

Liderazgo de los parlamentos en tiempos del COVID-19

Rebecca Gordon

Investigadora en liderazgo político para políticas inclusivas y democráticas de la Universidad de Birmingham

Nic Cheeseman

Profesor de Democracia en el Departamento de Desarrollo International de la Universidad de Birmingham

Londres, enero del 2021

Este documento ha sido traducido por la Biblioteca del Congreso de la República con fines meramente informativos para los usuarios de la institución.

Esta es una traducción no oficial de la obra original de inglés a español. La exactitud del texto traducido no ha sido verificada por las instituciones emisoras.

Agradecimientos y descargo de responsabilidad

Agradecemos a los entrevistados: Khimlal Devkota (abogado principal y miembro de la Asamblea Constituyente, y profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Tribhuvan), Anjana Aryal (miembro del Comité Ejecutivo del Colegio de Abogados del Distrito de Katmandú), Manoj Satyal (Periodista, periódico digital *Setopati Digital*), Dev Raj Dahal (Profesor Asociado de Ciencias Políticas, Universidad de Tribhuvan), Ashok Dahal (Secretario General de la Sociedad de Periodistas de Asuntos Parlamentarios), Gopal Nath Yogi (Secretario del Parlamento Federal de Nepal), George Varughese, Mohan Das Manandhar y Iain Payne (Fundación Niti), profesor Fabio Gomes (profesor del Centro de Formación de la Cámara de Diputados de Brasil), Elisabeth B. Diputados), Elisabete Busanello (CNE - asistente técnico de gabinete, Cámara dos Diputados), Tiago Peixoto (Banco Mundial), profesora Amy Erica Smith (Iowa State University y Carnegie Fellow), Dr. Bohdan Bernatskyi (Universidad Nacional de Kyiv-Academia Mohyla) y Kostiantyn Fedorenko (Investigador Asociado, Centro de Estudios Internacionales y de Europa del Este) y otros 18 entrevistados.

Asimismo, agradecemos a quienes apoyaron esta investigación: Rosie Frost (WFD), las oficinas del WFD en Albania Armenia, República Democrática del Congo, Gambia (The), Indonesia, Jordania, Líbano, Malasia, Myanmar, Filipinas, Túnez y Uzbekistán, Dr. Ratih Adiputri (profesor de política indonesia en la Universidad de Jyväskylä), los investigadores de Cakra Wikara Indonesia, Anna Margret (Profesora Adjunta de la Universidad de Indonesia), el director de la Universidad de Indonesia), Dirga Ardiansa (profesora adjunta de la Universidad de Indonesia) y Yolanda Pandjaitan (profesora de la Universidad de Indonesia), Dra. Cibebe Cheron (doctora en Ciencias Políticas, UFRGS Brasil e Investigador Postdoctoral en Educación, PUCRS Brasil), Marcelo Ilarraz personal del Parlamento de Malawi, el Programa Rada de USAID y Dr. Alan Greene (Facultad de Derecho de Birmingham).

Este documento fue producido por Westminster Foundation for Democracy (WFD). Ha sido posible gracias a la financiación recibida de Foreign, Commonwealth & Development Office.

El documento fue redactado por Rebecca Gordon y Nic Cheeseman. Las opiniones aquí vertidas corresponden a los autores y no necesariamente al Gobierno del Reino Unido, la Universidad de Birmingham, el Programa de Liderazgo para el Desarrollo y otras organizaciones mencionadas, ninguna de las cuales se hace responsable de dichas opiniones o información ni del uso que pueda hacerse de este.

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo	4
Introducción.....	6
Papel de los parlamentos en la respuesta a la crisis.....	9
Nuestra investigación.....	11
Fiscalización legislativa durante el COVID-19.....	12
Caso de estudio: Brasil.....	16
Caso de estudio: Nepal.....	18
Caso de estudio: Ucrania.....	21
Principales factores que configuran el control legislativo.....	24
Obstáculos para el control legislativo.....	24
Impacto del tipo de legislación implementada por el Gobierno.....	25
Importancia de las comisiones legislativas en el contexto del COVID-19.....	26
Rol del liderazgo.....	27
Conclusión y recomendaciones.....	28
Apéndice 1: Rastreador de Respuestas de los Parlamentos al Legislativo.....	30
Sobre los autores.....	30

Resumen ejecutivo

Los parlamentos son fundamentales para la política democrática moderna por su facultad de ejercer la responsabilización del Ejecutivo y como control de la legislación promulgada, lo que permite generar políticas públicas más efectivas. Sin embargo, en tiempos de crisis las asambleas parlamentarias, a menudo, son ignoradas pues los presidentes y primeros ministros dan prioridad a respuestas rápidas. Resulta, por tanto, preocupante que el Legislativo sea marginado y se concentre un mayor poder en manos del Ejecutivo, como ha ocurrido durante el COVID-19, en que ochenta países han experimentado un retroceso democrático. Las implicancias de este desequilibrio entre ambos poderes respecto a la calidad de las políticas sanitarias son particularmente significativas por cuanto el virus —que ya ha provocado la pérdida de dos millones de vidas en todo el mundo— ha tenido respuestas idiosincráticas y, a veces, populistas en algunos países como Brasil, Madagascar, Tanzania y los Estados Unidos, donde los Gobiernos no siguieron el asesoramiento científico.

Existen buenas razones para preocuparse de que la naturaleza de la pandemia COVID-19 pudo haber sido particularmente perjudicial para la responsabilización horizontal, ya que los requisitos de distanciamiento social hacen que sea más difícil para las asambleas sesionar. Por otro lado, a diferencia de muchas otras crisis, los desafíos planteados por el COVID-19 han perdurado durante meses, incrementando aún más el tiempo para el control legislativo. Además, a diferencia de ciertos aspectos de la política exterior y de seguridad, la asistencia sanitaria es un ámbito en el que los parlamentos suelen tener una influencia considerable. Por tanto, no está claro exactamente cuán perjudicial ha sido la pandemia para la responsabilización. Dado que la investigación previa sugiere que una mayor participación legislativa da como resultado una política más considerada y eficaz, esto plantea una serie de preguntas importantes tanto para la salvaguardia de la gobernabilidad democrática como para la posibilidad de una respuesta al COVID-19 eficaz e inclusiva:

- ¿Qué papel han desempeñado los parlamentos en la respuesta al COVID-19, particularmente en el control de las acciones de los Gobiernos para abordar la crisis?
- ¿En qué medida esto se explica por el nivel de democracia y efectividad legislativa antes del COVID-19, a diferencia de los efectos específicos del COVID-19?
- ¿Cuáles han sido los principales facilitadores y obstáculos para un control legislativo eficaz?
- ¿Qué actores legislativos han participado en la respuesta al COVID-19 y qué tipo de liderazgo ha sido el más eficaz?

Con el fin de evaluar en qué medida los legisladores han podido ejercer su liderazgo durante el COVID-19 y el impacto que la fiscalización legislativa ha tenido en las respuestas del Gobierno, la Fundación Westminster para la Democracia, el Programa de Liderazgo para el Desarrollo y el Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Birmingham desarrollaron el «Rastreador de respuestas de los parlamentos al COVID-19». El Rastreador monitorea las respuestas del parlamento al COVID-19 según tres indicadores clave: si el parlamento sesionó; si hubo fiscalización de la respuesta inicial desde el 1 de marzo hasta el 1 de mayo del 2020 y si los parlamentos realizaron una fiscalización continua desde el 1 de abril hasta el 1 de septiembre del 2020. Se recopilaron datos sobre estos indicadores para 65 países seleccionados para proporcionar una muestra representativa de cada continente en función del tamaño de la población, la puntuación de la democracia preexistente y el Índice de Riesgo de Retroceso Pandémico de V-Dem. Para complementar estos datos, se llevaron a cabo estudios de caso en profundidad sobre Brasil, Nepal y Ucrania, tres países que tenían niveles muy diferentes de compromiso legislativo durante el COVID-19, a pesar de que anteriormente presentaban niveles similares de efectividad legislativa.

El Rastreador de Respuestas de los Parlamento al COVID-19 revela que los niveles de compromiso del Legislativo han variado considerablemente entre los países:

- Se adoptaron una serie de enfoques innovadores para permitir que los parlamentos sigan operando, principalmente de tecnologías nuevas o ya existentes.
- Sin embargo, solo alrededor de la mitad de los parlamentos sesionaron con regularidad y alrededor de un tercio lo hizo de forma irregular, entre el 1 de marzo y el 1 de junio del 2020.
- Algo más de una décima parte de los parlamentos sesionaron de manera muy limitada o simplemente no sesionaron durante este periodo.

- Mientras que dos tercios de los parlamentos ejercieron la fiscalización de la respuesta inicial del Gobierno de manera directa, casi un tercio no la ejercieron de manera directa y casi una cuarta parte siguió desempeñando un papel mínimo en el proceso político.

Sin embargo, también hay algunos casos en los que la pandemia alteró significativamente las prácticas preexistentes. porque los parlamentos carecían de la capacidad necesaria para sesionar virtualmente o tenían prohibido hacerlo. Este fue el caso de Nepal, un país generalmente calificado como de efectividad legislativa de nivel medio, donde una disposición específica exigía que los legisladores debían sesionar de manera presencial; esto significa que cuando el Gobierno no convocaba al Parlamento para las sesiones presenciales, las sesiones virtuales no fueron posibles. En estos casos, los requisitos de distanciamiento social socavaron la posibilidad de fiscalizar en los parlamentos que anteriormente tenían más fuerza.

Los obstáculos adicionales al liderazgo legislativo incluyen el tipo de legislación utilizada por el Gobierno durante su respuesta inicial y la tendencia a reducir la participación debido a los desafíos tecnológicos y a la presión del tiempo. Los Ejecutivos que declararon el estado de emergencia o aplicaron leyes ya existentes tendieron a enfrentar menos control político que los que implementaron una nueva legislación. Las presiones de tiempo y la necesidad de tomar decisiones rápidamente y a través de nuevos procesos digitales también condujeron a debates más ágiles. A su vez, esto tuvo dos importantes consecuencias, incluso en países donde los parlamentos permanecieron activos. Primero, concentró las oportunidades para el liderazgo legislativo en manos de quienes ya ocupaban posiciones de liderazgo, como los líderes de los partidos. Segundo, implicó que los parlamentarios escucharan testimonios y se relacionaran con un grupo más reducido de expertos, asesores y partes interesadas, como grupos de la sociedad civil y ciudadanos comunes. En consecuencia, los procesos legislativos tendían a ser menos participativos e inclusivos.

Las limitaciones al liderazgo legislativo durante la pandemia han sido significativas, pero el informe también concluye que el control efectivo ha cumplido un papel importante en restringir, en algunos casos, estrategias de mano dura innecesarias y en promover que el Gobierno actuara cuando había tardado en responder. Este fue especialmente el caso de las comisiones parlamentarias compuestas por un conjunto diverso de legisladores, que estuvieron integradas por figuras de alto nivel, ya que mostraron mayor flexibilidad para adaptarse a las restricciones físicas, lo que les permitió seguir operando. Basado en estos hallazgos, el informe recomienda:

- **Tecnología.** Los Gobiernos deben invertir en tecnologías de comunicaciones digitales para permitir que los parlamentarios continúen operando durante las emergencias y para impulsar la inclusividad de los procesos legislativos en todo momento, facilitando sesiones consultivas con expertos y la sociedad civil.
- **Regulaciones.** Se debe analizar y revisar las normas sobre cuándo y cómo deberían sesionar los parlamentos, a fin de garantizar que faciliten el funcionamiento a distancia durante las crisis de salud y de otro tipo.
- **Sistema de comisiones.** Se debe ayudar a los parlamentos para que fortalezcan las comisiones, que incluye el apoyo administrativo, los recursos y la experiencia disponibles para ellos, y profundizar la conexión entre estas comisiones y los expertos, grupos y ciudadanos interesados.
- **Comisiones de crisis.** Se deben crear comisiones legislativas integradas por los principales mandos del parlamento para afrontar las emergencias de salud, con protocolos establecidos para acceder a conocimientos especializados independientes y recopilar evidencias de una amplia gama de personas y grupos.
- **Financiamiento.** Se debe aumentar el apoyo a los programas de fortalecimiento legislativo para mejorar la inclusividad horizontal, robustecer los sistemas de comisiones y la capacidad técnica, así como permitir la implementación de estas recomendaciones.

Introducción

El 1 de marzo del 2020, cuando se notificaron casos del COVID-19 en 59 países de todo el mundo¹, los parlamentos tuvieron que considerar cómo adaptarse al debate, a la aprobación de leyes, a la revisión del presupuesto y de los préstamos nacionales, y controlar las acciones del Gobierno durante la pandemia. No se trataba solo de garantizar una respuesta sanitaria eficaz. Desde el comienzo de la pandemia, se produjo un considerable retroceso democrático, con libertades democráticas socavadas en 83 países desde marzo hasta septiembre del 2020². Por tanto, mantener el control político y la responsabilización durante el COVID-19 era importante para la salud pública y democrática de la nación³. Esto es especialmente cierto si se tiene en cuenta que el virus, que ya ha provocado la pérdida de dos millones de vidas en todo el mundo, ha recibido respuestas idiosincrásicas y a veces populistas en algunos países, donde los Gobiernos —como Brasil, Madagascar, Tanzania y Estados Unidos— no siguieron el asesoramiento científico.

Sin embargo, el funcionamiento continuado de los parlamentos distaba mucho de estar garantizado. Aunque las asambleas legislativas son fundamentales en la política democrática moderna, ya que exigen a los Gobiernos que se responsabilicen por sus actos y examinan la legislación con el fin de generar políticas públicas más eficaces, a menudo son ignoradas en momentos de crisis, como guerras y catástrofes nacionales, ya que los presidentes y primeros ministros dan prioridad a una respuesta rápida⁴. Dado el papel de liderazgo de los legisladores, también es importante que den un buen ejemplo y eviten sesiones con un gran número de miembros, por cuanto se estimula y ordena al público que reduzca el contacto cara a cara con los demás.

Por otro lado, hay ciertos aspectos de la pandemia del coronavirus que parecen dar una mayor oportunidad a la participación legislativa. A diferencia de la catástrofe natural, como una inundación o un huracán, los retos que plantea el COVID-19 han perdurado durante meses, lo que ha conllevado un mayor tiempo para el control legislativo. Además, a diferencia de ciertos aspectos de la política exterior y de seguridad, la sanidad es un ámbito sobre el que los parlamentos suelen tener una influencia considerable. Por lo tanto, no está claro hasta qué punto la pandemia ha sido perjudicial para la responsabilización.

Dado que las investigaciones anteriores sugieren que un mayor compromiso legislativo da lugar a una política más considerada y eficaz, esto plantea una serie de cuestiones que son importantes tanto para la salvaguarda de la gobernanza democrática como para el potencial de una respuesta eficaz e inclusiva al COVID-19:

- ¿Qué papel han desempeñado los parlamentos en la respuesta al COVID-19, especialmente en el control de las acciones de los Gobiernos para hacer frente a la crisis?
- ¿En qué medida se explica esto por el nivel de eficacia democrática y legislativa antes del COVID-19, en contraposición a los efectos específicos del COVID-19?
- ¿Cuáles han sido los principales factores que facilitaron y obstaculizaron el control legislativo eficaz?
- ¿Qué actores legislativos participaron en la respuesta al COVID-19 y qué tipos de liderazgo legislativo han sido los más eficaces?

¹ WHO (2020). Coronavirus Situation Reports, No. 41, 1 March 2020, https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situationreports/20200301-sitrep-41-COVID-19.pdf?sfvrsn=6768306d_ (27 de octubre del 2020).

² VDem Institute (2020). Pandemic Backsliding: Democracy and Disinformation Seven Months into the Covid-19 Pandemic, 2 de octubre del 2020 https://www.v-dem.net/media/filer_public/37/de/37defb66-9457-4eeb-887a-f0c168dc4365/v-dem-policybrief-25_201002_v2.pdf (4 de octubre del 2020).

