

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PARLAMENTO	63
I. Introducción	63
II. Lugar de encuentros	67
III. El diálogo	70
IV. Opiniones encontradas	72
V. Algunos antecedentes	77
VI. Parlamentos internacionales	79
VII. El caso mexicano	81
VIII. Una institución insustituible	84
IX. Consideraciones finales	89

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PARLAMENTO

El estudio más digno de la política no es el hombre sino las instituciones.

John PLAMENATZ

Donde acaba el habla acaba la política.

Hannah ARENDT

Si bien sólo unos pocos son capaces de dar origen a una política, todos nosotros somos capaces de juzgarla.

PERICLES

La historia del Estado constitucional desde sus principios no ha sido sino la búsqueda perenne de la fórmula mágica para el establecimiento de un equilibrio ideal entre el gobierno y el Parlamento, fórmula que jamás ha sido encontrada y que probablemente jamás lo será.

Karl LOWENSTEIN

La lucha del hombre contra el poder es la lucha de la memoria contra el olvido.

Milan KUNDERA

I. INTRODUCCIÓN

El Parlamento está vinculado sustancialmente a la democracia. No se puede hablar de una democracia consolidada si ésta es improductiva en su tarea de hacer leyes, de darle racionalidad a las políticas públicas y de

ser garante en la responsabilidad de ejercer el poder; en otras palabras, de aplicar cabalmente el principio de representación. Resulta difícil medir la eficacia de un Parlamento porque muchas veces es más lo que impide hacer en el terreno de las políticas que considera inadecuadas, que lo que hace conforme a las atribuciones concedidas por las leyes. Por lo tanto, su trabajo muchas veces es intangible. A diferencia del Poder Ejecutivo —cuya tarea es ejecutar la ley, manejar un presupuesto y hacer las tareas específicas que corresponden a todas las áreas de la administración pública para otorgar servicios—, y del Poder Judicial —que busca individualizar la norma jurídica a un caso específico—, el Poder Legislativo⁵ se manifiesta como algo mucho más complejo.

El Poder Legislativo es el recinto del encuentro con el otro y, por lo tanto, es factor de entendimiento entre todas las corrientes y todos los partidos políticos. Es, asimismo, el más vinculado con la opinión pública y con los distintos representantes sectoriales. No es gratuito que investigadores, catedráticos, hombres representativos de la cultura y de la economía se vinculen a la política mediante el Parlamento. Se define también como un instrumento de sociología política porque es el medio institucional mediante el cual se realiza un diagnóstico permanente de la realidad de un Estado, señalando sus retos, sus riesgos y sus posibles soluciones.

Derivado de lo anterior, el Parlamento está abocado al ejercicio permanente de contrastar lo que en la realidad acontece, con plataformas electorales, con pronunciamientos ideológicos y con los llamados proyectos de nación. Es, en cierta forma, un permanente escudriñador de las necesidades del presente y del futuro. Su tarea consiste en anticipar acontecimientos, prever problemas y diseñar soluciones. De los tres órganos del poder, el Legislativo es el que tiene más versatilidad en sus tareas, más imprecisión en sus deberes específicos y mayor incertidumbre en cuanto a los resultados a obtener. Su responsabilidad es bastante difusa, como se puede verificar ante los muy contados casos en que se han aplicado sanciones o juicios políticos por el incumplimiento de responsabilidades. La Constitución, en su artículo 110, establece que podrán ser sujetos de juicio político, entre otros, los diputados y senadores del Con-

⁵ Dado que la Constitución de México señala la existencia de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para los fines de este estudio se usarán estos términos, aun cuando se ha discrepado de la denominación de “poder” a los distintos órganos del Estado.

greso de la Unión cuando, de acuerdo con el artículo 109, fracción I, “en el ejercicio de sus funciones, incurren en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”. ¿No acaso “congelar” (dejar sin dictaminar, no respetando los términos previstos por los ordenamientos) una iniciativa podría ser causa para fincar responsabilidades? Si un legislador defendiera una iniciativa para proteger a un gremio o sector en detrimento del interés general, o conociera de una violación grave al orden jurídico y no cumpliera su deber de denunciarlo, ¿no estaría incurriendo en responsabilidad política? Además de la facultad para establecer los vínculos de la responsabilidad del legislador con las consecuencias de sus actos, la proclividad a no cumplir con sus obligaciones se ve agravada por la característica específica del derecho parlamentario, señalada por el jurista español Fernando Santaolalla:

...la sanción en caso de incumplimiento opera con un alcance muy diferente al que le es propio con carácter general en el mundo del derecho. Normalmente, una norma que resulta vulnerada puede llegar a ser impuesta, coactivamente si es necesario, a cargo de órganos específicos del Estado. En cambio, las normas del derecho parlamentario carecen de esta posibilidad... (Roldán Xopa, 2003, 23).

Es decir, además de que el Parlamento es complejo en sus funciones, el derecho que lo regula, dada su carencia de sanción, es frecuentemente incumplido. Las leyes que rigen el funcionamiento del Congreso son normas calificadas por la doctrina como imperfectas, en virtud de que carecen de sanción. Si a esto se agrega que no hay reelección en el caso mexicano —que permitiría una evaluación del desempeño de los representantes por parte de los ciudadanos—, se explica por qué las cámaras resultan bastante relajadas en el cumplimiento de sus funciones. Así, sin ataduras jurídicas sancionables en caso de su violación y sin un vínculo electoral con sus representados que les permita examinar periódicamente su desempeño, los miembros del Poder Legislativo mexicano son menos proclives a cumplir con sus obligaciones como representantes populares. Por los criterios de su conformación, el Legislativo es el más flexible de los tres órganos del poder en la inclusión de representantes a las cámaras. Esto le da una característica heterogénea que dificulta su trabajo, sobre todo si son asambleas muy numerosas, como sucede en México. El Po-

der Legislativo se integra mediante elección popular y está sujeto a la postulación que los partidos hacen de sus candidatos. Sus miembros no están sometidos al rigor de la integración del Poder Judicial o a la del Poder Ejecutivo. En el Poder Legislativo, dada su dimensión, el filtro es demasiado dúctil, por lo que se pueden incorporar quienes no tienen un perfil auténticamente parlamentario. Incluso ha habido voces que, intentando mejorar a quienes arriban al Parlamento, pretenden señalar requisitos de escolaridad, lo cual riñe con el principio de representación democrática. En los Parlamentos europeos se han creado órganos especializados que orientan a los legisladores para el mejor desempeño de sus funciones, práctica que ya se está dando en los latinoamericanos. En México, estos apoyos parlamentarios se han venido incorporando en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

En otras palabras, los criterios para reclutar a los integrantes del Poder Legislativo son un tanto más flexibles que los del Ejecutivo y los del Judicial. Los legisladores surgen en campañas políticas preñadas de una serie de ingredientes que en muchas ocasiones atentan contra una buena racionalidad en la selección de mujeres y hombres que deben tener cualidades específicas. Los tiempos recientes, con su mercadotecnia y los medios de información masiva, agravan aún más las circunstancias para integrar buenos Parlamentos. Como bien lo expresa la filósofa y escritora Ikram Antaki (2000, 138):

En la democracia, las pasiones son diarias, los periódicos dan a la vida pública una vulgaridad desconocida y crean un clima de agitación emocional permanente. Esta agitación no contiene necesariamente los problemas verdaderos, y levanta más pasiones falsas que grandes asuntos políticos; la demagogia crece. En las elecciones, la nación entera se entrega a un estado febril; luego, las emociones caen. La democracia es propicia para las pasiones artificiales y, periódicamente, para las crisis emocionales nacionales. La democracia tiene tres pasiones dominantes: la de los bienes materiales (el bienestar), la de la igualdad y la de la libertad; todos pueden llegar al delirio y constituir un peligro para la democracia misma. La lucha contra estas pasiones es permanente, y no se acaba jamás. Las instituciones tienen una influencia moderadora.

