parlasur-5.pdf>

Revista del Parlamento del MERCOSUR N° 6, agosto de 2016. Accesible en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/12271/1/revista-6.1.pdf>

RODRÍGUEZ AGUILERA DE PRAT, CESAREO (2015), Cesáreo ¿Es el Parlamento Europeo el principal responsable del déficit democrático comunitario? REAF N° 21, (pp. 99-127). Accesible en <https://www.raco.cat › REAF › article › download>

RODRÍGUEZ SAUMELL DE KOCH, MARIANA (2020), El derecho parlamentario del Mercosur “Integración Regional y Derechos Humanos” Revista del Centro de Excelencia Jean Monnet Universidad de Buenos Aires, Año VIII, N° 1, (pp.80-109). Accesible en <http://www.derecho.uba.ar/institucional/centro-de-excelencia-jean-monnet/revista-electronica/revista-002.php>

SARTORI, GIOVANNI (1994), La importancia de los sistemas electorales, en *Ingeniería constitucional comparada*, México: Fondo de Cultura Económica.

Tratado Constitutivo del Parlamento Andino. Aprobado el 25/10/1979. Accesible en <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>

Tratado Constitutivo del Parlacen y otras instancias políticas, ratificado por cinco países centroamericanos en 1987. Accesible en <https://parlacen.int/assets/pdf/Parlacen-Tratado%20Constitutivo.pdf>

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), publicado en el BOE 26/10/2012. Accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012E294>

Tratado de la Unión Europea (TUE), publicado el 30/03/2010 en el BOE. Accesible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

Tratado de la Integración Social Centroamericana de 1995. Accesible en http://www.sice.oas.org/labor/sica_tsocial.pdf

TORRES, ISABEL (2008), *Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad*. Revista IID (pp. 225-240). Accesible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23830.pdf>

VILLALBA SARA M. (2018), Participación electoral indígena en Paraguay. Democracia REKA. Accesible en <https://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2019/08/PARTICIPACI%C3%93N-ELECTORAL-IND%C3%8DGENA-EN-PARAGUAY-original-pdf.pdf>