³ Ver notas de IALS/WFD Digital Conference: Are emergency measures 5. Cousins, C. (2020). How parliaments are working during the COVID-19 pandemic. Oireachtas Library and Research Service, https://data.oireachtas.ie/oireachtas/libraryResearch/2020/2020-05-01_I-rs-note-how-parliaments-are-working-during-the-COVID-19-pandemic_en.pdf; Murphy, J. (2020). Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations. Parliamentary Primer No.1. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/parliaments-and-crisis-challenges-and-innovations.pdf>; Kelly, R. Curtis, J. Fella, S. Mills, C. & Smith, B. (2020). Coronavirus: changes to practice and procedure in the UK and other parliaments. Briefing Paper Number 8874, House of Commons Library; <https://www.hansardsociety.org.uk/blog/how-are-parliaments-responding-to-the-coronavirus-pandemic>. in response to COVID-19 a threat to democracy? Fact and Fiction, <https://www.wfd.org/2020/06/26/10-september-2020-ials-wfd-digital-conference-are-emergency-measures-in-response-to-COVID-19-a-threat-to-democracy-fact-and-fiction/>.

⁴ Greene, A. (2020). Emergency Powers in a Time of Pandemic. Bristol: Bristol University Press.

En este informe utilizamos el término «liderazgo legislativo» para referirnos a la capacidad de los actores parlamentarios de desempeñar su función de control, fiscalización y elaboración de políticas. Para evaluar hasta qué grado los legisladores han podido ejercer su liderazgo durante el COVID-19 y el impacto que el control legislativo ha tenido en las respuestas del Gobierno, la Fundación Westminster para la Democracia, el Programa de Liderazgo para el Desarrollo y el Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Birmingham elaboraron el «Rastreador de respuestas de los Parlamentos al COVID-19». El Rastreador supervisa las respuestas de las asambleas al COVID-19 según tres indicadores clave: (1) si el parlamento sesionó del 1 de marzo al 1 de junio del 2020; (2) si hubo control legislativo de la respuesta inicial del 1 de marzo al 1 de mayo del 2020, y (3) si los parlamentos ejercieron de manera continua su función de fiscalización del 1 de abril al 1 de septiembre del 2020. Se recopilaban datos sobre estos indicadores para 65 países, seleccionados para obtener una muestra representativa de cada continente en razón del tamaño de la población, las puntuaciones del índice de democracia preexistente y el Índice de Riesgo de Retroceso Pandémico de V-Dem. Para complementar e ir más allá de estos datos, se realizaron estudios de caso en profundidad sobre Brasil, Nepal y Ucrania, tres países que tenían niveles muy diferentes de participación legislativa durante el COVID-19, pese a presentar niveles similares de democracia y eficacia legislativa antes de la pandemia. Para fundamentar el Rastreador y apoyar el análisis comparativo, el informe también se basa en una amplia gama de literatura secundaria, datos de los parlamentos y cobertura de los medios de comunicación.

Nuestros hallazgos indican que muchos parlamentos, si bien no todos, adaptaron sus procesos para garantizar su funcionamiento durante la pandemia⁵, pero también hubo una gran variación entre los países. Mientras que algunas asambleas ampliaron sus capacidades digitales y tecnológicas para poder sesionar virtualmente y continúan reuniéndose como lo habrían hecho normalmente, en un número preocupante de casos ha habido un liderazgo legislativo mínimo durante la pandemia⁶:

- El 52% de las asambleas legislativas se reunieron regularmente y el 35% de forma irregular, entre el 1 de marzo y el 1 de junio del 2020.
- El 12% de las asambleas legislativas celebraron sesiones muy limitadas o no sesionaron durante este periodo (en algunos casos porque las sesiones no fueron previstas en el calendario legislativo estándar)⁷.
- Mientras que dos tercios de los parlamentos ejercieron un control político directo de la respuesta inicial del Gobierno, el 31% no realizaron ningún tipo de control directo de la respuesta inicial del Gobierno a la crisis entre el 1 de marzo y el 1 de mayo, y el 23% han seguido desempeñando un papel mínimo en el proceso político.

Este informe pretende explorar estas variaciones. Para ello, es importante reconocer que la calidad del control legislativo varía considerablemente y que algunos parlamentos tuvieron dificultades en la responsabilización del Ejecutivo, incluso cuando el contexto más amplio fue favorable. Los investigadores se han referido a las asambleas legislativas de «aprobación automática» en algunas regiones, como el África subsahariana, a menudo en contraste con los parlamentos más «activistas» o «robustos», como la Asamblea Nacional de Kenia⁸. Incluso los parlamentos de las democracias establecidas desde hace tiempo pueden enfrentarse a desafíos en su función de control. El

⁵ Cousins, C. (2020). How parliaments are working during the COVID-19 pandemic. Oireachtas Library and Research Service, https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2020/2020-05-01_lrs-note-how-parliaments-are-working-during-the-COVID-19-pandemic_en.pdf; Murphy, J. (2020). Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations. Parliamentary Primer No.1. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/parliaments-and-crisis-challenges-and-innovations.pdf>; Kelly, R. Curtis, J. Fella, S. Mills, C. & Smith, B. (2020). Coronavirus: changes to practice and procedure in the UK and other parliaments. Briefing Paper Number 8874, House of Commons Library; <https://www.hansardsociety.org.uk/blog/how-are-parliaments-responding-to-the-coronavirus-pandemic>.

⁶ Bar-Siman-Tov, I. (2020). Parliamentary Activity and Legislative Oversight during the Coronavirus Pandemic – A Comparative Overview. Bar Ilan University Faculty of Law Research Paper No. 20-06. Available at SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3566948.

⁷ Información obtenida de nuestro Rastreador de Respuestas de los Parlamentos al COVID-19.

⁸ Barkan, J. D. (ed.). (2009). Legislative power in emerging African democracies (p.3333). Boulder: Lynne Rienner Publishers.

parlamento del Reino Unido, por ejemplo, ha sido descrito a menudo como débil e ineficaz cuando el primer ministro goza de una amplia mayoría y de un estrecho control sobre su propio partido⁹. Por lo tanto, no es de extrañar que, en la mayoría de los casos, la limitada respuesta legislativa refleje los bajos niveles de democracia y efectividad legislativa anteriores a la COVID-19.

De acuerdo con este patrón, identificamos dos explicaciones diferentes —aunque no mutuamente excluyentes— para la variación en el liderazgo legislativo durante la pandemia: la fortaleza preexistente de las instituciones democráticas y el impacto perturbador del COVID-19 en los parlamentos de baja tecnología y en aquellos que requieren que las sesiones sean presenciales. En la mayoría de los casos, las puntuaciones más bajas en nuestro Rastreador de Respuestas de los parlamentos al COVID-19 reflejaron puntajes más bajos de eficacia legislativa antes de la pandemia, como en Argelia. Del mismo modo, los países con puntuaciones más altas en el Rastreador generalmente presentaban niveles más altos de control antes de la pandemia, como en Bélgica. Sin embargo, también hay algunos casos en los que la pandemia alteró significativamente las prácticas preexistentes porque los parlamentos carecían de la capacidad virtual necesaria o la normativa existente lo prohibía. En estos casos, los requisitos de distanciamiento social socavaron las posibilidades de control de las asambleas legislativas que antes tenían más fuerza.

Otros obstáculos para el liderazgo legislativo son el tipo de legislación utilizada por el Gobierno durante su respuesta inicial y la tendencia a reducir la participación debido a los retos tecnológicos y a la presión del tiempo. Los Ejecutivos que declararon estados de emergencia o simplemente se basaron en leyes existentes se enfrentaron, en algunos casos, a un menor control legislativo que los que aplicaron nuevas leyes¹⁰. Las presiones de tiempo y la necesidad de tomar decisiones con rapidez y a través de nuevos procesos digitales también condujeron a debates y discusiones más ágiles. Mientras que los parlamentos suelen funcionar a través del debate y la toma de decisiones, en tiempos de crisis las decisiones tendrían que tomarse muy rápido¹¹. La necesidad de actuar con mayor celeridad ha tenido dos consecuencias importantes, incluso en los países en los que los parlamentos seguían activos. En primer lugar, concentró las oportunidades de liderazgo legislativo en manos de legisladores que ya ocupaban posiciones de liderazgo. En segundo lugar, los parlamentos escucharon a un grupo más reducido de expertos, asesores y partes interesadas, como los grupos de la sociedad civil y los ciudadanos de a pie, y se comprometieron con ellos. En consecuencia, los procesos parlamentarios tienden a ser menos participativos e inclusivos.

Las limitaciones al liderazgo legislativo en muchos países durante el COVID-19 han sido significativas, pero este informe también concluye que el control efectivo ha cumplido un papel importante al restringir los enfoques innecesariamente duros en algunos casos, e incitar al Gobierno a actuar donde había sido lento en su respuesta, como en Brasil, donde el Congreso votó por el uso obligatorio de las mascarillas en espacios públicos. Este fue especialmente el caso en el que se crearon comisiones legislativas especiales, ya que su flexibilidad para adaptarse a las restricciones físicas les permitió seguir funcionando. Por ejemplo, las comisiones que fiscalizan la respuesta del Gobierno al COVID-19 en Brasil han participado recientemente en la fiscalización del papel del Gobierno en la financiación de las vacunas COVID-19.

Por lo tanto, el informe concluye que salvaguardar la democracia y mejorar las respuestas gubernamentales a las emergencias de salud requiere que fortalezcamos los parlamentos. Sobre esta base, recomienda que los donantes internacionales, los grupos de la sociedad civil y los propios gobiernos se centren en cinco áreas clave de reforma: mejorar la capacidad tecnológica de los parlamentos para sesionar de forma remota e inclusiva; examinar y eventualmente revisar las regulaciones legislativas para asegurarse de que los parlamentos puedan sesionar durante las crisis nacionales; empoderar al sistema de comisiones legislativas para asegurar que tengan acceso

⁹ Foley, M. (2004). Presidential attribution as an agency of prime ministerial critique in a parliamentary democracy: The case of Tony Blair. *The British Journal of Politics and International Relations*, 6(3), 292-311.

¹⁰ De Vrieze, F. & Grogan, J. (2020). To declare an emergency or not to declare an emergency? That is not the question. <https://www.wfd.org/2020/10/08/to-declare-an-emergency-or-not-to-declare-an-emergency-that-is-not-the-question/> (9 de octubre del 2020).

¹¹ Murphy, J. (2020). *Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations*. Parliamentary Primer No.1. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/parliaments-and-crisis-challenges-and-innovations.pdf>.

al apoyo administrativo y la experiencia técnica que necesitan; crear comisiones de crisis especiales con importantes líderes parlamentarios y establecer normas y protocolos que se pongan en funcionamiento durante las crisis nacionales y financiar programas de fortalecimiento legislativo para permitir la implementación de estas recomendaciones.

Papel de los parlamentos en la respuesta a las crisis

Los parlamentos desempeñan un papel importante en la elaboración de leyes y políticas para abordar emergencias y en la fiscalización y control político de las acciones, iniciativas y políticas del Ejecutivo; sin embargo, existen diferencias entre la pandemia de COVID-19 y otras crisis¹². En contraste con las crisis de seguridad nacional y los desastres naturales, las pandemias pueden tardar más en comenzar y, por lo general, durar más. Una característica única de la crisis del COVID-19 es que casi todos los países se han visto afectados. La información que se comparte sobre la respuesta a la crisis está descentralizada, con altos niveles de participación de otros actores, como el sector de la salud y los gobiernos locales. Tampoco hay necesidad de mantener en secreto la información compartida, en comparación con las crisis de seguridad nacional. Sin embargo, en la práctica, algunos Gobiernos han restringido el acceso a la información sobre el COVID-19¹³. Algunos sostienen que, como resultado de estos factores, el Ejecutivo está más 'atado' a una crisis de salud que a otras formas de emergencia¹⁴. Por ejemplo, en las crisis de seguridad nacional existe un patrón bien establecido de fiscalización legislativa limitada de la acción gubernamental¹⁵. Puede haber niveles más altos de participación del Legislativo durante el COVID-19 que durante otras crisis, porque ha tenido lugar durante un período de tiempo más largo y probablemente con más transparencia respecto al intercambio de información sobre la crisis y la respuesta.

Hay una serie de formas de control que utilizan los parlamentos, como auditorías, audiencias públicas y comisiones, así como también sesiones plenarias para plantear la estación de preguntas al Ejecutivo. En situaciones de crisis, algunas de estas formas pueden resultar más difíciles; por ejemplo, es posible que las sesiones plenarias y las reuniones de las comisiones deban funcionar con asistencia reducida y es probable que las audiencias públicas deban funcionar de forma virtual. Incluso fuera de las crisis, la fiscalización eficaz necesita más que reglas y sistemas, pues requiere el liderazgo de los legisladores activos y dispuestos que estén comprometidos con esta función¹⁶.

Existen requisitos complejos y conflictivos para los parlamentos durante la pandemia del COVID-19, con presión para reducir el número de sesiones junto con la necesidad de tomar medidas decisivas para hacer frente a las implicancias económicas y de salud de la crisis. Por ejemplo, en el Reino Unido surgieron fuertes críticas sobre el tiempo dedicado al debate sobre la presentación y prórrogas de la Ley del Coronavirus, afirmando que esto no ha permitido un control adecuado de la estrategia del Gobierno¹⁷. Sin embargo, un informe preliminar sobre el papel de los parlamentos durante la crisis sostenía que la mayoría de los parlamentos encuestados habían desempeñado

¹² Ginsburg, T. & Versteeg, M. (2020). The Bound Executive: Emergency Powers during the Pandemic. Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-52, University of Chicago, Public Law Working Paper No. 747, available at SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974>.

¹³ HRW (2020). Turkmenistan Denies Apparent Covid-19 Outbreak, 27 June 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/06/27/turkmenistandenies-apparent-covid-19-outbreak> (4 de octubre del 2020).

¹⁴ Ginsburg, T. & Versteeg, M. (2020). The Bound Executive: Emergency Powers during the Pandemic. Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-52, University of Chicago, Public Law Working Paper No. 747, disponible en SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974>.

¹⁵ De Londras, F. & Davis, F. F. (2010). Compelling the Executive in Times of Terrorism: Competing Perspectives on Effective Oversight Mechanisms. Oxford Journal of Legal Studies, 30(1): 19-47.

¹⁶ IPU (2017). Global Parliamentary Report 2017 – Parliamentary Oversight: Parliament's power to hold government to account. Inter-Parliamentary Union and United Nations Development Programme.

¹⁷ Lum, Z-A. (2020) Rushed COVID-19 Legislation Gets Scorn in UK, Approval in Canada. 30 September 2020, https://www.huffingtonpost.ca/entry/uk-parliament-contempt_ca_5f74bdbec5b6374c55882601?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZWNVc2lhLm9yZy8&guce_referrer_sig=AQAAABCcnBTnLqnGYxLtJOVXK-PXRQ6sS45R23ZgTg2Le8D-LDakFIIModtGMcGWITDIZ5ELWQBpe3wZm5Jf5igBSLaSiaJ_9vJ0vUPvxOqpZIP_4Z4dVscwQvR_7qb9j9GqrzgBDn90aPzuifAvQFHqM27Sc6J-TnS (14 de octubre del 2020).

un papel crucial en el debate y la aprobación de medidas para abordar el COVID-19¹⁸. Un estudio exploró 159 parlamentos del 23 de marzo al 6 de abril, y concluyó que no había una relación causal entre la gravedad del COVID-19 y las limitaciones al funcionamiento de los parlamentos. En cambio, los parlamentos de las democracias más frágiles con Gobiernos más autoritarios estaban en mayor riesgo de sufrir limitaciones en su funcionamiento¹⁹. Otro estudio recopiló información sobre las respuestas del Legislativo al COVID-19 y concluyó que en dos tercios de los países, los parlamentos aprobaron una nueva legislación para responder a la pandemia²⁰. Estos son hallazgos importantes, pero es necesario considerar con más detalle las formas en que se ha promulgado la fiscalización durante la pandemia de COVID-19.

¹⁸ Murphy, J. (2020). Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations. Parliamentary Primer No.1. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/parliaments-and-crisis-challenges-and-innovations.pdf>.

¹⁹ Waismel-Manor, I. Bar-Siman-Tov, I. Rozenberg, O. Levanon, A. Benoît, C. & Ifergane, G. (2020). Covid-19 and Legislative Activity: Cross-National Study. Bar Ilan University Faculty of Law Research Paper No. 20-12, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3641824>.

