

## Los parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia

**Mercedes García Montero, Mélangy Barragán Manjón  
y Manuel Alcántara Sáez (directoras)**

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 514 páginas.

*María Laura Eberhardt*

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.R5>

Esta obra, dirigida por tres notables especialistas en el estudio de los parlamentos, se inserta en el contexto de la Pandemia Covid-19 en América Latina. El periodo estudiado va de 2020 a 2021 y se pone el foco en la actuación de los Congresos, desarrollada en medio de una situación sanitaria crítica, totalmente inédita, regulada, en muchos casos, por un marco normativo excepcional de aislamiento social preventivo.

Es decir, la originalidad e interés del libro se asienta en su afán por estudiar un órgano central de gobierno, el Parlamento, cuya razón de ser es el diálogo, la persuasión, la búsqueda de consensos, y la votación de las y los presentes; pero, en esta ocasión, en un entorno en el que la reunión de personas, su cercanía y el intercambio presencial entre ellas ha sido restringido por el riesgo inminente para la vida que ello significaba.

Como indican sus autores y autoras, América Latina es una de las regiones en las que el impacto de la pandemia se sintió con más fuerza, tanto en cuanto a la cantidad de contagios y de muertes contabilizadas a causa de la enfermedad, como respecto de la caída estrepitosa de los indicadores económicos.

En ese marco crítico y excepcional, las y los especialistas convocadas y convocados para la elaboración de este libro llevaron a cabo 18 estudios de casos que versan sobre la actuación del Poder Le-

gislativo y sobre su relación con el Ejecutivo en estos tiempos de pandemia.

Retrotrayéndonos a los comienzos, cuando el coronavirus llegó al subcontinente hacia marzo de 2020, la mayoría de sus países (a excepción de Uruguay y de Costa Rica) atravesaban un periodo que Alcántara Sáez denominó de “democracias fatigadas”, caracterizadas por un aumento de la desconfianza popular hacia las instituciones, un crecimiento de la desafección ciudadana hacia la política, el debilitamiento de los partidos y la caída del apoyo a la democracia. La causa era el incremento de la desigualdad, la pobreza, la inseguridad y la corrupción política.

Tal escenario de crisis y malestar popular fue además propicio para el surgimiento de liderazgos personalistas y populistas, que atentaron contra la plena vigencia del Estado de derecho, de las instituciones republicanas y del marco democrático representativo.

Sobre esa base, la llegada de la pandemia supuso un alto riesgo de deterioro democrático para la mayoría de sus países. Ello, en virtud de las medidas paliativas adoptadas por varios/as presidentes/as. Dichas medidas de emergencia habilitaron un ejercicio abusivo o discrecional de la fuerza pública; limitaron derechos básicos como los de expresión, comercio, circulación; dilataron los procesos judiciales; postergaron elecciones;

prohibieron las manifestaciones populares; y restringieron las reuniones presenciales de los parlamentos.

Ciertamente, bajo el paraguas de la excepcionalidad se firmaron decretos y normativas que incrementaron el poder presidencial de forma extraordinaria, afectando en gran parte también la función primordial de control de los parlamentos sobre los ejecutivos.

Así, la situación previa, signada por liderazgos personalistas, altos índices de pobreza, crisis sociales y un constante avance contra el Estado de derecho y las instituciones liberal republicanas se vio potenciado por las políticas contra el Covid adoptadas en la mayoría de los países, que profundizaron el desbalance entre el Ejecutivo y el Legislativo, siempre a favor del primero.

A su vez, la obra pone de manifiesto los retos que los Parlamentos debieron afrontar para poder ejercer sus atribuciones en el contexto de la pandemia, sobre todo las atribuciones referidas a su función de control del ejecutivo. Dichos retos radicaron en la necesidad de reorganizar su actividad, ya que, debido al confinamiento obligatorio, por un tiempo ésta no pudo ser presencial, lo que dificultó la supervisión de las acciones del ejecutivo y afectó el desarrollo de las discusiones; así como la gestión de los vínculos con el Ejecutivo, que muchas veces se plasmaban en vetos y derogaciones mutuas que entorpecían la toma de decisiones.

