



Por qué importan los parlamentos

por **John Keane**

Hoy día muchas democracias han desplazado la representación parlamentaria en favor de los presidencialismos mediáticos. El origen de las cortes bajo el reinado de Alfonso IX nos recuerda la revolución que supuso este instrumento y su importancia para contener el abuso de poder.

Hace más de ocho siglos, en lo que hoy es España un joven rey convocó el primer parlamento de representantes que conoció el mundo. El comienzo fue asombrosamente inesperado, una sorpresa tan chocante y valiosa que las generaciones posteriores se apresuraron a reclamar su fama, al igual que hizo Inglaterra, donde políticos e historiadores llevan mucho tiempo diciendo que su Cámara de los Comunes es la madre de los Parlamentos. La “pequeña sala” del Palacio de Westminster de Londres, decía Winston Churchill hace un siglo, sirve de “santuario de las libertades del mundo”; o, como repetía el historiador parlamentario y candidato por el Partido Liberal A. F. Pollard, los parlamentos fueron “el mayor regalo del pueblo inglés a la civilización mundial”. Mi libro *Vida y muerte de la democracia* (FCE, 2018) cuestionaba educadamente este prejuicio inglés. Mostraba cómo, en el primaveral mes de marzo de 1188, en la amurallada y antigua ciudad romana de León, una generación completa antes de la Carta Magna del rey Juan de 1215, Alfonso IX hizo algo extraordinario: inventó un instrumento de gobierno que pronto se llamaría cortes, o parlamento, un lugar donde las diferencias de opinión se debatían libremente y las leyes se elaboraban de manera pacífica sobre la base de acuerdos negociados entre

representantes de diversos intereses sociales extraídos de un amplio radio geográfico.

Lo que está claro es que Alfonso IX decidió salir de un aprieto convocando por primera vez una reunión con representantes de los principales estamentos locales. Jugando con su corona, haciendo concesiones que podrían haber destruido sus poderes reales, el joven rey se dirigió a la nobleza local, a los aristócratas guerreros comprometidos hasta la médula con la reconquista de sus tierras. También recurrió a los obispos, el estamento que se veía a sí mismo como guardián de las almas y protector espiritual de las tierras de Dios; y convocó a los ciudadanos de las ciudades (*cives*), “hombres buenos” (*boni homines*) respetados por su papel como cargos electos de los ayuntamientos llamados fueros.

De este triángulo medieval formado por los nobles, los obispos y los ciudadanos urbanos —los representantes de los soldados, las almas y el dinero— nació la práctica moderna de la representación parlamentaria. Fue uno de esos momentos mágicos en los que los participantes no podían ser conscientes de la importancia histórica mundial de lo que estaban haciendo. Lo que ocurrió en León no fue una noticia llamativa. Aún no había llegado la época de las *breaking news*, pero las primeras cortes, como pronto las bautizaron los contemporáneos, alteraron radicalmente la poesía de

la política. Dieron un nuevo significado a la palabra “cortes”, que hasta entonces había sido el término local tanto para la ciudad donde residía un rey como para un consejo de la ciudad cuyos representantes hacían propuestas y demandas y garantizaban servicios a un monarca. En cuanto a la palabra “representación” (procurador), cabe la posibilidad de que la población local hubiera absorbido la noción de los musulmanes locales, para quienes un representante legal (*wākil*) era un juez religioso escogido por un mercader para que actuara en su lugar, por ejemplo, tramitando sus pleitos y actuando como banquero y administrador de correos.

Los miembros de las primeras cortes conocían sin duda el término latino *procurator*. Se refería a un hombre que actúa como agente de otro hombre, con su consentimiento. Era alguien autorizado a comparecer ante un tribunal para defender a otra persona en un pleito o litigio. También se utilizaba para hablar de un funcionario (conocido como procurador general) que cuidaba de las propiedades y el bienestar de la ciudad, o que actuaba como guardián de los intereses de los pobres (procurador de pobres).