²⁰ Ginsburg, T. & Versteeg, M. (2020). The Bound Executive: Emergency Powers during the Pandemic. Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-52, University of Chicago, Public Law Working Paper No. 747, disponible en SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974>.

Nuestra investigación

Para comprender las respuestas de los parlamentos al COVID-19, elaboramos un Rastreador para reunir la gran cantidad de información recopilada por numerosas organizaciones²¹. En este Rastreador se seleccionaron 65 países a fin de obtener una muestra representativa de cada continente, según el tamaño de la población, puntajes del índice de democracia preexistente y el índice de riesgo de retroceso pandémico de V-Dem. El Rastreador recopiló información de tres indicadores. El indicador 1 exploró si el parlamento había sesionado de manera regular del 1 de marzo al 1 de junio del 2020²². El indicador 2 evaluó si hubo control legislativo a la respuesta del Gobierno al COVID inicial (o a la legislación económica o financiera relacionada con el COVID) del 1 de marzo al 1 de mayo del 2020. El indicador final analizó ampliamente si los parlamentos ejercían una fiscalización continua de la respuesta del Gobierno al COVID-19 del 1 de abril al 1 de septiembre del 2020 (como el requisito de votar sobre la extensión de las facultades de emergencia, sobre la legislación relacionada con el COVID, sobre la creación de una comisión de COVID). A cada país se le otorgó tres puntos, con la posibilidad de obtener medio punto para el cumplimiento parcial de cada indicador: el «Índice de Respuestas de los parlamentos al COVID-19».

El Rastreador se elaboró a partir del análisis de los datos secundarios, incluidos los Rastreadores del impacto del COVID-19 en la democracia, los sitios web de los parlamentos y las fuentes de los medios de comunicación. Para mayor información sobre la elaboración del Rastreador, sírvase consultar el Apéndice 1. Este enfoque para la recopilación de datos fue diseñado para proporcionar una descripción cuantitativa de las respuestas de los parlamentos al COVID-19. Luego se llevaron a cabo tres estudios de caso en profundidad para explorar la calidad y cantidad de la supervisión parlamentaria y el papel del liderazgo que no se registra en el Rastreador. Estos casos se eligieron en función de la similitud del puntaje efectivo del parlamento previo a la pandemia (que denota hasta qué punto la asamblea es capaz de fiscalizar al Ejecutivo)²³ y el hecho de que se consideraba que todos los casos estaban en alto riesgo de retroceso democrático al inicio de la pandemia²⁴. Sin embargo, cada parlamento opera de manera distinta y tiene diferentes poderes en relación con el Ejecutivo y observamos variaciones en sus respuestas al puntaje del índice COVID-19 de nuestro Rastreador. Por tanto, pudimos explorar por qué variaron las respuestas de las asambleas legislativas al COVID-19, cuando hubiésemos esperado que estas hubiesen tenido capacidades similares para ejercer el control político debido a los puntajes obtenidos antes de la pandemia.

Teniendo como base los Índices del estado global de la democracia en 163 países, la puntuación efectiva del parlamento varía de 0 a 1, donde 1 representa el logro más alto de la muestra. Los tres estudios de caso tienen puntuaciones que indican un desempeño de rango medio: Brasil (0.62), Nepal (0.62) y Ucrania (0.64). Según el análisis de nuestro Rastreador, los parlamentos tuvieron diferentes niveles de participación durante la crisis del COVID-19: Nepal tuvo una puntuación de 1/3, Ucrania 3/3 y Brasil 3/3 en nuestras Respuestas de los parlamentos al índice COVID-19. Sin embargo, el alcance del control político en Ucrania y Brasil fue, de hecho, diferente, con el parlamento ucraniano, la Suprema Rada, que ejerció el control político principalmente de la nueva legislación presentada al parlamento y no de la fiscalización formal de la respuesta del Gobierno a la emergencia. Este es un ejemplo interesante de los matices y la complejidad que no se pueden explorar únicamente a través de nuestro Rastreador.

La diferencia del control político parlamentario en los tres estudios de caso, pese a la similitud de los parlamentos en cuanto a sus capacidades de control político, permite explorar qué factores favorecieron o dificultaron el control y liderazgo del Legislativo durante este tiempo. Estos estudios de caso se basaron en 33 entrevistas con informantes clave y en el análisis de los sitios webs de los parlamentos, además de las fuentes de los medios de comunicación.

²¹ Por ejemplo, el Rastreador de la Democracia en pandemia de WFD, State of Emergency Information, Rastreador V-Dem, Rastreador de UIP, Rastreador INCL Rastreador IDEA, Rastreador Inter Pares y Rastreador de la Comunidad de la Democracia. Estos se complementaron con búsquedas de los sitios webs de los parlamentarios y fuentes de los medios de comunicación.

²² Se determinó la regularidad cuando se realizan mínimo cuatro veces al mes, en al menos dos de los tres meses de este periodo.

²³ The Global State of Democracy Indices (2019), <https://www.idea.int/gsod-indices/about#Effective%20Parliament> (14 de setiembre del 2020).

²⁴ Lührmann, A. Edgell, A. B. & Maerz, S. F. (2020). Pandemic Backsliding: Does Covid-19 Put Democracy at Risk? Policy Brief, V-Dem Institute.

Fiscalización legislativa durante el COVID-19

Los 65 países estudiados están distribuidos en todo el espectro de las Respuestas de los Parlamentos al índice del COVID-19, como se ilustra en la Figura 1. Unos 27 países obtuvieron un puntaje de 3 en nuestro Rastreador, convirtiéndose así en el puntaje más común; mientras que 12 obtuvieron un puntaje de 2.5, 7 obtuvieron 2, 10 obtuvieron 1.5, 5 obtuvieron 1 y 4 obtuvieron 0. Como esto sugiere, muchas asambleas legislativas continuaron sesionando durante la pandemia, con un 52% de sesiones regulares y un 35% de forma irregular entre el 1 de marzo y el 1 de junio del 2020. Mientras tanto, el 12% de los parlamentos celebró sesiones de manera muy limitada o nula durante este período. En algunos casos, los parlamentos no sesionaron debido a problemas no relacionados inicialmente con el COVID-19, como los recesos programados. Por ejemplo, en Macedonia del Norte, la Asamblea votó a favor de la disolución el 16 de febrero del 2020 debido a las elecciones programadas para el 12 de abril²⁵. Sin embargo, debido al COVID-19, las elecciones se postergaron, por lo que el parlamento no sesionó hasta el 4 de agosto²⁶. En otros países, hubo suspensiones excepcionales debido al COVID-19. Por ejemplo, en Australia, el parlamento fue suspendido el 23 de marzo; En mayo, hubo convocatorias para la plena reanudación del parlamento²⁷.

La mayoría de los parlamentos (69%) también realizó su función de fiscalización, en cierta medida, a la respuesta inicial del Ejecutivo a la crisis entre el 1 de marzo y el 1 de mayo. Es un porcentaje un poco más alto que el 64% observado en otros estudios²⁸, lo cual no es sorprendente dado que nuestro Rastreador incluyó respuestas del Legislativo relacionadas con la legislación económica o financiera del COVID-19. Esta legislación se implementó en nueve países que no fiscalizaban la legislación de emergencia, donde el Ejecutivo no aplicaba ninguna legislación nueva ni de emergencia para responder a la crisis o donde no se solicitó una respuesta de emergencia a nivel nacional. Sin embargo, no se encontró control legislativo ni en la respuesta de emergencia ni en ninguna legislación económica o financiera específica del COVID en casi un tercio (29%) de los parlamentos en este período.

Por último, el 77% de los parlamentos contaba con alguna forma de fiscalización continua, como votación de las ampliaciones de la legislación de emergencia, informes al Legislativo del Ejecutivo sobre su respuesta a la pandemia, elaboración de legislación para abordar los aspectos económicos o financieros de la respuesta al COVID-19 o creación de una comisión (o comisiones) para hacer seguimiento formal de la respuesta. Por ejemplo, en un tercio de los países de nuestro Rastreador, se crearon comisiones para supervisar directamente la respuesta al COVID-19.

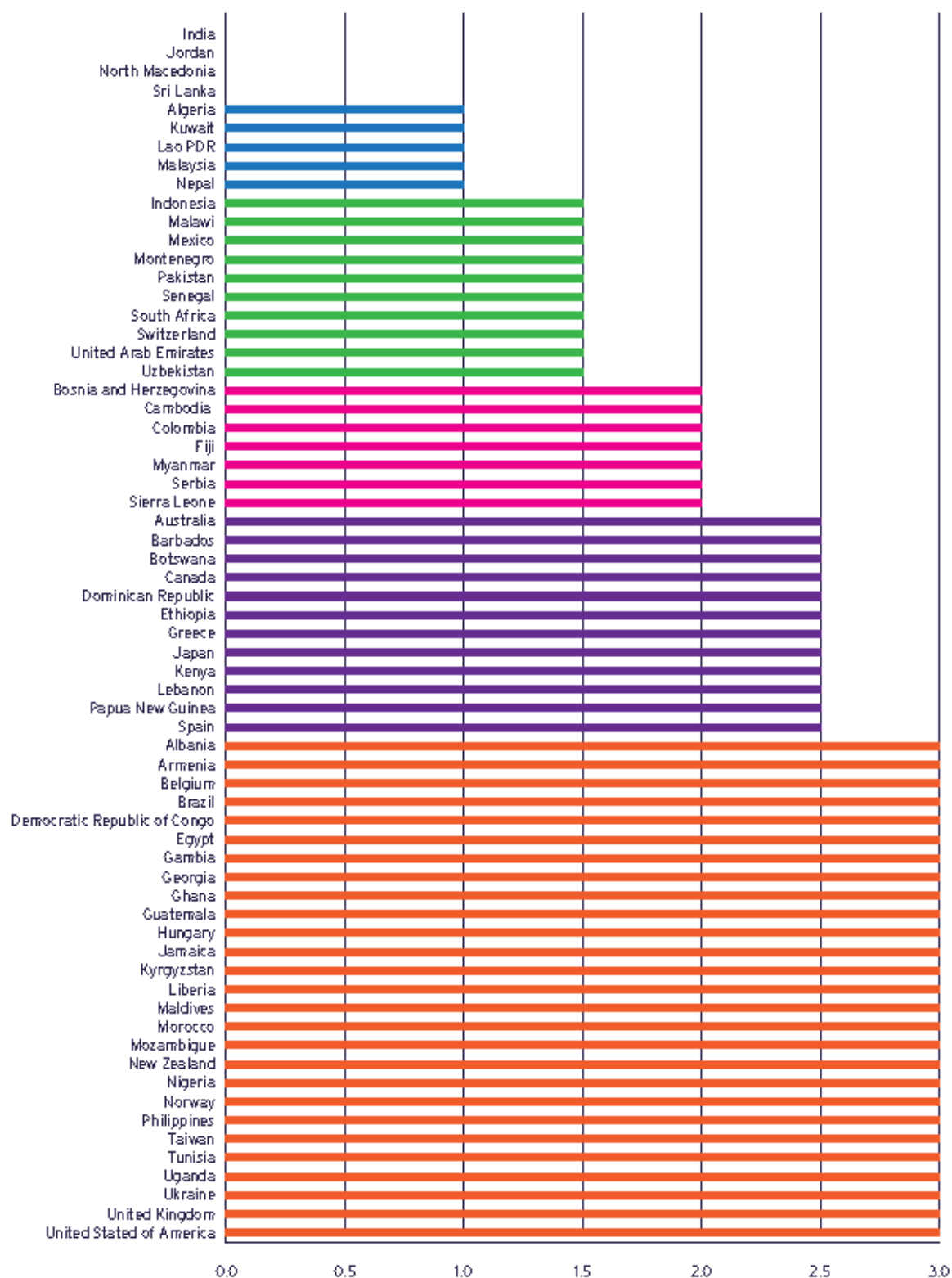
²⁵ Radojevic, I. & Stankovic, N. (2020). The Parliamentary Response to Covid-19 and States of Emergency in the Western Balkans. First Report. Westminster Foundation for Democracy.

²⁶ Radojevic, I. & Stankovic, N. (2020). The Parliamentary Response to Covid-19 and States of Emergency in the Western Balkans. Second Report. Westminster Foundation for Democracy.

²⁷ Knaus, C. (2020). Calls to end 'undemocratic adjournment of parliament. 10 de mayo del 2020. <https://www.theguardian.com/australianews/2020/may/11/calls-to-end-undemocratic-adjournment-of-parliament> (9 September 2020).

²⁸ Ginsburg, T. & Versteeg, M. (2020). The Bound Executive: Emergency Powers during the Pandemic. Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-52, University of Chicago, Public Law Working Paper No. 747, disponible en SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974>.

Figura 1: índice de Respuestas de los Parlamentos al COVID-19

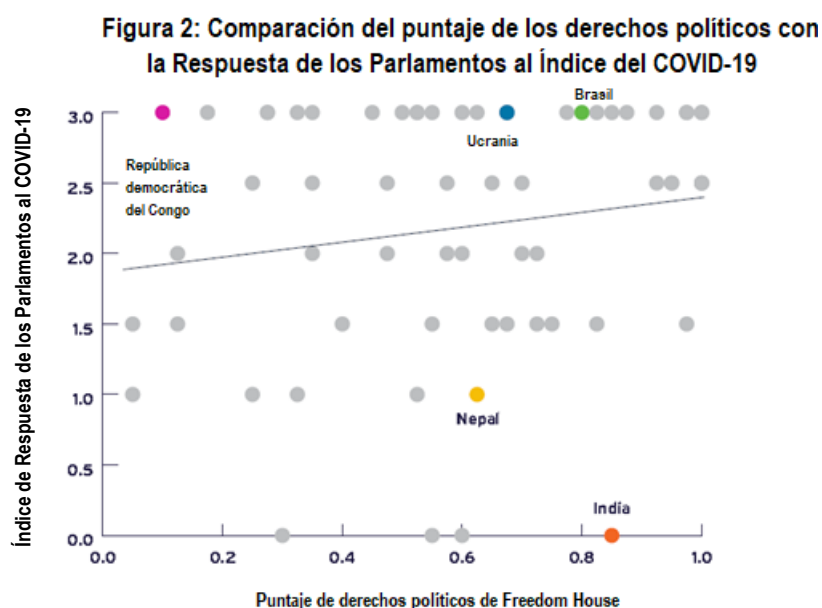


La duración de la crisis del COVID-19 conllevó que en algunos parlamentos se celebraron varias votaciones para ampliar la legislación de emergencia o se fiscalizó la legislación económica para mitigar los efectos a largo plazo de la pandemia. El aumento en el papel de los parlamentos antes del 1 de septiembre del 2020 también reflejaría una mayor acción y capacidad de fiscalización después de la 'primera ola' de la pandemia del COVID-19, ya que las tasas de infección disminuyeron en muchos países y los parlamentos pudieron reemprender sus funciones habituales.

Sin embargo, para el 23% de los parlamentos, las oportunidades fueron limitadas o nulas respecto a la fiscalización de la respuesta del Gobierno desde el 1 de abril hasta el 1 de septiembre del 2020. En algunos casos, el Ejecutivo debía informar al parlamento, pero no se encontró evidencia de que esto hubiera ocurrido durante el plazo estipulado.

Por ejemplo, en Grecia, se criticó la falta de control legislativo al comienzo de la pandemia, ya que la mayor parte del trabajo del Gobierno se realizó a través de decisiones ministeriales y decretos legislativos, lo que redujo la transparencia en la toma de decisiones²⁹. Para mayor información sobre las decisiones de codificación por país, consulte el Rastreador de Respuestas de los Parlamentos al COVID-19 que acompaña este informe.

Posteriormente, dado que reconocemos las posibles limitaciones de los índices de democracia y fortaleza legislativa, cada uno de los cuales proporciona una clasificación ligeramente diferente de los países en función de los valores y cuestiones que prioriza, buscamos examinar si los países que obtuvieron puntajes más altos en las calificaciones de democracia prepandémica tuvieron más fiscalización durante este período. Cuando comparamos las respuestas del parlamento durante el COVID-19 y los puntajes de derechos políticos de Freedom House, hallamos que, en general, los países con un puntaje más alto de Freedom House también tenían más oportunidades de fiscalización durante el COVID-19 (Figura 2).