Asimismo, la responsabilidad del legislador es un tanto compleja y difícil de determinar en casos específicos, dado que se diluye en las imbr-

caciones del trabajo legislativo y sobre todo en el pleno de la asamblea. En la historia parlamentaria, prácticamente no se dan casos de legisladores sancionados por su mal desempeño. En el caso de México, donde apenas se está consolidando una auténtica asamblea parlamentaria, ya se dan casos de notoria irresponsabilidad. Ante la falta del premio o sanción electorales que caracteriza a los regímenes con reelección legislativa, el desempeño de los legisladores queda sujeto en gran medida a su propia voluntad. Otro aspecto importante es la falta de experiencia, pues cuando el legislador apenas está aprendiendo su tarea debe despedirse del Parlamento. En este sentido, diría que el representante popular realiza un trabajo de “hágalo por usted mismo”, esto es, él le imprime al cargo el valor que desea darle. Así, como puede simplemente vegetar y disfrutar de prebendas y prestaciones, puede también empeñarse en tal forma en una serie de tareas —si lo sabe hacer con talento y dedicación— que resulten fructíferas para beneficio de su país o de la entidad que representa. Habrá que avanzar en el propósito de diseñar mecanismos para mejorar el Parlamento con propuestas específicas, como se hará en su oportunidad.

II. LUGAR DE ENCUENTROS

Podría decirse que el Poder Legislativo tiene un nombre equivocado, cuyo origen está en el régimen presidencial y en el afán de darle preponderancia a su capacidad de hacer leyes, cuando en realidad sus funciones más importantes son de otra índole, como en su oportunidad se analizará. Desde mi punto de vista, sin importar el tipo de régimen, debe referirse a esta institución como el Parlamento, probablemente la pieza más complicada de un régimen democrático. Constituirlo implica partir de varios supuestos: a la razón se puede llegar mediante la confrontación de ideas; la política puede ser conducida con sentido común; el debate permite darle eficacia a las políticas públicas; la verdad puede ser descubierta por los representantes populares mediante la información y la investigación; el poder puede ser sometido a control y orientado a la búsqueda del bien común; la realidad puede ser modelada por leyes; la transparencia permite una vida pública más sana; los valores se pueden difundir desde una institución estatal; opinión pública y representantes populares pueden construir un diálogo permanente que, en la orientación recíproca, permita generar la cultura que la democracia requiere; los partidos políticos

pueden llegar a acuerdos fundamentales sin que esa convergencia sea señal de debilidad de una de las partes; se puede debatir con orden; siempre hay valores superiores por encima de las discrepancias partidistas; quien ejerce el poder en forma equivocada puede ser sometido a juicio; hablando se entiende la gente, entre otros.

Añadiría que tal vez su tarea más importante sea evidenciar los hechos, darle relevancia a la verdad. En todo gobierno, el mal mayor radica en la deformación de la realidad, que es una forma de mentir. La verdad debe hacerse evidente y esa es la tarea del Parlamento. La verdad tiene fuerza regeneradora y es por ello que todas las culturas y las religiones la consideran como fuente de depuración. Por eso también la enfermedad más grave del Parlamento es la insensatez propia del asambleísmo y sus dificultades para encontrar la verdad. La razón del debate, que es la vida del Parlamento, se sustenta en que todas las fracciones parlamentarias tengan el propósito fundamental de buscar la verdad. Es un compromiso moral que le da sentido al Parlamento. Ahí está la necesaria vinculación de la ética y la política. José Vasconcelos expresaba que “la verdad es lujo de naciones fuertes”. Podría aseverar que el nivel de civilidad y de confianza de los pueblos, factor que hoy se pondera como sustancial para alcanzar niveles de desarrollo y bienestar, es factible de ser medido por el grado en que se respete la verdad.

La vida política es compleja y requiere de mecanismos que la simplifiquen y la hagan accesible. La política presupone que los hombres tienen la capacidad de distinguir entre lo que son, lo que quieren y lo que deben ser. Éstas son tareas del Parlamento. Parte, desde luego, de que puede haber consensos como resultado de la contraposición de propuestas. Su función, además de encontrar la verdad, es sumar voluntades en torno a compromisos. Esto permite la marcha institucional de una nación conducida democráticamente. Su finalidad es, pues, el compromiso, la suma de voluntades, la expresión de la soberanía popular.

El Parlamento es la institución que, en las democracias, se propone resolver los conflictos mediante acuerdos, en contraste con las dictaduras o con los sistemas autoritarios, donde los conflictos se evitan cooptando, anulando o eliminando a quien los provoca. En la democracia los sujetos protagónicos son los ciudadanos. Las pasiones que surgen en el seno de la democracia requieren de instituciones que las atemperen. Precisamente ésta es una de las tareas de los Parlamentos: templar las pasiones ciuda-

danas haciendo prevalecer la razón. Eso explica en muchos casos lo conculso que pueden ser sus sesiones. El Parlamento es un mosaico que representa a un país con todas sus virtudes y todos sus vicios; es un aparador en el que se exhibe el carácter de una nación. Una conclusión se hace evidente: las confrontaciones violentas disminuyen y, por lo tanto, se fortalece la gobernabilidad y el orden social en la medida en que los grandes asuntos nacionales se traten en el seno de los Parlamentos. El escritor búlgaro Elías Canetti (1977, 185) describe la esencia del sistema parlamentario en los siguientes términos:

Nadie creyó jamás, realmente, que la opinión de la mayoría en una votación sea asimismo por su mayor peso la más sensata. Voluntad se opone a voluntad, como en una guerra; a cada una de estas voluntades pertenece la convicción del mayor derecho propio y de la propia razón; es una convicción fácil de encontrar, se encuentra por sí misma. El sentido de un partido consiste justamente en eso, en mantener despiertas esta voluntad y esta convicción. El adversario, que queda en minoría, de ningún modo se somete porque de repente ya no cree en su derecho, sino simplemente se da por vencido. Le resulta fácil darse por vencido, pues nada le sucede. De ninguna manera es castigado por su anterior actitud hostil. Si se tratase de poner su vida en juego reaccionaría de forma muy distinta. Pero cuenta con futuras batallas. Su número no tiene límite fijado y no es muerto en batalla alguna.

Nada es más peligroso que el ver muertos entre estos vivos. Una guerra es una guerra porque incluye muertos en el resultado. Un Parlamento es un Parlamento mientras excluya muertos.