El gran rechazo

Las Cortes de León transformaron el lenguaje político. También representaron un gran rechazo a la monarquía divina y absoluta. Estas cortes no eran una reunión en la que los monarcas agitaban las banderas de la pompa cortesana para impresionar a súbditos arrodillados. El duro regateo entre intereses sociales en conflicto ante el monarca se convirtió en la nueva costumbre. Había nacido una monarquía parlamentaria.

En términos más abstractos, podríamos decir que las cortes redefinieron la política de cuatro maneras. Su apuesta por la representación tuvo efectos insurgentes y perturbadores. Agudizaron el sentido de la contingencia o maleabilidad de las relaciones de poder. Las cortes cuestionaron la arbitrariedad del poder. Animaban a los representantes a armarse de valor y mandar al rey al diablo. Mucho antes de la era de la política de partidos, las cortes también subrayaron el hecho de que los representantes no comparten necesariamente las mismas realidades y que los parlamentos son, por tanto, espacios en los que la propia “realidad” se vuelve contestable y negociable. Y tenían otro efecto importante: ofrecían la posibilidad de convertir los desacuerdos sobre la realidad en acuerdos vinculantes en pro del bien común. En esa época, España aún no era un país. Las cortes ofrecían una alternativa positiva: la posibilidad de combinar las divisiones sociales en un sistema político más integrado, sostenido por un pueblo unido por su confianza en las negociaciones parlamentarias y las leyes acordadas con el respaldo del rey.

Por último, las cortes hicieron posible el gobierno a distancia. Ampliaron su huella. Suponían que las posibilidades de alcanzar acuerdos viables entre grupos que, de otro

modo, serían hostiles entre sí, mejoraban si se limitaba el número de responsables de la toma de decisiones, algunos de los cuales debían recorrer grandes distancias. Las cortes demostraron que los gobiernos representativos podían gobernar a sus súbditos a distancia sin perder su confianza y consentimiento, precisamente porque los implicados en la toma de decisiones tenían derecho a presionar al monarca, a defender sus respectivos intereses en su presencia.

Laboratorios sobre un cementerio

El nuevo estilo de gobierno leonés resultó geográficamente contagioso. Durante el siglo XIII, los parlamentos se extendieron de León y Castilla a Aragón, Cataluña, Valencia y Navarra, a Sicilia y Portugal, Inglaterra e Irlanda, y a los imperios de Austria y Brandeburgo. En los dos siglos siguientes, aparecieron parlamentos en la gran mayoría de los principados alemanes, en Escocia, Dinamarca, Suecia, Francia, los Países Bajos, Polonia y Hungría. Casi todos estos parlamentos de finales de la Edad Media y principios de la Edad Moderna sobrevivieron hasta el siglo XVII y principios del XVIII. A pesar del crecimiento de los Estados absolutistas, que aplastaron las asambleas de Aragón, Cataluña y Valencia, muchos siguieron funcionando hasta la irrupción de la Revolución francesa en 1789. Las cortes navarras, el Riksdag sueco y la Dieta húngara perduraron hasta el siglo XIX. Los poderosos Estados del Ducado de Mecklemburgo sobrevivieron intactos hasta 1918.

Para entonces, tras el colapso de los imperios y una catastrófica guerra mundial, Europa se había convertido en “un laboratorio sobre un vasto cementerio” (Tomáš Masaryk), un laboratorio democrático en el que la mayoría de los parlamentos europeos se veían asediados por partidos políticos, sindicatos, sufragistas y otros ciudadanos que exigían el sufragio universal. Muchos observadores esperaban el amanecer de la democracia parlamentaria, pero como sabemos ocurrió todo lo contrario. La mariposa de la democracia parlamentaria se convirtió en la oruga del gobierno arbitrario. La larga revolución democrática desencadenada por el joven rey Alfonso IX nació muerta. He aquí otra paradoja: justo cuando “el pueblo” subía al escenario de la historia y exigía una persona, un voto, los parlamentos se veían sacudidos por disputas entre facciones, una feroz resistencia y violentos actos de sabotaje.