Frente a dichos retos generales, los 18 estudios de caso se encargan de dar cuenta de las diversas respuestas ensayadas por los Parlamentos en cuanto a su funcionamiento en un contexto restrictivo y a sus relaciones con el Poder Ejecutivo, dependiendo éstas de las diversas composiciones partidarias de los mismos.

Como corolario se presenta un estudio comparado entre todos los casos so-

bre los diversos modos en que la llegada intempestiva de la pandemia Covid-19 comprometió aún más la ya delicada situación de las instituciones de la democracia representativa en la región. Por ejemplo: las dificultades de funcionamiento de órganos e instituciones del gobierno y de la administración pública que no estaban preparados para trabajar en aislamiento; el surgimiento de nuevas oportunidades y prácticas de corrupción; la radicalización del enfrentamiento entre las fuerzas oficialistas y opositoras, entre los distintos niveles de gobierno y entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; la adopción de medidas de excepcionalidad constitucional y de urgencia que sembraron la incertidumbre general en la población; la restricción de las relaciones con ciertos países (como el cierre de fronteras, los límites al ingreso de personas provenientes de países más afectados, etc.); entre muchos otros.

En lo que respecta a los Parlamentos, los/as autores/as exponen los cambios ocurridos en el nuevo contexto. Estos debieron reorganizar su modo de funcionamiento (presencial limitado, semipresencial, online, voto electrónico) para poder sesionar bajo el reciente marco normativo que restringía las reuniones presenciales. Ello requirió una modificación de las reglas de funcionamiento de las cámaras; la incorporación de nuevas tecnologías que permitieran el trabajo remoto; y la adopción de medidas de ciberseguridad para la protección de datos y de las votaciones. Asimismo, los Parlamentos debieron, en gran parte, suspender o dejar de lado (salvo algunas excepciones) sus agendas legislativas previas para incorporar el tratamiento de las nuevas medidas de emergencia. Si bien lograron mantener, en forma loable, su nivel de actividad y su capacidad de producción legislativa, se modificaron sustancialmente los contenidos de

## Reseñas

los proyectos tratados, la mayoría de ellos vinculados con los distintos ámbitos afectados por la crisis sanitaria. Finalmente, en lo que hace a la relación Ejecutivo-Legislativo, muchos parlamentos vieron limitada su capacidad de control del presidente y, en varios casos, tuvieron que convalidar la hipertrofia de las facultades de este. La diferencia la hizo la composición de fuerzas de ambos órganos: bajo gobierno unificado, el Congreso facilitó el accionar del Ejecutivo y su papel predominante en la gestión de la pandemia; mientras que, con gobierno dividido, salvo alguna excepción, la tensión entre ambos poderes se hizo evidente y hasta se exacerbó, con la proliferación de obstáculos mutuos (vetos, desaprobarción de proyectos, etc.) No obstante, en no pocos casos también se detectó la implementación de mecanismos extraordinarios destinados al control de la gestión de la emergencia sanitaria.

En definitiva, el libro centra su atención en una serie de dimensiones de importancia fundamental para esta región

como lo son las relaciones entre los poderes de gobierno, el control mutuo, el equilibrio de poderes, y la vigencia de las libertades individuales y de las garantías republicanas. La conclusión de esta obra es que la llegada de tales coyunturas críticas extraordinarias contribuye a profundizar (más que a atenuar) las tendencias anti-democráticas, anti-republicanas y/o anti-liberales preexistentes en la región, lo que “estresa” aún más el sistema político y lo empuja a las puertas de las llamadas democracias meramente electorales y/o autocracias.

Por lo dicho, recomiendo la lectura de este libro, de gran profundidad y alcance, como un aporte fundamental para las ciencias sociales en general y como un insumo necesario para conocer y comprender el funcionamiento y la capacidad de respuesta de los sistemas políticos democráticos en América Latina y, específicamente, de sus Parlamentos, frente a un fenómeno inusitado que puso en vilo a la humanidad.