Si como afirma el filósofo y militar alemán Karl von Clausewitz (Borja, 1997, 477), “la guerra es la continuidad de la política sólo que con diferentes medios”, el Parlamento es el campo de batalla de la política, en el que las armas son las palabras. El Parlamento constituye también una válvula de escape para el fanatismo y la sinrazón. La historia demuestra que el fanatismo es una epidemia que nutre a los regímenes totalitarios y a las dictaduras. Es preciso, para la democracia, encontrar formas para abatir el fanatismo y la insensatez. Hasta en las discusiones más insulsas y aparentemente innecesarias, el Parlamento cumple sus objetivos al dar curso a las inconformidades, y así fortalecer la paz social. ¡Cuántos parlamentarios desdeñan liderazgos populares para, en cambio, pronunciar

intervenciones vehementes aunque casi siempre sus propuestas sean desechadas!

Huelga decir que el Parlamento es una institución sumamente vulnerable y delicada. Es fácil entorpecer su trabajo, aun por el más pequeño grupo parlamentario si ése es su propósito. Añadiría también que cuando falla el Parlamento y no brinda soluciones concretas a los problemas de una nación, se puede retroceder a las formas más brutales de regímenes totalitarios y autoritarios, como se expuso en el capítulo anterior.

Conformar al Parlamento como institución política con la cultura correspondiente, así como su reglamentación interna, ha sido labor del talento del hombre desde las más incipientes formas de organización política. No ha sido conquista de una sola nación. Las reuniones de los primeros grupos de notables para tomar decisiones e intercambiar puntos de vista se dieron casi seguramente en todas las civilizaciones que han existido a lo largo de la historia: lo mismo que los griegos en el Ágora, que los romanos en el Senado, que los vikingos en sus *Ting* (asambleas decisorias de los años 600 a 1000 d.C.), que Carlomagno con los Doce Pares de Francia y el principio de *primus inter pares* en el siglo IX, o que los caballeros de la Mesa Redonda de Ricardo Corazón de León en el siglo XIII. Inclusive en México, en el mundo prehispánico, hay testimonios de órganos colegiados o bien de asambleas en las que se discutían los asuntos públicos. Los indios tzeltales, tzotziles y tojolabales de Chiapas se reunían debajo de la ceiba —árbol madre— para debatir sobre distintos temas.

Tal como señalan Bobbio, Matteucci y Pasquino, “el nacimiento y desarrollo de las instituciones parlamentarias dependen de un delicado equilibrio de fuerzas entre el poder central y los poderes periféricos... Las asambleas parlamentarias se convierten entonces en reuniones de embajadores de entidades políticas autónomas sin adquirir una conciencia unitaria de representación nacional” (2002, 1123).

III. EL DIÁLOGO

El Parlamento se sustenta en el diálogo. Vale la pena detenerse en algunas citas magistrales para entender lo que el diálogo significa. La primera de ellas, del economista francés François Perroux, en el prefacio al tomo primero de las obras completas de Carlos Marx:

Se designa sumaria y exteriormente al diálogo como un intercambio de palabras libres y una acción libre. Se intercambian palabras portadoras de imágenes, ideas, conceptos, juicios. Ambos sujetos toman una y otra vez la iniciativa; cada uno de ellos tiene la capacidad o la facultad de decir y contradecir...

Más elementalmente, el diálogo implica que la comunicación es posible. El dinamismo del diálogo es doble: procede de la espontaneidad del espíritu que dice y contradice; se alimenta con la inagotable riqueza de los valores. Jamás el diálogo se confunde con una praxis que llegase a hacer de una verdad una contraverdad, de una injusticia una justicia (Hauriou, 1971, 70).

El diálogo debe reunir ciertas cualidades. Lo expresa, en esta segunda cita, uno de los mejores parlamentarios mexicanos, Juan José Hinojosa (*Diario de los Debates*, 1968):

El diálogo determina ciertas condiciones mínimas para que realmente lo sea. Que el adversario nos ayude a buscar la verdad; que no enarbole con soberbia su verdad, sino que entienda el diálogo como apasionada búsqueda de la verdad, con mente abierta para enriquecer en el choque de ideas su propia postura. Presupone escuchar, no sólo abrir los oídos a lo que se dice sino escuchar con la inteligencia abierta y con el corazón iluminado de caridad. No es simple yuxtaposición de monólogos. El diálogo, insisto, porque es el dato básico y fundamental, es búsqueda apasionada, inteligente, de la verdad. Debe estar iluminado y nutrido en la pasión, en la llama, en la discrepancia, pero esta pasión y esta llama y esta discrepancia se vuelve diálogo, no cuando se trata simplemente de exponer las ideas con la obsesión de que son definitivamente buenas porque son mías, sino cuando se tiene la mente abierta para escuchar al adversario, enriqueciendo la mente en la discusión y aceptando en un momento la parte expuesta por uno combinada con la del otro.

Entenderse, pues, mediante el diálogo, es consustancial a la condición humana. Como bien lo dice Giovanni Sartori, el Parlamento es también un mecanismo de transformación. En una conferencia en el Instituto Italiano de Cultura de Uruguay, en 1998, Sartori expresaba:

En el fondo, el Parlamento es un grupo de unas 500 personas que deben “procesar” decisiones. Es decir que le llegan asuntos, demandas de la so-

ciudad, problemas serios y debe arreglárselas para solucionarlos. El Parlamento es sólo una máquina de transformación y lo importante entonces es que sea capaz de efectuar esas transformaciones... es la transformación de las demandas de la sociedad en decisiones de gobierno...

Norberto Bobbio (1984, 49) insiste en la necesidad de la coincidencia:

...no quiero decir que la democracia sea un régimen en el disenso y no en el consenso; quiero decir que, en un régimen basado en el consenso no impuesto desde arriba, alguna forma de disenso es inevitable, y que solamente allí donde el disenso es libre de manifestarse, el consenso es real, y que solamente allí donde el consenso es real, el sistema pueda llamarse justamente democrático.

Otra característica peculiar del Poder Legislativo es su memoria. Los diálogos se conservan en el *Diario de los Debates*, registro de todas las deliberaciones, lo cual permite que tengan vigencia histórica. Por lo tanto, los aciertos y errores de legisladores y fracciones parlamentarias, al paso de los años, quedan consignados. Ese es un factor que impulsa el sentido del deber y de la responsabilidad de los representantes populares.

IV. OPINIONES ENCONTRADAS

Dado que el Parlamento es una institución tan compleja, ha tenido críticos en toda la historia. Herodoto (Rojo, 1993, 35), refiriéndose a la reacción del rey Ciro cuando los espartanos lo amenazaron si atacaba las ciudades griegas del Asia Menor, puso en boca del rey estas palabras: “Hasta ahora no puedo temer a esta clase de hombres que en medio de su ciudad tienen un lugar determinado para reunirse y engañarse unos a otros con juramentos”. Hobbes, como buen exponente del pensamiento absolutista, lo critica acremente:

Un monarca recibe consejo de quien, cuando y donde él guste; y, en consecuencia, puede oír la opinión de hombres versados en la materia sobre la cual delibera, de cualquier rango o cualidad, y con tanta antelación y secreto como desee. Pero cuando una asamblea soberana tiene necesidad de consejo nadie es admitido [a dárselo], sino quienes tienen derecho a ello

desde el comienzo, y éstos son en su mayoría hombres más versados en la adquisición de opulencia que en la de sabiduría. Y han de dar su opinión en largos discursos que pueden excitar —y normalmente excitan— a los hombres a la acción, pero no guiarlos en su realización. Pues por la llama de las pasiones, el entendimiento nunca es iluminado, sino deslumbrado. Y tampoco hay ningún lugar, o momento, donde una asamblea pueda recibir consejo en secreto (Bobbio y Viroli, 2002, 98).