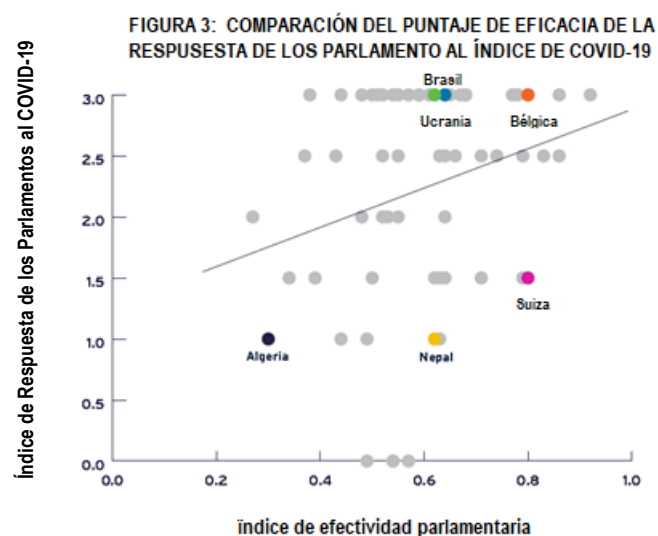
También queda claro que hay parlamentos en que la respuesta no fue acorde con lo esperado. Por ejemplo, India, que obtuvo una puntuación de 34/40 en derechos políticos de Freedom House, obtuvo una puntuación de 0 en las respuestas del parlamento al índice COVID-19. Un artículo reciente describe la forma en que el Ejecutivo impuso el confinamiento sin la participación del parlamento³⁰. Cuando se inició el confinamiento el 23 de marzo, se suspendieron las sesiones parlamentarias y hubo resistencia a las convocatorias para las sesiones virtuales de

²⁹ Fotiadis, A. (2020). Greek Govt Accused of Dodging Democratic Oversight. 28 de abril del 2020. Reporting Democracy, <https://balkaninsight.com/2020/04/28/greek-govt-accused-of-dodging-democratic-oversight/> (4 de setiembre del 2020).

³⁰ Mukherji, R. (2020). Covid vs. Democracy: India's Illiberal Remedy. Journal of Democracy, 31(4): 91-105.

los legisladores³¹. Por tanto, hubo un largo intervalo de las funciones de fiscalización, pues las sesiones no se reanudaron hasta el 14 de septiembre³². Por otro lado, a pesar de obtener solo 4/40 en el puntaje de derechos políticos de Freedom House³³, el parlamento de la República Democrática del Congo votó para ampliar el estado de emergencia que fue implementado por el Ejecutivo para responder al COVID-19³⁴ y ejerció regularmente sus funciones de fiscalización de las cuatro ampliaciones del estado de emergencia³⁵. Además, la Asamblea Nacional creó una comisión COVID-19 para monitorear las medidas tomadas por el Gobierno en respuesta a la crisis³⁶.

Igualmente se observaron hallazgos similares al comparar las Respuestas de los Parlamentos al índice COVID-19 y el Índice de Parlamento Efectivo del Estado Global de la Democracia (Figura 3)³⁷. Existe una asociación más fuerte entre estos dos puntajes que entre los puntajes de Freedom House, lo que sugiere que como uno esperaría, este índice puede ser un predictor ligeramente mejor de las respuestas del parlamento durante el COVID-19. Sin embargo, el número de casos a una distancia significativa de la línea también indica que incluso este índice, que analiza explícitamente la efectividad parlamentaria, no capta gran parte de la variación que vemos.



Además de los valores atípicos anteriores, Suiza obtiene un 0.8 en el índice de parlamento efectivo, pero solo un 1.5 en las respuestas de los parlamentos al índice Covid-19. Tras finalizar su sesión de la primavera boreal el 20 de marzo, el parlamento suizo celebró de nuevo una sesión extraordinaria del 4 al 8 de mayo. Sin embargo, la ley federal del COVID-19 no fue aprobada por el parlamento suizo hasta el 25 de septiembre del 2020³⁸. El parlamento

³¹ Verma, M. (2020). Parliaments in the Time of the Pandemic. *Economic and Political Weekly*, 55(24), 13 de junio del 2020.

³² The Wire (2020). Parliament's Monsoon Session Starts Amid Slew of Changes Effected by COVID-19 Situation, 14 de setiembre del 2020, <https://thewire.in/government/parliaments-monsoon-session-starts-covid-19-situation-question-hour> (20 de octubre del 2020).

³³ Freedom House (2020). Freedom in the World – Democratic Republic of Congo, <https://freedomhouse.org/country/democratic-republiccongo/freedom-world/2020> (1 de noviembre del 2020).

³⁴ Ahmed, L. B. (2020). Covid-19: extension of the state of health emergency. 23 de abril del 2020, <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/rdc-covid-19-prorogation-de-l%C3%A9tat-durgence-sanitaire/1816480> (6 de setiembre del 2020).

³⁵ Chahed, N. (2020). DRC: extension of the state of health emergency for 15 days. 23 de mayo del 2020, <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/rdcprorogation-de-l%C3%A9tat-durgence-sanitaire-de-15-jours/1851663> (6/9/2020).

³⁶ Mikanda, J. (2020). Covid19: the National Assembly sets up a commission to assess the government's actions, 11/6/ 2020, <https://cas-info.ca/2020/06/covid19-lassemblee-nationale-met-en-place-une-commission-afin-devaluer-les-actions-du-gouvernement/> (6 de setiembre del 2020).

³⁷ The Global State of Democracy Indices (2019), <https://www.idea.int/gsod-indices/about#Effective%20Parliament> (14 de setiembre del 2020).

³⁸ FOPH (2020). Coronavirus: Measures and Ordinances, <https://www.bag.admin.ch/bag/en/home/krankheiten/ausbrueche-epidemienpandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/massnahmen-des-bundes.html> (22 de octubre del 2020).

ejerció cierta fiscalización, a saber, de la respuesta financiera al COVID-19, que fue aprobada durante la sesión extraordinaria³⁹, con fondos adicionales aprobados por el Senado en junio⁴⁰.

Es importante señalar que la codificación de la información en el Rastreador fue un proceso particularmente complejo por varias razones. Utilizamos todas las bases de datos e información disponibles para llegar a un juicio equilibrado para cada país, pero los datos legislativos no siempre son fáciles de obtener y es posible que alguna información adicional nos lleve a decisiones ligeramente diferentes en algunos casos. También es importante señalar que el Rastreador registra la posibilidad de fiscalización legislativa en lugar de la calidad o cantidad; por lo tanto, puede sobreestimar la fiscalización que se produjo en la práctica. Por ejemplo, el parlamento húngaro aprobó la Ley de protección contra el coronavirus y revocó el estado de emergencia el 16 de junio; sin embargo, se consideró ampliamente que cuando el parlamento aprobó por primera vez el estado de emergencia, entregó poderes significativos al Gobierno, reduciendo drásticamente la fiscalización legislativa en la práctica⁴¹. En Indonesia, el Gobierno aprobó una regulación en lugar de la ley, que le permitió tomar varias medidas para abordar el COVID-19 sin consultar previamente con el Consejo Representativo de Pueblo (Dewan Perwakilan Rakyat [DPR]). El DPR fiscalizó el presupuesto que fue reasignado al COVID-19. Sin embargo, se ha informado que las modificaciones al presupuesto estatal ocurrieron con muy poco debate o discusión⁴². Además, aunque también se creó una comisión de trabajo de fiscalización en el DPR para monitorear la respuesta al COVID-19, los expertos han cuestionado el poder que tiene esta comisión temporal y la poca información sobre su trabajo⁴³. Otros sostuvieron que el brote del COVID-19 en Indonesia creó las condiciones ideales para que los políticos siguieran su agenda, con poco control político, socavando la democracia⁴⁴.

Por lo tanto, considerando la complejidad que implica entender el control legislativo en la práctica durante el COVID-19, se llevaron a cabo tres estudios de caso para explorar los matices de cómo los parlamentos pudieron, o no, ejercer de manera eficaz su función de control durante esta crisis.

Estudio de caso: Brasil

El presidente de Brasil dirige el Ejecutivo con poder de veto, capacidad de gobernar por decreto y solicitar el procedimiento de urgencia en el estudio de un proyecto de ley en el Legislativo. Sin embargo, los poderes del presidente son insuficientes sin el apoyo del Legislativo⁴⁵. El parlamento bicameral elabora la legislación, supervisa al Poder Ejecutivo y puede autorizar procesos legales contra el presidente o vicepresidente⁴⁶. Por lo demás, existe una competencia intensa entre los partidos y una alternancia de partidos que indican que los presidentes brasileños tienden a gobernar sobre la base de amplias coaliciones. Sin embargo, Bolsonaro se ha negado a forjar una coalición con el poder Legislativo. Por otro lado, los 26 estados de Brasil tienen sus propios gobiernos y asambleas legislativas que cuentan con relativa independencia financiera, lo que añade una considerable complejidad al sistema político. Freedom House considera a Brasil un país «libre», con una puntuación en derechos políticos de

³⁹ Swiss Info (2020). Swiss Parliament extends coronavirus relief package, 5 de mayo del 2020, https://www.swissinfo.ch/eng/politics/sign-offsession_swiss-parliament-extends-coronavirus-relief-package/45737938 (22 de octubre del 2020).

⁴⁰ Swiss Info (2020). Parliament approves extra CHF 14.9 billion for Covid relief, 4 de junio del 2020, https://www.swissinfo.ch/eng/politics/coronavirus-funds_parliament-approves-extra-chf14.9-billion-for-covid-/45806602 (22 de octubre del 2020).

⁴¹ De Vrieze, F. (2020). No quarantine for democracy. 21 de abril del 2020, <https://www.wfd.org/2020/04/21/no-quarantine-for-democracy/> (3 de setiembre del 2020).

⁴² Hasan, A. M. (2020). Budget politics in Indonesia's Covid-19 response. 14 de setiembre del 2020, <https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/budget-politics-in-indonesias-covid-19-response/> (22 de octubre del 2020).

⁴³ Entrevistas con las investigadoras en Cakra Wikara Indonesia, Anna Margret y Dirga Ardiansa (Profesoras asistentes, University of Indonesia) y Yolanda Panjaitan (Profesora numeraria de University of Indonesia) el 10 de noviembre del 2020 y Dr. Ratih Adiputri (Profesor numerario de políticas de Indonesia de la universidad de Jyväskylä) el 17 de noviembre del 2020.

⁴⁴ Mietzner, M. (2020). Populist Anti-Scientism, Religious Polarisation and Institutionalised Corruption: How Indonesia's Democratic Decline Shaped Its Covid-19 Response. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 39(2): 227-249.

⁴⁵ Brum Bernardes, C. (n.d). The Brazilian National Congress: A Complex Relationship with the Executive. https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/BERNARDES%20-%20Brazilian%20Parliament_FINAL.pdf.

⁴⁶ Brum Bernardes, C. (n.d). The Brazilian National Congress: A Complex Relationship with the Executive. https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/BERNARDES%20-%20Brazilian%20Parliament_FINAL.pdf.

31/40⁴⁷. Mientras que el Rastreador de Pandemocracia de V-Dem consideró a Brasil «en alto riesgo de retroceso democrático durante la pandemia»⁴⁸; sin embargo, Brasil obtuvo una puntuación de 3/3 en nuestras respuestas de los parlamentos al índice COVID-19.

Al 14 de noviembre, Brasil tenía 5 810 652 casos confirmados de COVID-19 y 164 737 muertes⁴⁹. El Ejecutivo es ampliamente acusado de la gravedad de la crisis⁵⁰, debida a las tensas relaciones entre el Presidente, la Corte Suprema, el Congreso Nacional y los gobernadores. Las conflictivas relaciones de Bolsonaro también se extienden hacia su propio Gobierno, con dos ministros de salud que fueron remplazados o tuvieron que renunciar⁵¹, mientras que el 31 de mayo, Bolsonaro hizo apariciones en una manifestación donde la gente pedía el cierre del Congreso⁵².

El Congreso de Brasil se adaptó rápidamente para permitir el trabajo remoto⁵³. El equipo digital interno altamente calificado, con el mandato y los recursos para diseñar y rediseñar sistemas fue un factor importante en esta rápida transición. Sin embargo, este cambio rápido también se produjo como resultado de la conflictiva relación entre el Presidente y el Congreso, ya que este consideró crucial mantener el control de las acciones del Ejecutivo. El 16 de marzo, en sesión virtual, el Congreso aprobó el decreto de calamidad pública y creó una comisión mixta para supervisar las acciones del Gobierno⁵⁴. La silenciosa respuesta del Ejecutivo significó que el Congreso Nacional tuvo que legislar rápidamente sobre numerosos temas, incluido la distribución de comidas escolares y el uso de la telemedicina⁵⁵.

El control legislativo se centró principalmente en los aspectos financieros de la crisis, dirigiendo sus acciones fundamentales a ejercer presión en el aumento de la ayuda financiera de emergencia⁵⁶. Otro tema controversial fue cuando el sitio web del Ministerio de Salud con datos del COVID-19 sobre muertes y casos de infectados fue eliminado, y hubo «manifestaciones de muchos diputados y senadores que exigían se publicaran las cifras»⁵⁷. El Congreso también revocó varios vetos emitidos por el presidente Bolsonaro; por ejemplo, al votar a favor del uso obligatorio de mascarillas en espacios cerrados, algo que Bolsonaro no apoyó⁵⁸. También se opuso a un decreto que permitía al Sistema Único de Salud⁵⁹ establecer asociaciones con el sector privado.

⁴⁷ Freedom House (2020). Freedom in the World 2020 – Brazil. <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fiw&year=2020&country=BRA> (17 de octubre del 2020).

⁴⁸ Lührmann, A. Edgell, A. B. & Maerz, S. F. (2020). Pandemic Backsliding: Does Covid-19 Put Democracy at Risk? Policy Brief, V-Dem Institute.

⁴⁹ WHO (2020). Brazil Covid Information, <https://covid19.who.int/region/amro/country/br> (14 de noviembre del 2020).

⁵⁰ Smith, A. E. (2020). Brazil's Populist Playbook, Covid vs. Democracy. Journal of Democracy. 31(4): 76-90.

⁵¹ Londoño, E. (2020). Another Health Minister in Brazil Exits Amid Chaotic Coronavirus Response. The New York Times, 15 de mayo del 2020, <https://www.nytimes.com/2020/05/15/world/americas/brazil-health-minister-bolsonaro.html> (3 de octubre del 2020).

⁵² Singer, A. (2020). Jair Bolsonaro, wannabe dictator. Le Monde Diplomatique, julio del 2020, <https://mondediplo.com/2020/07/05brazil> (3 de octubre del 2020).

⁵³ Resolution No. 17 created the 'Sistema de deliberação remota'.

⁵⁴ Reuters Staff (2020). Brazil Senate approves State of Emergency to fight coronavirus, 20 de marzo del 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-brazil-emergency-idUSKBN2172G1> (16 de octubre del 2020).

⁵⁵ Agência Brasil (2020). Câmara aprova Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. 28 de mayo del 2020. <https://agenciabrasil.abc.com.br/politica/noticia/2020-05/camara-aprova-programa-emergencial-de-manutencao-do-emprego-e-da-renda> (12 de octubre del 2020).

⁵⁶ Meyer, E. P. N. & Bustamante, T. (2020). Authoritarianism Without Emergency Powers: Brazil Under -19. <https://verfassungsblog.de/authoritarianism-without-emergency-powers-brazil-under-covid-19/> (3 de octubre del 2020).

⁵⁷ Interview with Elisabete Busanello, CNE - assistente técnico de gabinete, Câmara dos Deputados via email, en noviembre del 2020.

⁵⁸ CNN (2020). Defying Bolsonaro, Brazilian congress orders mandatory mask wearing, 21 de Agosto del 2020, <https://edition.cnn.com/videos/world/2020/08/21/brazil-coronavirus-covid-19-pandemic-congress-jair-bolsonaro-masks-romo-lkl-intl-ldn-vpx.cnn> (6 October 2020).

⁵⁹ Chagas, E. (2020). Senadores comemoram revogação de decreto sobre o SUS, 29 de octubre del 2020, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/10/29/senadores-comemoram-revogacao-de-decreto-sobre-o-sus> (20 de noviembre del 2020).