Parlamento remanente

En 1941 solo quedaban once democracias parlamentarias en nuestro planeta. Únicamente tres sobrevivían en Europa: Gran Bretaña, Suecia y Suiza. Historiadores y politólogos nos dan la buena noticia de que, tras la Segunda Guerra Mundial, el gobierno parlamentario protagonizó una estupenda remontada política. La noticia no tan buena es que el largo renacimiento de los parlamentos después de 1945 está perdiendo fuerza. Vivimos tiempos

en los que los parlamentos vuelven a estar plagados de problemas de legitimidad y desempeño. Debemos prestar especial atención a esta nueva tendencia.

¿Cuáles son estas nuevas fuentes de devastación? La más obvia es la creciente marea de daños reputacionales que salpica los parlamentos. Los parlamentos están materialmente corrompidos por las fuerzas combinadas de los grupos de presión, los mercaderes del dinero negro y las puertas giratorias. En Washington D. C. esa compleja red de agencias gubernamentales, grupos de discusión, corporaciones, académicos y grupos de presión con las manos metidas en el mundo legislativo se conoce (por razones obvias) como “la masa”. Algo parecido ocurre en la Unión Europea donde, solo en Bruselas, cerca de 12 mil organizaciones inscritas en el actual registro voluntario de grupos de presión de la UE declaran que cada año gastan en total unos 1,800 millones de euros en su oficio. Al menos 7,500 organizaciones operan sin control en el Parlamento Europeo y sus alrededores. Independientemente de lo que se piense sobre la ética de los grupos de presión, lo cierto es que el gobierno en la penumbra es un problema creciente en todas las democracias parlamentarias. Los registros obligatorios de rendición de cuentas y los controles exhaustivos de integridad para evitar los escándalos de corrupción al estilo del “Qatargate” y garantizar el juego limpio ético entre los grupos de presión suelen escasear.

La cámara baja de la India, el Lok Sabha, es la pesadilla de lo que ocurre cuando se imponen los grupos de presión, el dinero sucio, los negocios turbios, el chantaje y la delincuencia. En la que se conoce como la mayor democracia del mundo, se gasta más dinero en elecciones que en Estados Unidos, a pesar de que la renta media per cápita es solo el 3% de la estadounidense. No hay financiación estatal para los partidos políticos ni una regulación adecuada de sus finanzas. El 75% de la financiación de los partidos procede de fuentes “desconocidas”, como bonos electorales exentos de impuestos comprados al Banco de la India (SBI), de propiedad estatal, e ingresados anónimamente en las cuentas bancarias registradas de los partidos. Se calcula que una cuarta parte del gasto total de la campaña electoral va directamente a los votantes en forma de dinero en efectivo y regalos. El resultado es que, en la India de Narendra Modi, el Parlamento se convierte en un lugar de negocios, crimen organizado y “política de resort” (una especialidad india: la compra de legisladores recalcitrantes por parte de los jefes de los partidos en hoteles de lujo que sirven de escondites). Tras las elecciones de 2019, como era de esperar, el 43% de los diputados de la Lok Sabha elegidos por sufragio directo habían declarado causas penales en su contra (la autodeclaración es una norma electoral); el 29% confesó cargos penales “graves”, que incluyen asesinato, intento de asesinato, secuestro, violación y otros delitos contra las mujeres.