Ya en la época moderna, Edmundo Burke, uno de los teóricos del Parlamento más connotados, describía la asamblea nacional como: "...una reunión de picapleitos provincianos que no estaban acostumbrados al ejercicio del poder, embriagados por su propia retórica, todos ellos deseosos de hacerse de un nombre proponiendo medidas legislativas que eran tan demagógicas como poco prácticas" (Dunn, 1995, 133).

Voltaire expresaba: "Prefiero ser gobernado por un león de buena raza y no por doscientos ratones de mi especie" (Pellet, 1995, 120).

Todo poder autocrático, obviamente, se opone al menor indicio de división, mediante la constitución del Parlamento. Seguramente esta institución fue, en los siglos XVII y XVIII, la más terrible pesadilla de los gobernantes europeos. Así, Luis XV envía una notificación a unos parlamentarios franceses en 1766 digna de ser transcrita: "Sólo en mi persona reside el poder soberano... sólo a mí pertenece el poder legislativo. Sin dependencia ni división... todo el poder público emana de mí... los derechos e intereses de la nación de los que se atreven a hacer un cuerpo separado del monarca descansan sólo en mis manos".⁶

Napoleón Bonaparte deseaba restringir al Parlamento a la función exclusiva de legislar. Así lo demuestra el siguiente comentario, atribuido a Napoleón, según el escritor británico Friedrich A. Hayek (1985, 250):

Nadie más respetuoso que yo de la independencia del Poder Legislativo; pero legislación no significa control de las finanzas públicas, crítica de la administración ni otras mil cosas de las que en Inglaterra se ocupa el Parlamento. El órgano legislativo debe legislar, es decir, debe hacer buenas leyes en virtud de la aplicación de principios científicos emanados de fuente jurisprudencial. Ha de respetar, sin embargo, la independencia del Ejecutivo si quiere ver respetada la suya.

⁶ Revista *Nexos*, México, núm. 269, mayo de 2000, p. 39.

Hubo notables parlamentarios que manifestaron serios temores ante el poder del Parlamento. Así, Robespierre advierte que puede ser un poder temible, y Thomas Jefferson (Valadés, 1998, 307) señala en una carta a Madison: “La tiranía de los legisladores es actualmente, y será durante muchos años todavía, el peligro más temible. El peligro del Poder Ejecutivo llegará a su vez”. El marxismo y sus seguidores fueron acérrimos enemigos del parlamentarismo. Lenin, de forma despectiva, calificaba a los Parlamentos de ineficaces y los llamaba “talleres de conversación”, los cuales debían ser eliminados pues resultaban inoportunos y perjudiciales. En un famoso texto denominado *Montesquieu, la política y la historia*, Luis Althusser, interpretando el pensamiento de Marx, hace una demoleadora crítica a Montesquieu y a su división de poderes, presentándolo como el simulacro de una forma clara de concentración del poder y como una maniobra para mediatizar la lucha y el enfrentamiento de clases. Carl Schmitt, en su texto *The Crisis of Parliamentary Democracy*, afirma: “Son muy pocos los que creen que las leyes justas y la política adecuada pueden ser alcanzadas a través de los artículos de periódicos, de los discursos y de las manifestaciones y de los debates parlamentarios” (Valadés, 1998, 53).

Enrique Serrano Gómez (1998, 87), uno de los estudiosos de Carl Schmitt, afirma lo siguiente al analizar el pensamiento de éste:

Los Parlamentos reales, lejos de ser el escenario de la argumentación racional de los representantes del pueblo, son el campo de luchas y compromisos entre grupos de intereses particulares que hacen a un lado el interés general. La disciplina partidaria anula toda polémica racional y convierte las sesiones parlamentarias en meros rituales, en una formalidad. Por otra parte, Schmitt observa que tampoco la exigencia de publicidad se cumple porque gran parte de las decisiones se toman por pequeñas comisiones parlamentarias de “especialistas”, alejadas del juicio y la crítica del resto de los miembros y del pueblo.

El que los Parlamentos sean ámbitos de regateos entre intereses particulares y no lugares de argumentación racional es, para Schmitt, demoleador de las ideas que sustentan a esa institución, porque ello significa que las leyes que de ellos emanan no son normas con validez general, sino expresión de la correlación de fuerzas. La situación “histórico espiritual” del Parlamento produce una “degradación” del orden jurídico, que Schmitt califica como la transformación del derecho en legalidad. La ley se convierte

en modo de funcionamiento de los procedimientos estatales, en mero instrumento de los compromisos y metas egoístas de las autoridades.

Agrega este autor que Schmitt también cuestiona la concepción de Max Weber sobre el Parlamento. Para este último es un medio para seleccionar a los líderes políticos; un camino para eliminar el diletantismo, permitiendo que los mejores y los más perseverantes alcancen dicho liderazgo. Schmitt considera muy dudoso que el Parlamento tenga la capacidad de formar y seleccionar a los líderes políticos, pues según él, hoy en día los miembros del Parlamento, más que políticos, son burócratas, títeres de poderes que permanecen ocultos. Muchos son los adversarios del Parlamento. El escritor y politólogo Juan María Alponete (2003, 152) hace un recuento de ellos:

En el terreno de los antiparlamentarios convergen muchos que se encuentran en posiciones irreductibles en tratándose de otras grandes cuestiones: los marxistas-leninistas, porque miran a la institución parlamentaria como una faceta del Estado burgués (la Revolución de 1917); los autoritarismos de derecha, porque la consideran un valladar para la implantación acelerada de su programa (es el caso del ascenso de Hitler y Mussolini); los neopopulismos, que plantean gobiernos plebiscitarios sin institución intermedia alguna; los eficientistas, que en un marco de crisis o de radical cambio estructural pugnan por desembarazarse de todo obstáculo institucional que conlleve costos de eficacia.

Grandes figuras de la historia han manifestado su opinión sobre el Parlamento. En una entrevista realizada por William Beatty Kingston a Bismarck, por ejemplo, éste manifestaba:

Un gobierno parlamentario constitucional es un régimen de un nivel muy elevado, basado en conocimientos extensos y especiales, así como en multitud de compromisos juiciosos; lo que ustedes, los ingleses, apropiada y concisamente llaman “toma y daca”. Ponerlo en manos de hombres ignorantes, teóricos, visionarios, entusiastas no versados en la historia y la realidad cotidiana de la política es simplemente una insensatez o, mejor dicho, una locura peligrosa. Lo único que vale con esa gente es una autoridad poderosa que, por supuesto, debe ser justa, con altas miras y, a ser posible, benevolente. Por otra parte, la autoridad sin límites y su ejercicio endurece a los funcionarios que, al fin y al cabo, son sólo humanos. El exceso de

burocracia es nocivo, pero tampoco es sabio imponer límites demasiado estrechos al poder y la dignidad del Estado. En su caso, opino que el Parlamento tiene demasiadas facultades para interferir con la autoridad del Estado y acosar a los gobiernos (Silvester, 1997, 136).