Las comisiones creadas para monitorear la respuesta al COVID-19 desempeñaron un importante papel de fiscalización durante la crisis⁶⁰. En particular al inicio, la comisión de la Cámara de Diputados tuvo a su cargo «fiscalizar las acciones ejecutivas respecto a los medicamentos para las unidades de cuidados intensivos, ventiladores, distribución de ventiladores y, más recientemente, presionaron al Ejecutivo para que financiase las vacunas⁶¹. La Comisión Mixta para el COVID-19 celebró una serie de audiencias públicas y publicó informes semanales sobre su trabajo⁶². El 16 de mayo, aprobó la creación de una subcomisión temporal para crear un sistema paralelo de recuento de casos de la enfermedad y las consiguientes muertes. Esta es un área clave de control ya que «... podremos comparar nuestros datos con las cifras oficiales publicadas por el Gobierno federal»⁶³. Sin embargo, ahora hay más coordinación entre la Comisión de la Cámara de Diputados y el Ministro de Salud, lo que puede reducir el nivel de control. La dinámica del presidencialismo multipartidista puede fomentar un entorno en el que los legisladores negocien constantemente para procurar recursos desde el Ejecutivo, que de ese modo obtiene apoyo, que puede socavar el sistema vital de pesos y contrapesos⁶⁴.

Los actores parlamentarios más comúnmente mencionados que lideraron el control del Ejecutivo fueron los que ya ocupaban posiciones de liderazgo. Por ejemplo, Rodrigo Maia, presidente de la Cámara de Diputados «desempeñó un papel muy decisivo en los medios de comunicación cuando se oponía a algunas acciones del Ejecutivo y pedía información y determinadas leyes durante la crisis⁶⁵. El hecho es que el parlamento puede acusar constitucionalmente a Bolsonaro y los constantes pedidos de acusación constitucional «convierte a Rodrigo Maia en un jugador con veto»⁶⁶. Además, la función de coordinación de los líderes de las bancadas, que ya tienen un peso importante, se refuerza con reuniones presenciales reducidas; asimismo, estos juegan un papel más destacado en los debates virtuales. En consecuencia, «debería ser motivo de preocupación que exista una distribución igualitaria de la visibilidad»⁶⁷, pues de lo contrario se podría debilitar la posición de los representantes que trabajan de forma independiente o en líneas partidarias, y poner límites a su capacidad de control parlamentario. Otro obstáculo para el control legislativo eficaz en Brasil durante el COVID-19 fue el hecho de que las comisiones ordinarias no sesionaron. La responsabilidad del control recayó en un grupo mucho más pequeño de legisladores y dejó un gran vacío en el control sobre otras áreas. Igualmente hubo una reducción de la participación pública en estos procesos, como resultado del cambio al trabajo virtual, lo que redujo la información que se brindaba a quienes realizaban la función de control de las acciones del Ejecutivo e implicó una menor responsabilización⁶⁸.

En general, el Congreso ha sido un peso eficaz frente al poder del presidente, en particular, a través de la presión del Legislativo y al control de las comisiones extraordinarias. Sin embargo, el control se concentró en manos de menos legisladores y existen otras preocupaciones sobre la transparencia y la interacción con actores externos y la reducción del control por parte del parlamento en asuntos no relacionados con la pandemia.

Estudio de caso: Nepal

El Poder Ejecutivo en Nepal lo ejercen el Primer Ministro y el Gabinete, mientras que el Poder Legislativo recae en el parlamento bicameral Sanghiya Sansad. La constitución de Nepal, ratificada en el 2015, también establece

⁶⁰ The External Commission to Monitor the Preventative Actions of Health Surveillance and Possible Consequences for Brazil in Confronting the Pandemic Caused by Coronavirus in the Câmara dos Deputados and the Mixed Covid-19 commission, composed of six members from the Câmara dos Deputados and the Senado.

⁶¹ Entrevista con el profesor Fabio Gomes, Profesor del Centro de Capacitación de la Cámara de Diputados de Brasil el 27 de octubre 2020.

⁶² CN-Covid-19 Monitoring Reports, <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=5437&codcol=2342>.

⁶³ Câmara Dos Deputados (2020). Mixed commission will make parallel counting of cases and deaths related to Covid-19, 16 de junio del 2020, <https://www.camara.leg.br/noticias/669282-comissao-mista-fara-contagem-paralela-de-casos-e-obitos-relacionados-a-covid-19/> (16 de octubre del 2020).

⁶⁴ Mello, E. & Spektor, M. (2018). Brazil: The Costs of Multiparty Presidentialism. <https://muse.jhu.edu/article/690080/pdf>.

⁶⁵ Entrevista con el investigador en el Senado Federal de Brasil el 29 de octubre del 2020.

⁶⁶ Entrevista con el Profesor Amy Erica Smith, Iowa State University y Carnegie Fellow el 30 de octubre del 2020.

⁶⁷ Entrevista con Digital Democracy Expert, 6 de noviembre del 2020.

⁶⁸ Entrevista con el investigador en el Senado Federal de Brasil el 29 de octubre del 2020.

las facultades federales y provinciales⁶⁹. El Partido Comunista de Nepal, fundado hace dos años por una fusión entre las dos corrientes principales del movimiento comunista⁷⁰, tiene una mayoría de casi dos tercios, pero las luchas partidistas actuales «estallaron durante los primeros meses de la pandemia»⁷¹. Algunos expertos consideran que los miembros del parlamento «participan en la formulación de políticas y los procesos de reforma legislativa», en lugar de centrarse en su función representativa⁷². Otras críticas al sistema político de Nepal se resumen en el concepto de *bhagbanda* o «división del botín», en vez de centrarse en mejorar la gobernanza⁷³. Freedom House considera que Nepal es «parcialmente libre», con un puntaje en derechos políticos de 25/40⁷⁴. El Rastreador de Pandemocracia de V-Dem consideró a Nepal «en alto riesgo de retroceso democrático durante la pandemia»⁷⁵ y Nepal solo obtuvo 1/3 en nuestra Respuesta de los Parlamentos al Índice COVID-19.

Al 14 de noviembre, Nepal tenía 204 242 casos confirmados de COVID-19 y 1189 muertes⁷⁶. El Gobierno impuso un confinamiento a nivel nacional del 24 de marzo al 21 de julio del 2020. A pesar de tener numerosas opciones, como el artículo 273 de la Constitución, la Ley de Salud Pública del 2017 y la Ley de Gestión de la Reducción del Riesgo de Desastres del 2017, el Gobierno recurrió a la Ley de Enfermedades Infecciosas de hace 57 años, lo que le otorgó amplios poderes para responder a la crisis⁷⁷. Este enfoque no «permite que el parlamento o sus comisiones ejerzan ningún control»⁷⁸. En general, ha habido una crítica abrumadora por el mal manejo del COVID-19 por parte del Gobierno, con protestas con el lema «Ya es suficiente»⁷⁹.

El único centro de interés del parlamento respecto al COVID-19 fue una propuesta de importancia pública en la cámara baja, Pratinidhi Sabha, sobre cuestiones de pruebas, repatriación y coordinación⁸⁰, ya que las sesiones se suspendieron cuando empezó el confinamiento a nivel nacional⁸¹. Las luchas intestinas por el poder del partido gobernante contribuyeron a esta decisión, pero el COVID-19 proporcionó una fuerte justificación para no sesionar físicamente. Aunque el parlamento se reunió en mayo y junio para el debate del presupuesto y para respaldar la segunda enmienda a la Constitución de Nepal, salvo algunas intervenciones, hubo muy pocas oportunidades para controlar la respuesta del Gobierno al COVID-19⁸². Por tanto, los legisladores perdieron un foro importante para

⁶⁹ Constitute Project (2019). Nepal's Constitution of 2015, 12 de agosto del 2019, https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2015.pdf?lang=en (18 de setiembre del September 2020).

⁷⁰ Shaky, M. (2020). The politics of border and nation in Nepal in times of pandemic. *Dialectical Anthropology*, 44: 223-231.

⁷¹ Entrevista con Iain Payne, Analística de programas, Fundación Niti el 19 de octubre del 2020.

⁷² Mahato, S. Kumar Sah, R. & Chaudhary, P. (2020). Legislators' Engagement in Policy-making and Post-legislative Scrutiny in Nepal since 1991. *Journal of Southeast Asian Human Rights*, 4(1): 69-99.

⁷³ Nepali Times (2020). Nepal political tug-o-war continues. 3 de setiembre del 2020, <https://www.nepalitimes.com/banner/nepal-politicaltug-o-war-continues/> (19 de setiembre del 2020).

⁷⁴ Freedom House (2020). Freedom in the World 2020 – Nepal. <https://freedomhouse.org/country/nepal/freedom-world/2020> (17 de octubre del 2020).

⁷⁵ Lührmann, A. Edgell, A. B. & Maerz, S. F. (2020). Pandemic Backsliding: Does Covid-19 Put Democracy at Risk? Policy Brief, V-Dem Institute.

⁷⁶ WHO (2020) Nepal Covid Information, <https://covid19.who.int/region/searo/country/np>.

⁷⁷ Devkota K. (2020) Response to the COVID-19 by emergency law or inappropriate law, a threat to democracy, a case study of Nepal with Post-legislative scrutiny of Infectious Disease Act, 1964.

⁷⁸ Interview with Dev Raj Dahal, Associate Professor of Political Science, Tribhuvan University, via e-mail November 2020.

⁷⁹ Rijal, D. (2020). Social movement through social media. 15 June 2020, <https://www.nepalitimes.com/latest/social-movement-throughsocial-media/> (22 de setiembre del 2020).

⁸⁰ Ghimire, B. (2020) House asks government to come up with action plan to deal with coronavirus threat, 7 de marzo del 2020, <https://kathmandupost.com/national/2020/03/07/house-unanimously-asks-government-to-come-up-with-action-plan> (11 de setiembre del 2020).

⁸¹ Ghimire, B. (2020). Parliament secretariat says no possibility to hold formal meeting of the House committees virtually, 14 de abril.

⁸² Ghimire, B. (2020). Parliament secretariat says no possibility to hold formal meeting of the House committees virtually, 14 2020 <https://kathmandupost.com/national/2020/04/14/parliament-secretariat-says-no-possibility-to-hold-formal-meeting-of-the-housecommittees-virtually> (19 de octubre del 2020).

⁸² The Himalayan Times (2020). Nepali Congress leader Gagan Thapa comes down heavily on govt. 9 de junio del 2020, <https://thehimalayantimes.com/kathmandu/nepali-congress-leader-gagan-thapa-comes-down-heavily-on-govt/> (2 de noviembre del 2020).

ejercer su función de control. Pese a las convocatorias a sesiones virtuales, la Secretaría General del parlamento adujo que no contaban con la normativa ni tecnología que permitiesen este tipo de reuniones⁸³.

Las comisiones se convirtieron en la herramienta principal para la fiscalización legislativa, si bien se reunieron con menor frecuencia y con menos miembros presentes. La Comisión de Gestión de la Legislación de la cámara alta Rastriya Sabha llevó a cabo el control poslegislativo de la Ley de Enfermedades Infecciosas, solicitando información de expertos y del público⁸⁴. Remitieron su dictamen al Gobierno, en el que concluían que la ley estaba desactualizada y era insuficiente⁸⁵. La Comisión de Cuentas Públicas convocó a los representantes del Ministerio de Salud para cuestionar su estrategia de adquisiciones y la Comisión de Educación y Salud, y su subcomisión de COVID-19 también hicieron numerosas demandas.

Sin embargo, aunque las comisiones pueden solicitar la asistencia de los ministros, no tienen autoridad para exigir su presencia⁸⁶.

Pese a que el parlamento no sesionó, los legisladores del partido de Gobierno y de la oposición criticaron el polémico anuncio del Ejecutivo emitido el 18 de octubre que establecía que los ciudadanos debían pagar las pruebas y el tratamiento del COVID-19⁸⁷. Los legisladores también hicieron uso de los medios de comunicación para expresar sus opiniones cuando no sesionaban las comisiones o si no eran miembros de las comisiones que estaban sesionando⁸⁸. La oposición también creó una comisión de seguimiento del COVID para exigir transparencia en los planes del Gobierno, particularmente en relación con las instalaciones de la cuarentena y las pruebas⁸⁹. El 16 de octubre presentaron su informe crítico y exigieron una sesión extraordinaria del parlamento para discutir el tema⁹⁰. Sin embargo, no se materializó y muchos también criticaron a la oposición por no haberse movilizado eficazmente para fiscalizar la respuesta del Gobierno⁹¹.

El cierre del parlamento y la imposibilidad de realizar reuniones virtuales dieron como resultado que la asamblea ejerciera un control limitado. Temerosos ante el contagio del COVID-19, muchos legisladores estuvieron menos activos durante este período y muchos consideraron que el cierre del parlamento estaba en consonancia con el confinamiento nacional⁹². También surgieron desafíos a la narrativa de que el Gobierno requería apoyo para hacer frente a la crisis. Cuando al primer ministro se le preguntó sobre el uso de los fondos del COVID-19, respondió que «el enfoque en este momento debería estar en la lucha contra el COVID-19 y no en cálculos financieros mezquinos»⁹³. El hecho de que la mayoría de las comisiones también estaban presididas por el partido gobernante de la mayoría, podría indicar que el Legislativo estaba menos dispuesto a controlar a su propio Gobierno.

⁸³ Ghimire, B. (2020). Parliament secretariat says no possibility to hold formal meeting of the House committees virtually, 14 de abril del 2020, <https://kathmandupost.com/national/2020/04/14/parliament-secretariat-says-no-possibility-to-hold-formal-meeting-of-the-housecommittees-virtually> (19 de octubre del 2020).

⁸⁴ 84. <https://www.facebook.com/100667834740336/videos/232166431186971>.

⁸⁵ Devkota K. (2020) Response to the COVID-19 by emergency law or inappropriate law, a threat to democracy, a case study of Nepal with Post-legislative scrutiny of Infectious Disease Act, 1964.

⁸⁶ Entrevista con Manoj Satyal, periodista del periódico digital Journalist Setopati, el 2 de noviembre del 2020.

⁸⁷ Pradhan, T. R. (2020). In a rare show, ruling party leaders censure government over virus test and treatment move. 20 de octubre del 2020, <https://kathmandupost.com/national/2020/10/20/in-a-rare-show-ruling-party-leaders-censure-government-over-virus-test-and-treatment-move> (14 de noviembre del 2020).

⁸⁸ <https://www.facebook.com/278385109664350/posts/646896342813223/>; <https://www.facebook.com/278385109664350/posts/648407225995468/>.

⁸⁹ The Himalayan Times (2020). Nepali Congress slams govt. for poor handling of COVID crisis, 6 de octubre del 2020, <https://thehimalayantimes.com/nepal/nepali-congress-slams-govt-for-poor-handling-of-covid-crisis/> (6 de noviembre del 2020).

⁹⁰ The Himalayan Times (2020). Govt's bid to control COVID ineffective: Congress, 17 de octubre del 2020, <https://thehimalayantimes.com/nepal/governments-bid-to-control-covid-ineffective-nepali-congress/> (6 de noviembre del 2020).

⁹¹ Election Observation Committee Nepal (2020). Review Report: Role of the Opposition in a Parliamentary Democracy: Review of the parliamentary activities during the months of August to October 2020.

⁹² Entrevista co Ashok Dahal, Secretario General, Journalist's Society of Parliament Affairs el 21 de octubre del 2020.

⁹³ Shakya, M. (2020). The politics of border and nation in Nepal in times of pandemic. *Dialectical Anthropology*, 44: 223-231.

La mayoría de los legisladores no tenían espacio para ejercer sus liderazgos y «la iniciativa de grupo de parlamentarios no llegó a atenderse»⁹⁴. El control provino principalmente de personas como Gagan Thapa, diputado de la oposición que fue Ministro de Salud y Población del 2016 al 2017⁹⁵. Es considerado un actor legítimo en el control a la respuesta del Gobierno ya que «trabajó en el proyecto de ley de educación médica. Hizo un trabajo muy importante desde la oposición, por lo que la gente sabía que tenía autoridad para opinar sobre estos temas»⁹⁶. También tuvo contacto con sus ex asesores técnicos que «hacían los análisis y tuvo el valor de plantear estos temas»⁹⁷. Algunos presidentes de comisiones también tuvieron un papel destacado, como el parlamentario Parsu Ram Meghi Gurung, que inició el proceso de control poslegislativo de la Ley de Enfermedades Infecciosas⁹⁸, ya que las sesiones de las comisiones eran la única actividad legislativa. Si bien fueron tareas importantes, esta situación permitió que la función de control institucional de los parlamentarios se concentrara en manos de un número limitado de legisladores.