El caso indio muestra que, en nombre de la democracia, los parlamentos pueden convertirse poco a poco en grandes reuniones de almas más o menos corrompidas. La decadencia se completa cuando los parlamentos son víctimas de la captura del ejecutivo, eso que Thomas Jefferson llamó con originalidad “despotismo electivo”. En muchas de las democracias actuales, el centro de gravedad del gobierno se está desplazando de los parlamentos a un gobierno presidencial mediático. Podemos ver cómo un número cada vez mayor de oligarcas políticos hacen todo lo posible para suspender sus parlamentos, tomar decisiones sin consultar, al tiempo que ignoran las peticiones de rendición de cuentas. Alardean, se contradicen y mienten impunemente. Sus actuaciones mediáticas son *reality shows*. Populistas como Erdoğan, Kaïs Saïed, Vučić, López Obrador y Kaczyński favorecen el gobierno ejecutivo. Les gustan las asambleas legislativas suspendidas, o lo que los ingleses solían llamar *rump parliaments*: representantes parlamentarios que en nombre del Pueblo hacen poco más que servir de rodillas a sus amos ejecutivos.

Contraataques

¿Cuál es el futuro de los parlamentos? ¿Tienen futuro? Al pensar en las diversas tendencias decadentes, es tentador llegar a la conclusión de que el renacimiento de los parlamentos después de 1945 está llegando a su fin, incluso que ya estamos entrando en la era de los parlamentos fantasma en la que los cuerpos legislativos de no pocos países son simultáneamente reales y no reales, forma sin mucho contenido, espacios en los que los representantes electos dicen que su único propósito es servir al pueblo, de cuyo apoyo dicen disfrutar, a pesar de que como representantes son de importancia limitada o nula para el pueblo en cuyo nombre aprueban las leyes.

El paso a los parlamentos fantasma y al poder ejecutivo puede ser bienvenido en algunos sectores, pero antes consideremos las razones por las que, en estos años del siglo XXI, el modelo de gobierno parlamentario sigue siendo indispensable. Para hablar en términos cuánticos, los parlamentos contemporáneos se encuentran en un estado de superposición. Al igual que no podía decirse el destino del gato de Schrödinger en una caja, los parlamentos están hoy impredeciblemente suspendidos entre opciones alternativas. Las luchas son posibles. Son necesarias. Sorprendentemente, las renovaciones se están produciendo en múltiples puntos de nuestro planeta.

Consideremos el Folketinget de Dinamarca: en reuniones denominadas consultas (*samråd*), su poderosa Comisión de Asuntos Europeos interroga periódicamente a los ministros en tiempo real durante las sesiones del Consejo de la Unión Europea en Bruselas y Luxemburgo. La Asamblea Nacional de la República de Corea ha aprobado las primeras leyes del mundo contra el abuso verbal y el acoso (*gapjil*) por parte de

conglomerados familiares y otras organizaciones poderosas. En Rumania, el Parlamento recibe digitalmente las sugerencias y quejas de los ciudadanos con la ayuda de ION, un robot “espabilado”, dicen, diseñado para mejorar la “inteligencia” de los políticos. En el Bundestag alemán hay propuestas para recibir informes no vinculantes de asambleas de ciudadanos elegidos por sorteo.

Los parlamentos están muy preocupados por el pasado y el futuro. La legislatura galesa consulta regularmente al primer Comisario de Generaciones Futuras del mundo. Con la vista puesta en el futuro no hecho, el Parlamento Europeo ha redactado la primera Ley de Inteligencia Artificial del mundo. El Parlamento de Nueva Zelanda (Aotearoa) ha concedido a los ecosistemas “los derechos, poderes, deberes y responsabilidades de una persona jurídica”. La red nórdica transfronteriza de parlamentos sami (Sámediggi) —un caso de cooperación interparlamentaria— cuenta con órganos consultivos cuyo cometido es promover y preservar la autodeterminación indígena.

Parlamentos vigilantes

¿Cómo entender esta nueva ola de experimentos? Mi sugerencia es verlos como puntos en un lienzo más grande, actuaciones individuales en un gran carnaval de esfuerzos parlamentarios para rejuvenecer el espíritu de las cortes.

No cabe duda de que las sombras se ciernen sobre demasiados parlamentos del mundo. Pero estas innovaciones son los primeros signos de un amanecer de renovación. Insuflan nueva vida a viejas instituciones concebidas originalmente para que los legisladores, actuando en nombre de distintos intereses sociales y en nombre del bien común, llegaran a acuerdos vinculantes. De manera más obvia, estos experimentos parlamentarios están haciendo hoy lo que los parlamentos hicieron durante más de ocho siglos —representar las reivindicaciones y los intereses de los representados— y son significativos porque nos recuerdan que la representación parlamentaria es, por definición, un asunto delicado.