Pero no son menores las filas de quienes están en favor del Parlamento. Numerosos pensadores defienden las funciones que éste desempeña. Para tener una idea de las grandes funciones del Parlamento, de los peligros a que se enfrenta, así como de su enorme trascendencia hoy en día, es conveniente transcribir algunas citas. Esteban Dumont escribe en la introducción del libro *Tácticas parlamentarias* de Jeremy Bentham:

Afianzar la libertad de todos los miembros, ayudar la memoria, disponer en un orden correspondiente las cuestiones que se tratan, presentar una discusión metódica, llegar por último a la fiel expresión de la voluntad popular, y perseverar en sus empresas, éstas son las condiciones necesarias para la conservación de una asamblea política. De tres peligros inminentes que constantemente la rodean, tiene que precaverse: la precipitación, la violencia y el fraude. Dos enemigos mayores tiene siempre a sus puertas: la oligarquía, con la que el corto número domina los deseos de la mayoría, y la anarquía, por la cual, celoso cada uno de su independencia, se opone a la formación de un deseo general. ¿Cuáles son los medios defensivos de una asamblea política si la asaltan todos estos peligros? No tiene otro que su sistema interno, que puede salvarla en cuanto que él imponga habitualmente al cuerpo entero la necesidad de la moderación, la reflexión y la perseverancia.

Algunos defensores del Parlamento han resaltado las funciones que éste cumple. Por ejemplo, el politólogo estadounidense David Held (1992, 182 y 189), en referencia a la obra de Max Weber, señala:

Weber dio varias razones para justificar por qué el Parlamento era vital. En primer lugar, el Parlamento garantiza un grado de accesibilidad al gobierno. Como foro para el debate de la política pública, asegura una oportunidad para la expresión de las ideas e intereses rivales. En segundo lugar, la estructura de la discusión parlamentaria, la naturaleza del debate y el requisito de que para ser “persuasivo” es preciso lograr un alto nivel en la oratoria, hacen del Parlamento un importante campo de prueba para los aspirantes a líderes; los líderes deben ser capaces de movilizar la opinión

y de ofrecer un programa político plausible. En tercer lugar, el Parlamento proporciona un espacio para la negociación de posturas atrincheradas. Los representantes políticos toman decisiones de acuerdo con criterios distintos de la lógica de los procesos burocráticos y de las operaciones de mercado. Pueden mostrar las alternativas políticas a los individuos o grupos con intereses contrapuestos, creando de ese modo una oportunidad para el compromiso. Son capaces de formular conscientemente objetivos que respondan con las estrategias para el éxito electoral y nacional. Como tal, el Parlamento es un mecanismo esencial para preservar la competencia entre los valores.

Woodrow Wilson (2002, XXII) dice que para Bagehot —autor que mucho influyó en el pensamiento de Wilson—, “el gran escenario del debate, el gran motor de la instrucción política del pueblo y de la controversia sobre los asuntos públicos es la asamblea legislativa”, porque todo aquello que valga la pena y que por su relevancia política deba ser dicho, debe ser dicho en el Parlamento, el lugar en el que “los hombres de razón piensan persuadir a los demás”.

En el Primer Congreso Internacional de Modernización Parlamentaria (1989-1990), Jorge R. Vanossi enfatizó la vital importancia de la participación. Para este académico y parlamentario argentino, el caso más paradigmático son los Parlamentos, porque “sirven de vehículo para la participación... para fortalecer las instituciones y hacerlas más aptas para afrontar las emergencias o las situaciones de crisis que se puedan sus- citar”.

V. ALGUNOS ANTECEDENTES

Como ya he dicho, la necesidad de discutir las decisiones políticas está presente desde las formas más embrionarias de organización política. Sin embargo, es preciso dar algunos antecedentes. Narcís Oliveras i Terradas (2000, 51) señala que:

La aparición de asambleas representativas es un fenómeno común a la edificación de los Estados europeos. Entre el siglo XII y el siglo XV la liberalización de los intercambios y las transformaciones de la estructura social comportaron, a ritmos diversos, la inadaptación de los consejos feudales, en los cuales príncipes y eclesiásticos decidían por sus vasallos.

La emancipación de las ciudades y, a la vez, la necesidad para los monarcas, que buscaban una soberanía efectiva, de obtener una amplia asistencia política, militar y financiera, requirió la presencia de delegados no pertenecientes a la nobleza o a la Iglesia. En las Cortes de León (1188), de Castilla (1189), de Aragón (1196), de Cataluña (1214), en Inglaterra (1215), en los Estados generales franceses (1302), concurren, junto a la nobleza y al clero, delegados elegidos.

Este legislador español resalta el papel de la Iglesia en el desarrollo medieval de las asambleas políticas seculares que practicaba un gobierno representativo por medio de sínodos diocesanos y concilios metropolitanos. La autora María Zambrano (1996, 174) aporta datos valiosos al respecto:

El pueblo vino a ser la realidad radical. “Nosotros que valemos tanto como vos y todos juntos más que vos”, le decían a los monarcas de Aragón los súbditos, cuando en las Cortes recibían su juramento. Pues esta manifestación del pueblo como realidad radical tiene sus raíces en la Edad Media y, por extraño que parezca, en la de España. Y coincide con el hecho de que en la Edad Media —consecuencia muy al descubierto del cristianismo— la persona humana emergiera, se incorporase, despertando como de un sueño.

Según el estudioso del derecho constitucional Arturo Pellet Lastra, el parlamentarismo es un fenómeno político que si bien comenzó a manifestarse lentamente en la Inglaterra medieval, sólo alcanza su apogeo y se define como un ámbito para deliberar, legislar y controlar a mediados del siglo XVIII. Llega a mencionar inclusive la fecha del acta de nacimiento cuando, el 15 de junio de 1215, Juan sin Tierra, presionado por los señores feudales,

...firmó un documento conocido desde entonces como la “Carta Magna”, la cual le aseguraba a sus súbditos que ninguna ayuda financiera podía ser exigida en el futuro sin el consentimiento del Consejo del Reino (Curia Mayor), en donde se sentaban los vasallos directos del rey, los señores obligados por el contrato feudal (1995, 20).

Ya señalaba en el capítulo anterior a Locke, a Montesquieu y a Rousseau como los padres del parlamentarismo moderno. No es coincidencia

que Locke haya sido contemporáneo de Isaac Newton, pues la teoría newtoniana de los equilibrios inspiró el inteligente esquema de la división del poder. El prestigiado jurista Diego Valadés señala (1998, 6) que la lucha contra el poder ha sido tan intensa como la lucha por éste, y afirma: “El Parlamento sigue siendo el órgano por excelencia para la defensa de la libertad política de la sociedad”. Es la institución que corresponde a la tendencia de la racionalización de la política en contra de la monarquía que exalta el poder y de la anarquía que ataca al poder. De alguna forma, la democracia liberal, con su división del poder, se aproxima al ideal del historiador Jacob Burckhardt, que compara al Estado con una obra de arte al escribir: “El Estado tiene que valerse de las reglas de la proporción, de la simetría, del equilibrio, de la armonía y de la perspectiva” (*ibidem*, 40).