En general, el Gobierno parece haber socavado los procesos democráticos al aplicar una ley obsoleta para abordar el COVID-19 y evadir el control y fiscalización del Legislativo. Muchos legisladores han ejercido el control de manera personal principalmente a través de las comisiones y las redes sociales, pero hubo críticas por el enfoque descoordinado del parlamento para ejercer su función de fiscalización durante la crisis.

Estudio de caso: Ucrania

El presidente de Ucrania tiene varios poderes; sin embargo, el poder Ejecutivo lo ejerce el Gabinete de Ministros y el poder Legislativo recae en el parlamento unicameral Verkhovna Rada (Suprema Rada)⁹⁹. El parlamento tiene la función de control, con el mandato de fiscalizar y supervisar el presupuesto del Estado, aprobar el voto de censura contra el primer ministro y la creación de comisiones de investigación¹⁰⁰. El actual presidente del partido, Zelenskyy, cuenta con mayoría en la Suprema Rada¹⁰¹. Freedom House considera que Ucrania es un país «parcialmente libre» con puntuación en derechos políticos de 27/40, que indica que los grupos de oposición están representados en el parlamento y sus actividades políticas, en general, no se ven obstaculizados¹⁰². El Rastreador de Pandemocracia de V-Dem consideró a Ucrania «en alto riesgo de retroceso durante la pandemia»¹⁰³, pero Ucrania obtuvo una puntuación de 3/3 en nuestras respuestas de los parlamentos al índice COVID-19.

Al 14 de noviembre, Ucrania tenía 525 176 casos confirmados de COVID-19 y 9508 muertes¹⁰⁴. Coincidiendo con el cambio de gabinete y el nombramiento de un nuevo ministro de salud¹⁰⁵, el Gobierno no declaró el estado de emergencia, pero sí decidió una cuarentena de tres semanas a nivel nacional el 12 de marzo para lo cual no se requirió la aprobación del Legislativo¹⁰⁶. Como los casos de infecciones por COVID-19 fueron pocos, esta decisión

⁹⁴ Entrevista con Constitutional Scholar and Lawyer el 2 de noviembre del 2020.

⁹⁵ HQSS Commission (2020). Gagan Thapa – Profile, <https://www.hqsscommission.org/people/gagan-thapa/> (17 de noviembre del 2020).

⁹⁶ Entrevista con Manoj Satyal, periodista del diario digital Journalist Setopati Digital Newspaper, el 2 de noviembre del 2020.

⁹⁷ Entrevista con George Varughese, Consejero estratégico principal, Fundación, el 26 de octubre del 2020.

⁹⁸ WFD (2020). MPs in Nepal scrutinise decades-old laws invoked by Government to respond to COVID-19, 13 de mayo del 2020, <https://www.wfd.org/2020/05/13/mps-in-nepal-scrutinise-decades-old-laws-invoked-by-government-to-respond-to-covid-19/> (6 de setiembre del 2020).

⁹⁹ Averchuk, R. (2016). Presidential Power in Ukraine: A Comparative Analysis, 8 de julio del 2016, <https://voxukraine.org/en/presidentialpower-in-ukraine-comparative-perspective-en/> (18 de noviembre del 2020).

¹⁰⁰ Tashtanov, T. (2020). Report and Roadmap: On Internal Reform and Capacity-Building for the Verkhovna Rada of Ukraine. European Parliament.

¹⁰¹ Oxford Analytica (2019). Ukraine enters new territory with majority parliament. Expert Briefings, <https://doi.org/10.1108/OXAN-DB245410>.

¹⁰² Freedom House (2020). Freedom in the World 2020 – Ukraine, <https://freedomhouse.org/country/ukraine/freedom-world/2020>.

¹⁰³ Lüthmann, A. Edgell, A. B. & Maerz, S. F. (2020). Pandemic Backsliding: Does Covid-19 Put Democracy at Risk? Policy Brief, V-Dem Institute.

¹⁰⁴ WHO (2020). Covid Information – Ukraine, <https://covid19.who.int/region/euro/country/ua> (14 de noviembre del 2020).

¹⁰⁵ Pifer, S. (2020). March was a roller coaster month for Ukraine. 6 de abril del 2020, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/04/06/march-was-a-roller-coaster-month-for-ukraine/> (17 de noviembre del 2020).

¹⁰⁶ Åslund, A. (2020). Responses to the Covid-19 crisis in Russia, Ukraine and Belarus. Eurasian Geography and Economics. DOI: 10.1080/15387216.2020.1778499.

fue muy debatida, especialmente por parte de las empresas¹⁰⁷. Algunas de las medidas más restrictivas se levantaron a partir del 11 de mayo, con el inicio de una «cuarentena flexible» que transfirió la facultad de declarar medidas de cuarentena a las comisiones regionales¹⁰⁸. Sin embargo, estas medidas también fueron muy impopulares, con protestas en varias regiones y conflictos entre políticos de la administración central y los políticos locales.¹⁰⁹ Más recientemente, el Gobierno declaró cuarentena los fines de semana, medida que también fue fuertemente criticada¹¹⁰.

La Suprema Rada adaptó la legislación para responder al COVID-19, permitiendo reuniones virtuales de las comisiones¹¹¹. La estrategia del parlamento electrónico lanzada el 4 de febrero implicaba que ya existían sistemas electrónicos y el departamento de TIC brindó capacitación para apoyar las adaptaciones¹¹². Durante el período de cuarentena, se aprobaron 37 leyes, incluidas 12 destinadas a combatir el COVID-19¹¹³. Estas incluían leyes para liberalizar la legislación tributaria, enmendar el presupuesto estatal y establecer un fondo de apoyo a las industrias afectadas por la cuarentena¹¹⁴. Sin embargo, nos informaron que el tiempo para las discusiones era limitado¹¹⁵ y las negociaciones incómodas¹¹⁶. Anteriormente, los informes sobre la Suprema Rada señalaban que «la mayoría presidencial del partido único en Rada aprobaba rápidamente cualquier proyecto de ley presentado por el equipo del presidente»¹¹⁷.

Durante la crisis del COVID-19, el parlamento se centró principalmente en su función legislativa, pero después de aprobar 65 millones de grivnas ucranianas (UAH) para el COVID-19, los legisladores plantearon muchas preguntas sobre por qué más de la mitad del fondo se había utilizado para financiar la construcción de carreteras.¹¹⁸ La Cámara de Contabilidad de la Suprema Rada rastreó los costos de la lucha contra el COVID-19¹¹⁹, pero no realizó una fiscalización formal ni hubo sanciones, y la sociedad civil está realizando la supervisión crítica del fondo para el COVID-19.¹²⁰ Sin embargo, «casi todas las estaciones de preguntas al Gobierno son sobre la situación del

¹⁰⁷ 112 Ukraine (2020). Clashes broke out at Verkhovna Rada, entrepreneurs try to break into building, 17 de noviembre del 2020, <https://112.international/ukraine-top-news/clashes-broke-out-at-verkhovna-rada-entrepreneurs-try-to-break-into-building-56565.html> (29 de noviembre del 2020).

¹⁰⁸ Bernatskyi, B. (2020). Backgrounder: Ukraine's response to Covid-19 – from total lockdown to adaptive quarantine.

¹⁰⁹109. Minakov, M. (2020). Ukraine's Current Political Agenda, 31 de Agosto del 2020, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/ukraines-currentpolitical-agenda> (20 de noviembre del 2020).

¹¹⁰ Ponomarekno, I. (2020). Defying Ukraine's central government, many regions ignore weekend lockdown, 15 de noviembre del 2020, <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/ignoring-ukraines-central-government-regions-mostly-ignore-weekend-lockdown.html> (22 de noviembre del 2020).

¹¹¹ IPU (2020). Preserving the functionality of parliament during the COVID-19 pandemic: the Ukrainian Experience, Innovation Tracker, Issue 6, 20 de julio del 2020.

¹¹² IPU (2020). Preserving the functionality of parliament during the COVID-19 pandemic: the Ukrainian Experience, Innovation Tracker, Issue 6, 20 de julio del 2020.

¹¹³ Departamento de Información (2020). Parliamentary Rules and Legislation in a Pandemic, 15 de junio del 2020, <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/194093.html> (19 de noviembre del 2020).

¹¹⁴ Tax and Legal Alert (2020). Verkhovna Rada of Ukraine adopted a law aimed to prevent the emergence and spread of COVID-19, 18 de marzo del 2020, <https://www2.deloitte.com/ua/en/pages/press-room/tax-and-legal-alerts/2020/2020-03-18-covid-19.html> (15 de noviembre del 2020).

¹¹⁵ Hromadske International (2020). Ukraine's Parliament Adopts Coronavirus Law in Emergency Session, 17 de marzo del 2020, <https://en.hromadske.ua/posts/ukraines-parliament-adopts-coronavirus-law-in-emergency-session> (22 de noviembre del 2020).

¹¹⁶ Vakulenko, V. Khodachek, I. & Bourmistrov, A. (2020). Ideological and financial spaces of budgetary responses to Covid-19 lockdown strategies: comparative analysis of Russia and Ukraine. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*.

¹¹⁷ Prokip, A. (2020). President Zelenskyy Is Losing Trust. Is He Losing Power? Focus Ukraine Blog, 14 de abril del 2020. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/president-zelenskyy-losing-trust-he-losing-power> (20 de noviembre del 2020).

¹¹⁸ Prokip, A. (2020). Ukraine Quarterly Digest: July-September 2020. 14 de octubre del 2020, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/ukrainequarterly-digest-july-september-2020> (12 de noviembre del 2020).

¹¹⁹ Patskan, V. (2020). Specialists of the Accounting Chamber have already started tracking expenditures to combat COVID-19, <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=874>.

¹²⁰ Pristai, D. (2020). COVID-19 Anti-Fund. What did the money go for and was it really needed? 3 September 2020, <https://suspilne.media/60177-fond-borotbi-z-covid-19-na-so-pisli-kosti-ta-ci-dijsno-vin-buv-potriben/> (28 October 2020).

coronavirus en Ucrania y las medidas urgentes del Gobierno para combatir la enfermedad»¹²¹ e «incluso los legisladores del partido mayoritario plantearon preguntas al Gobierno sobre por qué su política había sido ineficaz»¹²².

La cuarentena de fin de semana declarada por el Gabinete de Ministros también ha sido impopular para el partido mayoritario y la oposición, pero la Suprema Rada no pudo revertir esta restricción¹²³. Muchos sostuvieron que se tendría que haber dado una respuesta más contundente, ya que la única resolución fue para solicitar al Gobierno que informara a los ciudadanos antes de reforzar las restricciones de la cuarentena¹²⁴. Se trató de «un nivel de discusión muy bajo, no sobre parámetros o configuración de la cuarentena, sino sobre la debida notificación»¹²⁵, lo que implica un ejercicio limitado de la función de control. Algunas comisiones cuestionaron al Gobierno por la respuesta sanitaria y económica al COVID-19¹²⁶. Sin embargo, la fiscalización en las comisiones se consideró ineficaz, ya que «el ministro puede ignorar a la comisión».¹²⁷ Además, «casi todas las comisiones están compuestas generalmente por miembros de la mayoría parlamentaria»¹²⁸, lo que podría afectar la capacidad de control.

A medida que la crisis continuaba, los legisladores y el personal se contagiaban con el COVID-19, lo que limitaba la capacidad de cumplir sus funciones¹²⁹. También se consideró que «las autoridades y los ciudadanos estiman que las pandemias representan un gran desafío para el país, por lo que las críticas contra las acciones del Gobierno durante la pandemia no son bien recibidas por la ciudadanía... los parlamentarios, por tanto, eran muy cautelosos al respecto ... Tratan de trabajar como una fuerza unida para combatir al enemigo común»¹³⁰. Sin embargo, los principales obstáculos para el control parlamentario existían antes de la pandemia ya que: «el parlamento ucraniano tiene recursos limitados para cuestionar y controlar al Gobierno»¹³¹. Es difícil para la oposición solicitar una audiencia parlamentaria, especialmente porque la actual mono-coalición apoya al Presidente. El gabinete es designado por la mayoría de la Suprema Rada, por lo que es un desafío para ellos criticar al Gobierno que nombraron: «Esta es la razón por la que no ha habido tantas críticas a las decisiones y acciones del Gobierno por parte del parlamento»¹³².

Algunos parlamentarios han planteado preguntas al Gobierno de manera individual sobre el COVID-19 y la Vicepresidenta de la Rada Suprema, Olena Kondratyuk, ha criticado las pruebas y la falta de transparencia. sobre la estrategia del Primer Ministro para superar la pandemia de coronavirus¹³³. Al parecer, los legisladores que

¹²¹ Interview with legal expert working with Verkhovna Rada, 16 November 2020.

¹²² Interview with Dr Bohdan Bernatskyi, National University of Kyiv-Mohyla Academy, 4 December 2020.

¹²³ Zavgorodnya, I. (2020). The Verkhovna Rada did not support the abolition of the 'weekend quarantine'. 17 de noviembre del 2020, <https://www.dw.com/uk/verkhovna-rada-ne-pidtrymala-skasuvannia-karantynu-vykhidnoho-dnia/a-55627141> (28 November 2020).

¹²⁴ Zubkova, D. (2020). Rada Obliges Cabinet to Inform Citizens about Strengthening of Quarantine Restrictions 7 days before their entry into force, 17 de noviembre del 2020, <https://ukranews.com/en/news/739304-rada-obliges-cabinet-to-inform-citizens-about-strengthening-of-quarantine-restrictions-7-days> (4 de diciembre del 2020).

¹²⁵ Entrevista con el Dr. Bohdan Bernatskyi, National University of Kyiv-Mohyla Academy, 4 de diciembre del 2020.

¹²⁶ Departamento de Información (2020). The Committee on Humanitarian and Information Policy has submitted for registration a package of bills on economic support for culture and creative industries, 22 de abril del 2020, <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/190982.html> (19 de octubre del 2020).

¹²⁷ Entrevista con el experto legal que labora en la Suprema Rada, 16 de noviembre del 2020.

¹²⁸ Entrevista con Kostiantyn Fedorenko, Investigador Asociado, Centre for East European and International Studies, 24 de noviembre del 2020.

¹²⁹ Zubkova, D. (2020). Razumkov Entrusts Duties of Rada Chair to Kondratiuk, 16 de noviembre del 2020, <https://ukranews.com/en/news/738991-razumkov-entrusts-duties-of-rada-chair-to-kondratiuk> (29 de noviembre del 2020).

¹³⁰ Entrevista con Research Scholar, 27 de noviembre del 2020.

¹³¹ Entrevista con Kostiantyn Fedorenko, Investigador asociado, Centre for East European and International Studies, 24 de noviembre del 2020.

¹³² Entrevista con Research Scholar 27 de noviembre del 2020.

¹³³ Press Service (2020). 'We need to start mass testing of citizens for coronavirus, support scientists and finance the production of Ukrainian PCR tests' 9 April 2020, <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/191831.html> (22 de noviembre del 2020); Press Service (2020). The message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada should answer questions of strategy of fight against coronavirus, 19 de octubre del 2020, <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/198613.html> (10 de diciembre del 2020).

ocupan puestos más altos tienen más posibilidades de expresar sus opiniones y ejercer su función de control a la respuesta del Gobierno. Sin embargo, se considera ampliamente que el control más fuerte del Gobierno procedía de fuera de la Rada, como las organizaciones de la sociedad civil y los líderes políticos locales que desafiaron las medidas de cuarentena¹³⁴.

En general, la Rada desempeñó un papel legislativo activo en la respuesta al COVID-19. Sin embargo, incluso pese a no haberse declarado el estado de emergencia, la debilidad de la capacidad de control preexistente ha significado que este se haya centrado en gran medida en pocas acciones, como la cuarentena de fin de semana o el apoyo económico. De hecho, se estima que el control más eficaz vino de fuera del poder Legislativo.