Atención, populistas y demagogos: la representación no es un simple contrato cara a cara entre un representante y un pueblo o nación imaginarios. La representación no es mimesis. Tiene una cualidad vicaria, fiduciaria, y eso significa que, cuando los votantes eligen a un representante, la representación es tanto un final como un principio. La representación es un proceso abierto que depende del asentimiento, la decepción y el disgusto de los representados. Cuando los representantes rinden por debajo de sus posibilidades, o fracasan en demasiados frentes, se les manda al diablo en una cesta.

Los parlamentos no son, sin embargo, meras cámaras donde los políticos electos representan a sus electores. En nuestra era de democracia monitorizada, las asambleas legislativas se están convirtiendo en parlamentos vigilantes. En nombre del bien común, hacen sonar silbatos, alarmas,

advierten de problemas perversos y aprueban leyes para hacer retroceder o prohibir el poder ejercido arbitrariamente. El contraste con los parlamentos del pasado no puede ser más claro. Las primeras cortes nacieron de la reconquista militar. Los parlamentos del pasado más reciente fueron con demasiada frecuencia castillos de la aristocracia, mansiones burguesas, salones de privilegios masculinos y motores del imperio. Por el contrario, los parlamentos vigilantes de hoy, cuando funcionan bien, se oponen a la conquista en todas sus formas. Especialmente cuando cuentan con recursos generosos, los parlamentos vigilantes se especializan en el escrutinio público y la restricción del poder depredador. Se oponen a los gobiernos estúpidos que abusan de su poder.

Los parlamentos vigilantes son algo más que guardianes de la integridad electoral. Como defensores del control público del poder, se centran en problemas complejos, difíciles y perversos. Su trabajo consiste en encontrar soluciones justas para asuntos como la inteligencia artificial, los paraísos fiscales, los entornos contaminados, las pestilencias, la complicada situación de los pueblos sin Estado, el comercio de armas no regulado y las interminables guerras de desgaste. En el desempeño de estas funciones, paradójicamente, los parlamentos vigilantes van más allá de la “vía parlamentaria” y del fetiche de las elecciones periódicas. Contribuyen a redefinir la democracia y a dotarla de dientes. La democracia electoral se convierte en democracia de control. La democracia viene a significar no solo elecciones libres y justas, sino mucho más: la libertad de los ciudadanos frente al poder depredador en todas sus feas formas, incluida nuestra temeraria relación con la Tierra que habitamos.

Es cierto que los nuevos parlamentos vigilantes son frágiles. No hay grandes teorías políticas (pensemos en las conferencias de François Guizot sobre los orígenes del gobierno representativo a principios de la década de 1820 y en las *Consideraciones sobre el gobierno representativo* de John Stuart Mill, de 1861) que salgan en su defensa. Carecen de manuales de funcionamiento. Esto quiere decir que los parlamentos de vigilancia no gozan de garantías históricas de éxito. Salvo para los historiadores del futuro, sus posibilidades de supervivencia son desconocidas. Lo único seguro es que el espíritu de estos parlamentos vigilantes —el espíritu del joven rey Alfonso IX— es el coraje que los seres humanos vamos a necesitar en nuestra lucha por afrontar de forma sabia, equitativa y democrática las ricas oportunidades y los peligros en cada de nuestro agitado siglo. ~

Discurso inaugural en la conferencia conmemorativa del Día Internacional del Parlamentarismo, organizada por Inter Pares UE y celebrada en León, España. Traducción del inglés de Daniel Gascón.

JOHN KEANE es politólogo y profesor universitario. Su libro más reciente en español es *Breve historia de la democracia* (Antoni Bosch Editor, 2022).