VI. PARLAMENTOS INTERNACIONALES

Al inicio del siglo XXI nadie duda de la vieja cita de Hans Kelsen en el sentido de que el parlamentarismo es “la única forma posible de democracia”. Inclusive es una institución que ha trascendido las fronteras nacionales con la consolidación de los Parlamentos internacionales. Tal vez los más importantes sean los siguientes:

- a) *Unión Interparlamentaria Mundial*. Es la organización mundial más antigua, que agrupa a poco más de cien Parlamentos nacionales. Fue creada en 1889, en Londres, y tiene plena vigencia. Para ser miembro sólo se necesita la existencia en el país de un Parlamento formalmente constituido y ser invitado por otro Parlamento miembro de la Unión.
- b) *Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa*. Es la primera asamblea parlamentaria regional que nace en virtud de un tratado constitutivo, vigente desde 1949. Su sede está en Estrasburgo y la componen 170 delegados parlamentarios de veintitrés países. Sus fines son fundamentalmente la promoción de los gobiernos democráticos y el respeto de los derechos humanos. Se pronuncia a través de recomendaciones ante el Comité de Ministros. Sus áreas de actividad son nueve: derechos humanos, cuestiones políticas, edu-

cación y cultura, juventud, salud pública, medio ambiente, autoridades regionales y locales, y asuntos legales.

- c) *Parlamento Latinoamericano*. Nace en 1964 por iniciativa de Víctor Raúl Haya de la Torre, parlamentario peruano, quien convoca e invita a los parlamentarios de todos los cuerpos legislativos latinoamericanos. Entre el 7 y el 10 de diciembre de ese año tuvo lugar la sesión constitutiva, en Lima, con la presencia de 140 parlamentarios de 13 países y la ausencia de otros cuyos gobiernos eran dictatoriales. Algunos extraparlamentarios de estos países asistieron con carácter de observadores. La idea era lograr una coordinación política entre los Parlamentos latinoamericanos y uno de sus primeros propósitos fue estudiar la marcha de la integración económica latinoamericana en el seno de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Se ha perfeccionado mediante el Tratado de Institucionalización, suscrito también en Lima el 16 de noviembre de 1986, y actualmente vigente, luego de su ratificación por doce gobiernos de la región. El tratado contempla nueve principios, entre los que se destacan la defensa de la democracia, la integración latinoamericana, la pluralidad política e ideológica y otros varios principios de derecho internacional. Incluye, asimismo, doce propósitos amplios y ambiciosos. Son sus miembros los Parlamentos representados por delegaciones pluralistas.

Estas instituciones surgen con la finalidad de estudiar y buscar soluciones para todas las cuestiones de carácter internacional cuya ejecución debe hacerse preferentemente mediante una acción parlamentaria, así como para hacer sugerencias para su desarrollo con vistas a mejorar dichas instituciones. De hecho, la Organización de la Naciones Unidas, surgida en 1945, constituye un Parlamento en el que se delibera y se toman acuerdos. Desde el inicio de la Declaración de los Derechos del Hombre se insiste en la división del poder, y tanto en Europa como en África y América Latina han surgido los Parlamentos internacionales, que sin duda desempeñarán un papel fundamental ante el fenómeno de la globalización, cuya falla más importante radica precisamente en la carencia de instituciones internacionales en contraste con la impotencia de los Estados nacionales para diseñar sus propias políticas.

VII. EL CASO MEXICANO

En México, el Parlamento no ha estado exento de críticas a lo largo de su historia. Surgieron desde el inicio de su vida independiente. Agustín de Iturbide (Zavala, 1985, t. I, 139), el 17 de octubre de 1822, manifiesta que el Parlamento no ha producido la Constitución del imperio, razón principal para su conformación, y que sólo se ha ocupado de discusiones sin sentido.

El historiador y político Lucas Alamán formula también críticas al Parlamento. Lo hace en una famosa carta que le envía a Antonio López de Santa Anna en 1853. Jesús Reyes Heróles (1980, t. II, 393) sintetiza la propuesta de Alamán con las siguientes palabras:

Intolerancia, mantenimiento incólume de los bienes de la Iglesia; centralismo a rajatabla; nada de democracia popular. Gobierno de una clase privilegiada que subsiste —el clero— de los restos del ejército y de la clase pudiente. Todo ello, y no hay lugar a dudas, en tanto se trae un monarca español, aspirando las fuerzas conservadoras a encontrar en él un punto de apoyo ajeno al país.

Emilio Rabasa (1968, 3), tal vez el adversario más agudo y consistente del Poder Legislativo en México, describe lo que éste fue en los primeros años como República con las siguientes palabras:

En los veinticinco años que corren de 1822 [en] adelante, la nación mexicana tuvo siete congresos constituyentes que produjeron como obra una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y, como consecuencia, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover el desorden y encender los ánimos. Y a esta porfía de la revuelta y el desprestigio de las leyes, en que los gobiernos solían ser más activos que la soldadesca y las facciones, y en que el pueblo no era sino materia disponible, llevaron aquéllos el contingente más poderoso para aniquilar la fe de la nación con la disolución de dos congresos legítimos y la consagración como constituyentes de tres asambleas sin poderes ni apariencias de legitimidad.

Más adelante externa una idea que casi podría ser, en el pensamiento de Rabasa (1968, 150), el epitafio del Parlamento: “Errores de criterio, faltas de lealtad y aun de patriotismo es capaz la colectividad de hombres de buen criterio y patriotas cuando los alucina la omnipotencia de las facultades legislativas”. Este autor ejerció una gran influencia en la elaboración del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. Obviamente, dada la cercanía de Rabasa con Porfirio Díaz, Carranza no podía darle ningún crédito. No obstante, en el discurso pronunciado en diciembre de 1916 por el jefe de la triunfante revolución constitucionalista, la influencia se hace evidente:

Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte contra la dictadura, y por otra contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario.

Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso mediante una comisión de su seno denominada “gabinete”. En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa.

¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.

Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable de miembros en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales.

Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme, el gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete para responder a las frecuentes crisis ministeriales (Valadés, 1998, 358).

Como se aprecia, los detractores del sistema parlamentario mantuvieron férreas posiciones contra su instalación y operación. Sin embargo, los adeptos del Parlamento mexicano contrastan, y así surge la figura de

Francisco Zarco, cronista y extraordinario liberal del Congreso de 1856-1857. De Zarco (1999, 676), tal vez el más prominente defensor del Parlamento mexicano, es esta idea básica:

El gobierno y la oposición pueden dar decoro y dignidad a sus mismas contiendas, y contribuir así a la consolidación y al prestigio del régimen parlamentario.

Estas contiendas ofrecen embarazos, dificultades e inconvenientes, pero todo ello es preferible a las asonadas de las calles y de las plazas, y a los motines en que una soldadesca desenfrenada decidía antes de los destinos de la patria. La práctica del sistema republicano y de las instituciones liberales es difícil y complicada, y requiere el buen sentido del pueblo y la docilidad del gobernante para volver sobre sus errores y sobre sus extravíos. Es más fácil, es más sencillo el mecanismo del régimen despótico, en el que gobierna un solo hombre creyéndose inspirado de Dios o instrumento de una misión providencial, sin permitir que sus actos sean examinados ni juzgados por el pueblo, sujeto siempre a una obediencia pasiva. Entre estos dos sistemas, los pueblos han hecho ya su elección. A lo menos el pueblo mexicano no quiso aceptar el régimen del sable de Bazaine ni del cetro de Maximiliano, y a costa de su sangre, de su ruina y de inmensos sacrificios, prefirió el sistema republicano con todos sus inconvenientes, con todas sus dificultades. Dar solidez y perfección a este sistema es el gran deber que el patriotismo impone a nuestros conciudadanos, ya estén en el poder, ya estén en la oposición.