Principales factores que configuran el control legislativo

A partir de la información de nuestro Rastreador y estos tres estudios de caso, queda claro que las asambleas legislativas tienen un papel importante que desempeñar en la respuesta al COVID-19. En particular, han fiscalizado al Gobierno cuando este no tomaba acciones, como el Congreso brasileño que vota por el uso obligatorio de las mascarillas en los espacios públicos. En muchos casos, también se han movilizado para promulgar leyes y ejercer el control de la legislación para hacer frente a los desafíos a largo plazo del COVID-19, como implementar subsidios económicos para apoyar a los trabajadores con empleos vulnerables. Sin embargo, como se señaló en los tres estudios de caso, también ha habido numerosos obstáculos para ejercer el control político durante la pandemia que ya existían antes de esta y se agravaron con la crisis del COVID-19. Se consideró que las comisiones parlamentarias desempeñaron un papel clave en el control legislativo durante la crisis, aunque no estuvo exento de restricciones.

Obstáculos para el control legislativo

En todos los casos, los obstáculos preexistentes para el control legislativo continuaron durante la crisis. En Nepal: «el COVID no causó una falta de agencia del parlamento, sino que es un ejemplo más de ello»¹³⁵. Asimismo, en Ucrania la oposición minoritaria y la composición de las comisiones puede que hayan limitado el control que hubo en la práctica. En Brasil, el parlamento sumamente fragmentado puede debilitar la voz de la oposición y puede inhibir la capacidad del parlamento para controlar al Ejecutivo debido a la naturaleza de las coaliciones. Sin embargo, el hecho de que Rodrigo Maia haya sido eficaz en ejercer el control político, redundó en el fortalecimiento del parlamento¹³⁶.

Sin embargo, algunos también sostienen que los parlamentos deberían apoyar al Gobierno, en vez de cuestionarlos durante una crisis nacional. En Nepal, aunque la oposición y los medios cuestionaron la decisión de suspender las actividades del parlamento, no fue por mucho tiempo, «pues también reconocían que había una pandemia y la decisión era obligatoria»¹³⁷. Igualmente, se creía que debido a que la oposición era minoritaria, los parlamentarios habrían sido más suspicaces respecto a su legitimidad y por ello no cuestionaban al Gobierno durante la crisis. Por su parte, en Ucrania también se consideró que los legisladores eran cuidadosos en el control de las acciones del Gobierno para no ser criticados de que distraían al Ejecutivo de su importante labor de respuesta a la crisis. Esto no se mencionó en Brasil, tal vez porque el presidente había adoptado una estrategia mínima para combatir el virus. Por lo tanto, más que apoyar las acciones del presidente, el Congreso emergió como una institución importante que impulsaba una estrategia más robusta para abordar el COVID-19; en este caso, la relación conflictiva preexistente entre el Legislativo y el Ejecutivo también puede haber contribuido.

Si los legisladores quieren examinar si la legislación relacionada con el COVID fue suficiente, si logró sus objetivos o si se necesita más, es necesario que se compartan los datos y la información. Sin embargo, en Brasil y Nepal al

¹³⁴ International Alert (2020). Civil Society in Ukraine mobilise to respond to Covid-19, defuse tensions <https://www.international-alert.org/blogs/civil-society-ukraine-mobilise-respond-covid-19-defuse-tensions> (22 de octubre del 2020); Skorkin, K. (2020). Ukraine's Latest Schism: Zelenskyy against the Regions, 3 de junio del 2020, <https://carnegie.ru/commentary/81966> (14 de noviembre del 2020).

¹³⁵ Entrevista con George Varughese, Consejero estratégico principal, Fundación Niti el 26 de octubre del 2020.

¹³⁶ Entrevista con el Profesor Amy Erica Smith, Iowa State University y Carnegie Fellow el 30 de octubre del 2020.

¹³⁷ Entrevista con Ashok Dahal, Secretario General, Journalist's Society of Parliament Affairs el 21 de octubre del 2020.

parecer esto fue más difícil durante la crisis. Si bien el COVID-19, a diferencia de las crisis de seguridad nacional, no requiere que la información sea confidencial, se observó que, en Nepal, fue más difícil para los legisladores obtener documentos de los gobiernos para fundamentar sus debates durante la crisis. Además, en Brasil, como las redes informales entre los legisladores, líderes locales y funcionarios del Ejecutivo no fueron posibles debido a que no hubo reuniones presenciales, el intercambio de información que ocurre de esta manera se hizo más desafiante.

Impacto del tipo de legislación emitida por el Gobierno

Durante la crisis del COVID-19, los Gobiernos utilizaron diversas formas de legislación, como promulgar el estado de emergencia, elaborar nueva legislación específica para el COVID, utilizar legislación preexistente que abordaba enfermedades infecciosas y pandemias, o no adoptar una estrategia legislativa a nivel nacional. El tipo de legislación de emergencia desempeñó un papel importante en la configuración de la participación y control del parlamento. Por ejemplo, en Ucrania, aunque la Suprema Rada aprobó una ley que permitía se declare la cuarentena¹³⁸, el parlamento ejerció un control limitado de la controvertida cuarentena restrictiva¹³⁹ y la elaboración de una ley específica anti-COVID «habría dado al Gobierno más poder para actuar con responsabilidad»¹⁴⁰. También habría sido posible un control parlamentario más formal, si se hubiese declarado el estado de emergencia; aunque ello hubiera sido cuestionado, ya que los partidos de la oposición se habrían referido al estado de emergencia como «usurpación de poder» de facto¹⁴¹. En Nepal, el hecho de que el Gobierno aplicara una legislación obsoleta preexistente implicaba que el parlamento no contaría con una vía formal para modificar o fiscalizar la respuesta. Aunque el estado de emergencia hubiera otorgado amplios poderes al Gobierno, la Ley de Enfermedades Infecciosas también otorgó al Gobierno poder para tomar amplias e indeterminadas «acciones necesarias», sin ningún mecanismo de control legislativo. En ambos casos, hubo fuertes críticas a las acciones del Gobierno relacionadas con la incompatibilidad con la Constitución, pero la capacidad del parlamento para ejercer el control tan necesario sobre la respuesta fue limitado.

En Brasil, el Congreso aprobó el decreto de calamidad pública, que otorgaba al Gobierno mayores facultades en materia de presupuesto para hacer frente al COVID-19, pero no se utilizaron disposiciones constitucionales más graves¹⁴². La aprobación del decreto de calamidad pública también supuso la creación de una comisión de control que desempeñó un papel importante en la fiscalización del gasto y las medidas adoptadas por el Gobierno federal para hacer frente a la crisis. Sin embargo, a pesar de que el Congreso ejerció su función de control del decreto de calamidad pública, otros sostuvieron que «el Gobierno brasileño está autorizado a ir más allá de los límites legales existentes para poder minimizar los efectos de la pandemia del COVID-19» y esto abrió la puerta para que el Ejecutivo utilizara otras facultades propias de la emergencia¹⁴³ que pueden tener consecuencias a más largo plazo más allá de la pandemia. Es importante destacar que el hecho de que las facultades de emergencia tengan o no una fecha de finalización, o una «cláusula de caducidad» que les otorgue una fecha de expiración automática o el requisito de que los parlamentos aprueben las prórrogas, influye en el hecho de que las asambleas ejerzan un control continuo del uso de las facultades de emergencia por parte del Gobierno¹⁴⁴.

¹³⁸ Bernatskyi, B. (2020). Backgrounder: Ukraine's response to Covid-19 – from total lockdown to adaptive quarantine.

¹³⁹ Petrov, R. & Bernatskyi, B. (2020). Response to COVID-19 in Ukraine: Legal Pragmatism or Constitutional Outbreak? 27 de abril del 2020, <https://verfassungsblog.de/response-to-covid-19-in-ukraine-legal-pragmatism-or-constitutional-outbreak/> (14 de octubre del 2020).

¹⁴⁰ Entrevista con el Dr Bohdan Bernatskyi, National University of Kyiv-Mohyla Academy, 4 de diciembre del 2020.

¹⁴¹ Hromadske International (2020). The Cabinet Wants to Give Zelenskyy Emergency Powers. What does that mean? 19 de marzo del 2020, <https://en.hromadske.ua/posts/the-cabinet-wants-to-give-zelenskyy-emergency-powers-what-does-that-mean> (22 de noviembre del 2020).

¹⁴² Meyer, E. P. N. & Bustamante, T. (2020). Authoritarianism Without Emergency Powers: Brazil Under Covid-19. <https://verfassungsblog.de/authoritarianism-without-emergency-powers-brazil-under-covid-19/>.

¹⁴³ Archegas, J. V. (2020). Pushing the Boundaries of Legal Normality. 10 April 2020 <https://verfassungsblog.de/pushing-the-boundariesof-legal-normality/> (14 de noviembre del 2020).

¹⁴⁴ Frost, R. (2020). Sunset clauses: Don't let the sun go down on democracy. 29 de setiembre del 2020, <https://www.wfd.org/2020/09/29/sunset-clauses-dont-let-the-sun-go-down-on-democracy/> (3 de octubre del 2020).

Como han señalado otros, es complejo determinar si el uso de las facultades de la emergencia o de la legislación ordinaria representa un uso indebido o un abuso del poder¹⁴⁵. Las salvaguardias incluidas en los estados de emergencia no garantizan un mayor nivel de control legislativo y la necesidad de contar con una «cláusula de caducidad» en la legislación de emergencia es evidente, pero el uso de la legislación ordinaria también se ha utilizado para evitar o evadir el control legislativo.

Importancia de las comisiones parlamentarias en el contexto del COVID-19

Las comisiones parlamentarias surgieron como un mecanismo importante a través del cual las asambleas ejercen la fiscalización a la respuesta de los Gobiernos a la crisis¹⁴⁶. Esto probablemente ocurrió por dos razones: en Brasil, el estado de calamidad pública exigió la formación de comisiones, mientras que en Nepal y Ucrania fue más fácil adaptar las sesiones de las comisiones. En Ucrania, la modificación de la legislación permitió la celebración de reuniones virtuales de las comisiones, mientras que las sesiones plenarias virtuales habrían requerido cambios legislativos más profundos. Debido a las dificultades de las reuniones virtuales en Nepal, el menor número de miembros en las comisiones facilitó que no se rompieran las restricciones de la cuarentena y se mantuviera el distanciamiento social.

De hecho, en Nepal, las comisiones fueron especialmente importantes, ya que eran la única opción de control legislativo formal durante la crisis. Aunque no pudieron impedir la aplicación de la Ley de Enfermedades Infecciosas, podría decirse que la Comisión de Gestión Legislativa desempeñó un papel importante en el debate de la implementación de esta ley y en la concienciación sobre su potencial impacto perjudicial. Las comisiones de control brasileñas trabajaron eficazmente para plantear numerosas cuestiones relacionadas con la insuficiente respuesta a la crisis por parte del Ejecutivo y desempeñaron un papel importante a la hora de garantizar la transparencia de la información gubernamental. Es probable que las comisiones legislativas también se dediquen a examinar los efectos a largo plazo de la legislación introducida en respuesta a la COVID-19 y los impactos diferenciales de esta. Por ejemplo, la Comisión de Política Humanitaria y de Información de Ucrania presentó un paquete de proyectos de ley destinados a apoyar económicamente la cultura y las industrias creativas.¹⁴⁷

Sin embargo, también se plantearon problemas relacionados con el control legislativo en las comisiones, en gran medida relacionados con la formación de estas ya que reflejan la mayoría parlamentaria. En Nepal, según informaron los legisladores más experimentados, que suelen ser los líderes y miembros de las comisiones, tienen más probabilidades de tener una relación más estrecha con el partido gobernante y, por lo tanto, pueden ser más reacios a ejercer el control. En Ucrania el hecho de que las comisiones están compuestas por la mayoría del partido gobernante habría sido la razón por la que no se constituyó una comisión temporal que investigara la respuesta al COVID-19. En Nepal, también existían críticas antes de la pandemia a ciertas comisiones por no consultar lo suficiente a los expertos; además, los legisladores no cumplían con sus labores y, por tanto, no realizaban un control eficaz¹⁴⁸.

También hubo desafíos específicos relacionados con el COVID-19. En el caso de Brasil, predominó el papel de las dos comisiones de fiscalización, ya que las demás comisiones no sesionaron. Esta situación concentró la función de control en un número menor de legisladores y además implicó que para la mayoría de los legisladores esta tarea se realizaba predominantemente durante las sesiones plenarias. Hubo otras preocupaciones por el hecho de que el control del COVID-19 se realizara a expensas de otras áreas, con informes de un ministro que

¹⁴⁵ De Vrieze, F. & Grogan, J. (2020). To declare an emergency or not to declare an emergency? That is not the question. <https://www.wfd.org/2020/10/08/to-declare-an-emergency-or-not-to-declare-an-emergency-that-is-not-the-question/> (4 de octubre del 2020).

¹⁴⁶ De Vrieze, F. & Moulds, S. (2020). Parliamentary Committees: windows into the world of COVID-19 legislation and its impact, 19 de octubre del 2020, <https://www.wfd.org/2020/10/19/parliamentary-committees-as-windows-into-the-world-of-covid-19-legislation-and-its-impact/> (7 de noviembre del 2020).

¹⁴⁷ Information Department (2020). The Committee on Humanitarian and Information Policy has submitted for registration a package of bills on economic support for culture and creative industries, 22 de abril del 2020, <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/190982.html> (19 de octubre del 2020).

¹⁴⁸ Ghimire, B. (2020). House committees matter, but they don't matter, 3 de octubre del 2020, <https://kathmandupost.com/national/2020/10/03/house-committees-matter-but-they-don-t-matter-in-nepal-mini-parliaments-are-failing-in-their-job> (19 de octubre del 2020).

sugería que la emergencia brindaba una buena oportunidad para impulsar regulaciones ambientales moderadas¹⁴⁹. Por su parte, en Nepal, sin sesiones plenarias, los legisladores que no cumplían una función en dichas comisiones no tuvieron la oportunidad formal de ejercer el control. Se consideró que esto tenía grandes desafíos de equidad, ya que influía en la forma en que muchos legisladores podían desempeñar su función de control. Otra parte fundamental del control y la fiscalización mediante las comisiones parlamentarias es participar en audiencias públicas. Sin embargo, debido al COVID-19, estas se han reducido y, por ende, hay menos participación pública en estos procesos. En Brasil, la Comisión Mixta ha abierto sus debates al público para que los siga y participe¹⁵⁰, pero es necesario institucionalizarlo para garantizar la calidad de las deliberaciones y la responsabilización a los ciudadanos¹⁵¹. Por ello, es fundamental priorizar el trabajo en las comisiones legislativas para institucionalizar los procesos de fiscalización y reforzar su capacidad de control y compromiso con los ciudadanos a fin de que los parlamentos estén preparados para afrontar futuras crisis.

Papel del liderazgo

Fue principalmente a través de los estudios de caso, aunque también por alguna información del Rastreador, que pudimos explorar qué actores legislativos habían participado en la respuesta al COVID-19. Al parecer, una de las características fundamentales del liderazgo parlamentario durante el COVID-19 es que se fue concentrando cada vez más y con menos posibilidades de control, lo que indica que aquellos que desempeñaban funciones de liderazgo tuvieron más espacio. Por ejemplo, en Brasil los líderes de los partidos políticos decidían el orden del día del pleno y tuvieron mayor visibilidad en las sesiones virtuales. Al ser el pleno la principal plataforma de control legislativo, este concentró el poder de control político en manos de los líderes de los partidos. Este hecho también se observó en otros contextos, como en Túnez, donde la Asamblea de Representantes del Pueblo estableció una célula de «crisis», que incluía a los líderes de cada grupo parlamentario, responsable de fiscalizar las acciones del Gobierno¹⁵². Por otro lado, en Nepal, las limitadas oportunidades para ejercer el control dentro del parlamento hicieron que muchos legisladores se expresaran en las redes sociales, «si las comisiones parlamentarias no sesionaban o si no eran miembros de las comisiones parlamentarias encargadas de debatir estas cuestiones concretas»¹⁵³. Fueron muchos los parlamentarios que, de manera individual, utilizaron su presencia en las redes sociales y en los medios de comunicación para cuestionar la respuesta del Gobierno¹⁵⁴. Esto dio lugar a una respuesta más individualizada, en vez de una acción coordinada a través de las estructuras parlamentarias.