Alonso Lujambio (2000, 33), uno de los más lúcidos analistas de la transición hacia la democracia en México, expresa el siguiente punto de vista sobre el Congreso mexicano, aunque la referencia es solamente a una de las dos cámaras, ya que el Senado estaba manejado por el partido hegemónico:

La Cámara de Diputados es, sin lugar a dudas, el ámbito institucional que ha funcionado como motor de la transformación democrática de México, por lo menos por tres razones. En primer lugar, es el primer espacio que institucionalizó el pluralismo en los ámbitos colegiados de representación política, a partir de 1962, como resultado de la reforma constitucional que introdujo el primer correctivo proporcional al esquema electoral mayoritario del México posrevolucionario. En este sentido, la Cámara de Diputados es una instancia fundacional de la transición.

En segundo lugar, como resultado de la reforma política de 1977, y dado que las oposiciones apenas tenían alguna presencia en el resto de los ámbitos de representación política del país, la Cámara de Diputados se convirtió en el punto de encuentro por excelencia del conjunto de los partidos políticos y de sus cuadros dirigentes. Era una cámara con una clara mayoría del PRI. Pero era el ámbito de la convivencia plural entre los grupos políticos previo al inicio de la transición democrática del país, la instancia donde se produjo el contacto, el conocimiento y la relación personal entre miembros de distintos partidos políticos. No es fácil imaginar qué hubiera pasado con la transición democrática de México sin ese ámbito de construcción de interlocutores, de reconocimiento mutuo entre actores políticos, de convivencia continua y difícil, pero a la postre productiva, que fue la Cámara de Diputados.

En tercer lugar, a partir de 1988, la Cámara de Diputados es el elemento de la maquinaria constitucional que va a encender el motor del cambio democrático, al ver incrementado ahí el poder negociador de las oposiciones en los procesos de reforma constitucional.

En el mismo sentido se pronunció el constitucionalista Jaime Cárdenas Gracia (2002, 26) en su participación en el Primer Coloquio Internacional de Institutos de Estudios Legislativos y Letrados Parlamentarios:

El Congreso, como ningún otro órgano del Estado o poder del Estado, tiene un carácter *ad hoc* para un cambio democrático: su carácter representativo, su carácter plural y, además, que puede transformar los acuerdos políticos en nuevas reglas, en nuevas instituciones políticas.

Es decir, el Congreso podría ser este motor de la transición. No ha asumido hasta el momento ese rol histórico que podría desempeñar por sus características de pluralidad, por sus características de publicidad y de apertura y porque puede hacer de los acuerdos políticos nuevas leyes, nuevas instituciones, nuevas normas. Creo que es el ámbito privilegiado para que en México concluya la transición a la democracia.

VIII. UNA INSTITUCIÓN INSUSTITUIBLE

Al inicio del siglo XXI, y en medio de la discusión de cuál régimen es más adecuado, si el presidencial o el parlamentario, ningún estudioso de la política duda de las bondades del Parlamento. Podría analizarse el avance democrático de las naciones de acuerdo con un ejercicio simple:

dime qué clase de Parlamento tienes y te diré qué clase de democracia eres. Donde los Parlamentos funcionan conforme al diseño jurídico correspondiente, las naciones tienen un más sano desarrollo y la ciudadanía se ve protegida en sus derechos fundamentales. No estoy afirmando que el régimen parlamentario sea mejor que el presidencial —discusión ya bastante abordada por teóricos como Giovanni Sartori y Juan Linz—, sino la necesidad de que funcione, en cualquier régimen, la asamblea parlamentaria.

Ahora bien, Parlamentos y partidos políticos, instituciones totalmente imbricadas y que no pueden funcionar unos sin los otros, han sido atacados y vituperados con gran frecuencia, pero nadie ha propuesto su extinción o su sustitución. Sin ellos, lo repetiré hasta el cansancio, no hay democracia. Este análisis histórico y doctrinario arroja una lección: la necesidad de que funcionen asambleas deliberativas auténticas. Nos atrevemos a afirmar que los resultados por obtener determinarán la consolidación de la democracia. Efectivamente, el Parlamento, como bien lo expresa Ortega y Gasset, es “la cima de las instituciones democráticas”. De sus integrantes, considerados individualmente o como fracciones parlamentarias, dependerá nuestro futuro. De su madurez para alcanzar acuerdos y para darle prioridad al interés nacional dependerá una gobernabilidad sustentada en legitimidad democrática.

El Parlamento es una manifestación de la civilidad, pero no hay nada más obcecado que una asamblea mezquina, aferrada a una idea por intereses oscuros o por terquedad. Las asambleas esconden irresponsabilidades; son susceptibles de manipulación y proclives a privilegiar pasiones sobre razones. Sin embargo, y ésta sería la paradoja del Parlamento, no hay otra forma de darle racionalidad a la política. Se llega a la conclusión de que la participación vale la pena, que es factible modificar la realidad, por adversa que pueda ser, por el querer y la voluntad del hombre. Ha sido consecuencia de las más nobles aportaciones al pensamiento político. Se amalgamaron distintas ideas; unas surgidas en Inglaterra, con una clara obsesión por el control del poder; otras en Francia, en su anhelo de proteger derechos humanos. Todo ello habrá de conjugarse para conformar las instituciones republicanas de los Estados Unidos de América, donde sus fundadores tenían una permanente aflicción —así podría denominarse— por evitar los excesos del poder, conscientes de los enormes peligros que conlleva su ejercicio y tal vez derivado del senti-

miento de emigrantes que habían sufrido en carne propia la represión por ejercer sus derechos. Pero el Parlamento no se queda tan sólo en eso. Es también un factor de identidad, una búsqueda permanente de perfeccionamiento para ser un instrumento de la sociedad abierta, en términos del gran filósofo Karl Popper, quien denomina sociedad cerrada a la sociedad mágica, tribal o colectivista, y sociedad abierta a aquella en que los individuos deben tomar decisiones personales. Popper ubica el inicio de esa filosofía como una formidable revolución que data de los griegos y la pondera como una de las grandes ideas sustentadoras de la civilización occidental. Popper (1989, 181) hace el siguiente elogio de los griegos y de su gran aportación:

En Grecia se observan las bases incipientes de los valores de la cultura parlamentaria. Sócrates puede ser considerado como el precursor de las ideas que sustentan la institución del Parlamento. Es el pionero en el señalamiento de la necesidad de discutir, confrontar y analizar previamente ideas para tomar decisiones, y aun ya adoptadas, no asumirlas como definitivas, para siempre buscar su perfeccionamiento mediante el cotejo con lo que en la realidad acontece al ser aplicadas.

Las siguientes palabras de Popper (*ibidem*, 12) lo corroboran:

Advierto ahora con mayor claridad que nunca que aun los conflictos más graves provienen de algo no menos admirable y firme que peligroso, a saber, nuestra impaciencia por mejorar la suerte de nuestro prójimo. Efectivamente, esos conflictos no son sino los residuos de la que constituye, quizá, la más grande de todas las revoluciones morales y espirituales de la historia: de un movimiento iniciado tres siglos atrás, que responde al anhelo de incontables hombres desconocidos de liberar sus propios seres y pensamientos de la tutela de la autoridad y el prejuicio: la empresa de construir una sociedad abierta que rechaza la autoridad absoluta de lo establecido por la mera fuerza del hábito y de la tradición, tratando, por el contrario, de preservar, desarrollar y establecer aquellas tradiciones, viejas o nuevas, que sean compatibles con las normas de la libertad, del sentimiento de humanidad y de la crítica racional. La voluntad de estos seres no es quedarse cruzados de brazos, dejando que toda la responsabilidad del gobierno del mundo caiga sobre la autoridad humana o sobrehumana, sino compartir la carga de la responsabilidad o los sufrimientos evitables y

luchar para eliminarlos. Esta revolución ha creado temibles fuerzas de destrucción, pero esto no impide que el hombre llegue a conquistarlas para el bien, en un futuro no lejano.