El COVID-19 ha afectado a quién puede asistir para ejercer la fiscalización legislativa, como a aquellos que no ocupan puestos de liderazgo o no tienen un perfil mediático; es probable que sientan que ha disminuido su papel en este proceso durante la crisis. En consecuencia, la función representativa se vería comprometida, lo que también plantea cuestiones críticas, como qué tan justa y equitativa es la participación¹⁵⁵. Los representantes de los grupos minoritarios tienen menos probabilidades de ocupar puestos de liderazgo político, por lo que su visibilidad y capacidad para fiscalizar la respuesta del Gobierno es una grave preocupación.

Igualmente hubo tendencias interesantes relacionadas con la legitimidad de los líderes del Legislativo para controlar a los Gobiernos. En todos los estudios de caso, la experiencia previa parecía haber otorgado a los líderes legitimidad para desafiar al Gobierno. Por ejemplo, en Brasil, algunos legisladores plantearon, de manera

¹⁴⁹ Smith, A. E. (2020). Brazil's Populist Playbook, Covid vs. Democracy. *Journal of Democracy*, 31(4): 76-90.

¹⁵⁰ Câmara dos Deputados (2020). Mixed Commission debates operationalisation of the vaccine against Covid-19, 20 de octubre del 2020, <https://www.camara.leg.br/noticias/700922-comissao-mista-debate-operacionalizacao-da-vacina-contr-a-covid-19/> (17 de noviembre del 2020).

¹⁵¹ Pinheiro, V. M. Illarraz, M. & Mestriner, M. T. (2020). The impacts of the Covid-19 crisis on the Brazilian legal system – a report on the functioning of the branches of government and on the legal scrutiny of their activities. *The Theory of Practice and Legislation*, 8(1-2): 193-212.

¹⁵² Murphy, J. (2020). Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations, Parliamentary Primer No. 1, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/parliaments-and-crisis-challenges-and-innovations.pdf>.

¹⁵³ Interview with Ashok Dahal, General Secretary, Journalist's Society of Parliament Affairs on 21 October 2020.

¹⁵⁴ <https://www.facebook.com/278385109664350/posts/646896342813223/> ; <https://www.facebook.com/278385109664350/posts/648407225995468/> ; <https://www.youtube.com/watch?v=yvMjLz2Fpww>.

¹⁵⁵ Childs, S. (2020). Why the exclusion of pregnant MPs from the House of Commons during Covid-19 matters – for them and for others, 4 de diciembre del 2020, <https://www.hansardsociety.org.uk/blog/why-the-exclusion-of-pregnant-mps-from-the-house-of-commons-duringcovid-19> (10 de diciembre del 2020).

individual, cuestiones sobre aspectos concretos de la crisis: «Los parlamentarios con experiencia en el sector salud pueden destacar en los debates sobre la pandemia... tienen más credibilidad ante la población cuando tratan el tema de la pandemia»¹⁵⁶. Por ejemplo, la parlamentaria Jandira Feghali, médico, criticó al Presidente por animar a la población a que no usara mascarillas y por no informar de los casos¹⁵⁷, y Humerto Costa, médico y ex ministro de Sanidad, fue un importante movilizador de la creación de una comisión de senadores temporal que se encargaría de monitorear el registro de vacunas contra el COVID-19¹⁵⁸. En Nepal, el parlamentario Gagan Thapa que había sido ministro de Salud contaba con experiencia y acceso a la información considerada fundamental para un control eficaz. Los ex ministros «gozan de legitimidad para desafiar al Gobierno, ya que conocen el aparato estatal. Al utilizar esta legitimidad, pueden ser la voz de lo que la gente querría que hiciese el Estado»¹⁵⁹. Sin embargo, la experiencia previa no necesariamente significa que se ejerza un control eficaz. En Brasil, el parlamentario Osmar Terra, médico con mucha experiencia política, incluso como ministro de salud, ha sido criticado por difundir información errónea sobre el COVID-19¹⁶⁰. Por tanto, la experiencia habría supuesto más oportunidades de liderazgo, pero que no necesariamente se traduce en ejercer un control más eficaz.

No obstante, es importante señalar que, en Nepal y Ucrania en particular, así como en los países del Rastreador que no obtuvieron una puntuación alta en el Índice de Respuestas de los Parlamentos al COVID-19, se considera que las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel más destacado y activo en el control de la respuesta del Gobierno al COVID-19 que los actores legislativos. En Brasil y Ucrania, los líderes políticos locales también fueron actores clave en el control de la respuesta del Gobierno, con los alcaldes presionando por respuestas más estrictas para abordar la crisis sanitaria en Brasil, y en Ucrania presionando por una mayor consideración de las implicancias económicas a largo plazo debido a las estrictas restricciones relacionadas con la salud.

Conclusión y recomendaciones

Los parlamentos desempeñan un papel fundamental en la preservación de las prácticas democráticas y en la consideración de las implicancias a largo plazo de la crisis del COVID-19, especialmente en la elaboración de la legislación económica para apoyar a los ciudadanos durante la pandemia. Como se ha demostrado en el debate anterior, los parlamentos han impedido que los Gobiernos adopten una respuesta —innecesaria y contraproducente— de mano dura y han sido capaces de incitar al Ejecutivo a actuar cuando no había una respuesta rápida. Pero esto solo fue posible en los países en que el Poder Legislativo sesionó y ejerció su mandato de control eficaz, lo que no ocurrió en una minoría significativa de países.

El control legislativo fue mejorando con el paso del tiempo, ya que en muchos países se tuvieron que aprobar prórrogas de los estados de emergencia en múltiples ocasiones y también han tenido que fiscalizar las actualizaciones del presupuesto a lo largo del tiempo. De este modo, la duración de la crisis generada por el COVID-19, así como el hecho de que se produzca en todos los países del mundo, parece haber dado lugar a más oportunidades para ejercer el control parlamentario en comparación con algunas crisis anteriores. La adopción de soluciones innovadoras ha desempeñado un papel importante en este proceso, ya que la introducción de tecnologías digitales permitió a muchos parlamentos operar a distancia. Sin embargo, incluso cinco meses después de la pandemia, muchas asambleas seguían luchando por ejercer el control o la responsabilización, pese a las obvias limitaciones de muchas respuestas por parte de los Gobiernos.

¹⁵⁶ Enrevista con Elisabete Busanello, CNE- asistente técnico de gabinete, Câmara dos Deputados via email en noviembre del 2020.

¹⁵⁷ Câmara Dos Deputados (2020). Maia charges Pazuello for transparency in data from the Ministry of Health, 6 de setiembre del 2020. <https://www.camara.leg.br/noticias/667981-maia-cobra-de-pazuello-transparencia-em-dados-do-ministerio-da-saude/> (14 de octubre del 2020).

¹⁵⁸ Senado Federal (2020). Humerto Costa proposes commission to monitor vaccine records, 27 de octubre del 2020 <https://www12.senadoleg.br/noticias/audios/2020/10/humberto-costa-propoe-comissao-para-acompanhar-registros-de-vacinas> (9 de noviembre del 2020).

¹⁵⁹ Entrevista con Mohan Das Manandhar, Director Ejecutivo de la Fundación Niti , 2 de noviembre del 2020.

¹⁶⁰ Mantas, H. (2020). Brazilian fact-checkers excoriate the country's leaders for promoting disinformation about COVID-19, 8 de abril del 2020, <https://www.poynter.org/fact-checking/2020/brazilian-fact-checkers-excoriate-the-countrys-leaders-for-promoting-disinformationabout-covid-19/> (19 de octubre del 2020).

Se observaron tres obstáculos principales para el control legislativo. En primer lugar, la debilidad institucional preexistente desempeñó un papel importante —quizá el más importante— en la configuración del liderazgo del Legislativo, ya que la limitada autonomía y autoridad de muchas asambleas en tiempos normales se acentuó con las condiciones de la crisis. En segundo lugar, el impacto propio del COVID-19 y las medidas de distanciamiento social que ha exigido, fue particularmente impactante en los parlamentos con capacidad tecnológica limitada y presupuestos reducidos, y para aquellos cuyo reglamento o normativa les obliga a reunirse solo de manera presencial. En tercer lugar, los Gobiernos que declararon el estado de excepción o simplemente aplicaron la antigua legislación han limitado el espacio para el control legislativo, que suele ser mayor cuando se proponen nuevas leyes.

Asimismo, es importante señalar que, incluso en los casos en que los parlamentos han demostrado un liderazgo eficaz, la combinación de una gran presión de tiempo y la imposibilidad de reunirse de manera presencial ha concentrado la influencia legislativa en manos de legisladores que ya desempeñan funciones de liderazgo, como los líderes de los partidos o los presidentes de las comisiones. En algunos casos, esto ha significado que los legisladores «sin cargo en el Gobierno o la oposición», los grupos de la sociedad civil, los expertos y los ciudadanos interesados han sido excluidos del proceso de elaboración de las políticas públicas. Una vez más, en muchos parlamentos esto refleja una falta general de participación más amplia en tiempos normales, que simplemente se ha visto agravada por la pandemia. Pero incluso en algunos parlamentos más eficaces y poderosos, los desafíos del distanciamiento social han erosionado algunos de los importantes logros alcanzados en los últimos años para hacer que los procesos legislativos —como las audiencias de las comisiones y las sesiones de testimonios orales— sean más abiertas, participativas e inclusivas.

Por tanto, una respuesta equilibrada al impacto del COVID-19 en los parlamentos debe reconocer que es necesario mejorar la capacidad de las asambleas legislativas para sortear crisis de salud específicas y para abordar los obstáculos subyacentes al control efectivo y la falta de inclusividad de muchos parlamentos. Solo adoptando este enfoque dual, ambos estaremos mejor capacitados para afrontar la próxima crisis de salud, al tiempo que nos aseguramos de que los parlamentos estarán preparados para desempeñar un papel más eficaz en el proceso político fuera de los periodos de crisis. La evidencia presentada en este informe sugiere que para empoderar a los parlamentos para que sean órganos más inclusivos e impactantes requerirá al menos cinco pasos, que son los siguientes:

1. **Inversión en tecnologías más allá de la pandemia.** Los Gobiernos deberían invertir en tecnologías de comunicación digitales seguras que faciliten las sesiones legislativas y las reuniones consultivas con expertos, la sociedad civil y grupos de ciudadanos, a fin de que los parlamentos continúen operando durante futuras emergencias sanitarias, y potenciar la inclusividad de los procesos legislativos en todo momento. Las audiencias públicas son una forma importante de fiscalización y, si bien son particularmente desafiantes durante periodos de crisis, es necesario seguir aprendiendo y centrarse en cómo los legisladores pueden interactuar con los ciudadanos. A través de la tecnología, los políticos pueden llegar más lejos y escuchar más voces; como quiera, debe ser una prioridad o los desafíos que suponen las reuniones presenciales probablemente reduzcan la participación en la toma de decisiones y el intercambio de información que es crucial para el control legislativo eficaz e inclusivo.
2. **Fortalecimiento del entorno normativo.** Es necesario examinar y modificar las normas relativas a cuándo y cómo pueden sesionar los parlamentos a fin de garantizar que faciliten el funcionamiento a distancia durante las crisis sanitarias y de otro tipo. En casos como el de Nepal, estas normas fueron diseñadas para proteger la integridad del parlamento; pero en tiempos de crisis pueden ser demasiado restrictivas y deberían modificarse para permitir que los parlamentos sesionen mediante una comunicación digital segura. El COVID-19 también ha puesto de relieve el valor de contar con una normativa flexible de la participación legislativa para personas con diferentes necesidades de salud, ya que un requisito estricto de asistencia presencial puede marginar a los legisladores especialmente vulnerables a un virus o una enfermedad.
3. **Sistema de comisiones.** Es preciso ayudar a los parlamentos a que fortalezcan las comisiones, ampliando el apoyo administrativo, los recursos y la experiencia de que disponen, y profundizando en la conexión entre las comisiones y los expertos, grupos y ciudadanos interesados. Si bien casi todos los parlamentos cuentan con comisiones ordinarias que se ocupan de áreas como la salud, en muchos países estas comisiones reciben

financiación y apoyo administrativo limitados, lo que restringe su capacidad de ejercer el control legislativo y de actuar como puente que permita a la sociedad civil y los ciudadanos interesados desempeñar un papel en el proceso político.

4. **Comisiones de crisis.** Deben crearse comisiones parlamentarias con liderazgos de alto nivel para tratar las emergencias sanitarias. Estas comisiones deben contar con protocolos establecidos para acceder al conocimiento especializado independiente y reunir testimonios de una amplia gama de personas y grupos. La creación de comisiones de respuesta al COVID-19 ha demostrado tener un impacto significativo y positivo en la política gubernamental en Brasil, donde la Comisión Mixta del COVID-19 creó un sistema paralelo de recuento de las muertes por COVID-19 para compararlo con los datos oficiales publicados por el Gobierno, a fin de mitigar los retrasos en la difusión de estos datos. Por lo tanto, se debería institucionalizar la formación de una comisión de crisis específica —a fin de que cuente con recursos garantizados y el mandato claro para pedir explicaciones y justificaciones de la política gubernamental, y para presentar propuestas alternativas— y extender los modelos más eficaces a otros países.
5. **Financiamiento.** Se debe incrementar el apoyo a los programas de fortalecimiento legislativo para mejorar la responsabilización horizontal, robustecer los sistemas de comisiones y la capacidad técnica, y permitir que se implementen estas recomendaciones. La atención de los donantes y las organizaciones internacionales tras el COVID-19 se centrará naturalmente en aumentar la capacidad de los sistemas de salud y evitar una recesión económica prolongada; pero para garantizar que las inversiones en salud se utilicen de la manera más eficaz, se requiere un fuerte control legislativo. En términos generales, las asambleas legislativas también desempeñan un papel fundamental en cuanto a mantener la responsabilización horizontal y restringir los retrocesos democráticos. Considerando que 83 países se han alejado de la democracia en el último año, y solo uno, Malawi, se ha acercado a esta, mantener el apoyo a los parlamentos es ahora más importante que nunca.

La adopción de estas medidas mejorará la capacidad de los Gobiernos para hacer frente a futuras crisis nacionales y apoyará la evolución de sistemas democráticos más abiertos, participativos e inclusivos.

Apéndice 1: Rastreador de Respuestas de los Parlamentos al COVID-19

El Rastreador de Respuestas de los Parlamentos al COVID-19 se compiló desde septiembre del 2020 hasta noviembre del 2020. Los detalles de las decisiones de codificación se pueden encontrar en el Rastreador de Respuestas del Parlamento al COVID-19», disponible junto con este informe. Si desea mayor información sobre el proceso de esta compilación, sírvase contactarnos al correo electrónico r.l.gordon@bham.ac.uk.

Sobre los autores

Dra. Rebecca Gordon

La Dra. Rebecca Gordon es investigadora en Liderazgo para Políticas Inclusivas y Democráticas de la Universidad de Birmingham. Recientemente ha terminado su doctorado, en el que ha estudiado el trabajo de una organización de base en microfinanciación y su impacto a largo plazo en la educación de las niñas. Su publicación más reciente *Transformative Grassroots Leadership: Understanding the Rojiroti's Women Leaders in Supporting Social Change* se basa en este trabajo. La mayor parte de su investigación se ha centrado en la inclusión social, el liderazgo, la educación y medios de vida medios de subsistencia.

Profesor Nic Cheeseman

Nic Cheeseman (@fromagehomme) es profesor de democracia en la Universidad de Birmingham. Trabaja principalmente sobre democracia, elecciones y desarrollo, y ha publicado varios libros, entre ellos *Democracy in Africa* (2015), *Institutions and Democracy in Africa* (2017), *How to Rig an Election* (2018) y *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective* (2018). En reconocimiento a su contribución académica y pública la Asociación de Estudios Políticos del Reino Unido le concedió el Premio Joni Lovenduski por logro profesional destacado de un académico a mitad de carrera en el 2019. Comentarista habitual de los acontecimientos africanos y mundiales, el análisis del profesor Cheeseman ha aparecido en *The Economist*, *Financial Times*, *Washington Post*, y la BBC, y escribe una columna regular para el *Mail&Guardian*. Muchas de sus entrevistas y reflexiones pueden encontrarse en el sitio web que fundó y coedita, www.democracyinafrica.org.