Popper (*ibidem*, 185) enuncia las enseñanzas socráticas:

...su intelectualismo, es decir, su teoría igualitaria de la razón humana como medio universal de comunicación; su insistencia en la honestidad intelectual y en la autocrítica; su teoría igualitaria de la justicia, y su doctrina de que es mejor ser víctima de una injusticia que cometerla con los demás. Es esta última doctrina, en mi opinión, la que mejor puede ayudarnos a comprender la médula misma de sus enseñanzas, de su credo individualista, de su creencia en el individuo humano como fin en sí mismo.

Todas estas ideas son, sin duda, necesarias en una vida parlamentaria sana; todas son ineludibles para alcanzar compromisos y consensos. Insisto, son los valores que constituyen la cultura parlamentaria que, como trataré en su oportunidad, es consustancial a un buen desempeño de las asambleas deliberativas. Es, pues, el Parlamento, parafraseando a Popper, un instrumento fundamental de la sociedad abierta. Es por ello que el Parlamento debe verse como una institución que busca procesar las diferentes visiones de la realidad política, en el afán de resolver los conflictos sociales. Es la institución que parte de la idea *popperiana* de que toda ingeniería social es perfectible porque, a final de cuentas, aun enorgulleciéndose de su realismo y de su carácter científico, tiene fuertes dosis de utopismo que obliga a su permanente reconfiguración y cambio.

El Parlamento parte de una idea: no hay nada predeterminado, todo tiene que ser rediseñado. Es una amalgama de las ideas de Maquiavelo en *El Príncipe*, pero también de Erasmo de Rotterdam en su *Educación del príncipe cristiano*; de Spinoza, con su ética; de Locke y su individualismo, pero también de los “niveladores” en Inglaterra, en el siglo XVII, en su afán por la igualdad. El Parlamento concentra la virtud de la República, el honor de la monarquía y la responsabilidad de la democracia. Una de las claves para saber si un sistema es democrático, una vez concluida su transición desde un sistema autoritario, consiste fundamentalmente en constituir un Parlamento. Ya en tiempos recientes, en el afán de establecer coincidencias, Samuel Huntington (1994, 153) pregunta ¿cómo se hicieron las democracias?, y él mismo responde:

Se hicieron por medio de los métodos democráticos; no había otro camino. Se hicieron a través de negociaciones, compromisos y acuerdos. Se hicieron a través de manifestaciones, campañas y elecciones, y a través de la resolución pacífica de diferencias. Las hicieron los líderes políticos en los gobiernos y en la oposición, los que tuvieron el coraje tanto de subvertir el sistema como de subordinar los intereses inmediatos de sus seguidores a las necesidades a largo plazo de la democracia. Las hicieron los líderes políticos, tanto del gobierno como de la oposición, que resistieron la provocación a la violencia de la oposición radical y de los conservadores del gobierno. Las hicieron los líderes del gobierno y de la oposición que tuvieron el buen criterio de reconocer que en política nadie tiene el monopolio de la verdad o de la virtud. Compromiso, elecciones y no violencia fueron la tónica de la tercera ola de democratizaciones. En diversos grados fueron la principal característica de la mayor parte de las transformaciones, reemplazos y traspasos de esta ola.

El mismo Huntington menciona las causas por las que las democracias no logran consolidarse. Lo hace al aventurar las posibilidades de una tercera contra ola. En todas ellas, sin señalar específicamente al Poder Legislativo, es evidente que las confrontaciones y la falta de acuerdos, de eficacia, de buen equilibrio de poderes, de modificaciones jurídicas necesarias, son factores que generan turbulencias y complican la consolidación de la democracia, por lo que se puede concluir que las deficiencias del Poder Legislativo se traducen en el deterioro de la gobernabilidad y de la legitimidad. El sociólogo Daniel Bell menciona factores de inestabilidad que, en variadas combinaciones, han provocado la inestabilidad social y la consiguiente pérdida de legitimidad del sistema político. Bell ubica en segundo lugar la ineficacia parlamentaria (1977, 174):

- 1) La existencia de un problema “insoluble”.
- 2) La existencia de un estancamiento parlamentario.
- 3) El crecimiento de la violencia privada.
- 4) La disparidad de sectores.
- 5) Los conflictos multirraciales o multitribales.
- 6) La alienación de la intelectualidad.
- 7) La humillación en la guerra.

La pluralidad social se refleja en el Parlamento, institución que, en su actuación, busca encauzarla en la homogeneidad de la democracia. Como señala el jurista alemán Hermann Heller (1985, 262):

Democracia debe ser formación consciente de la unidad de abajo arriba; todo representante debe seguir dependiendo jurídicamente de la voluntad comunitaria. El pueblo como pluralidad debe constituirse, a sí mismo y de manera consciente, en pueblo como unidad. Para que sea posible la formación de unidad política tiene que alcanzarse un cierto grado de homogeneidad social. Mientras haya fe en esa homogeneidad y se admita que es posible llegar a la unidad política por la discusión con el adversario, se podrá en tanto renunciar a la opresión mediante poder físico y se podrá hablar con el contrincante. Por ello anda muy lejos Carl Schmitt de atinar con el “núcleo espiritual” del parlamentarismo, cuando, prisionero del hechizo irracional que hay en el mito de la violencia, designa la fe en la publicidad de la discusión y en el hallazgo de la verdad a través del libre contraste entre las opiniones como la *ratio* del Parlamento. Tal vez haya hallado esta fundamentación una acogida favorable en otro tiempo entre algunos apologetas del racionalismo y, en la actualidad, entre los enemigos del parlamentarismo. Propiamente hablando, no es la fe en la discusión pública en sí misma la base espiritual e histórica de este último, sino la fe en la existencia de una base común de discusión y, con ella, en la posibilidad de un *fair play* para con el rival en la política interior, un rival con quien se cree posible, desechando el empleo de la fuerza bruta, poder ponerse de acuerdo. Allí donde se desvanece esta conciencia de homogeneidad, se convierte en partido dictatorial el hasta entonces dialogante.

Tiene el Parlamento, pues, frente a las funciones del Poder Judicial y del Ejecutivo, que podrían calificarse de más concretas, tareas intangibles de difícil explicación pero cuya trascendencia es innegable porque buscan integrar una nación en torno a valores. No es atrevido afirmar que el Parlamento es un recinto ético por su elevada función de definición nacional.

IX. CONSIDERACIONES FINALES

Insisto en una idea ya esbozada para resumir la evolución del Parlamento en su etapa final. Su mayor avance tuvo lugar en Inglaterra entre 1649 y 1660. Con la decapitación del rey Carlos I, las últimas veleidades del absolutismo inglés fueron aniquiladas. La restauración de Carlos II más tarde será prudente; el rey acepta en 1679 el *Bill de Habeas Corpus* que garantiza la libertad individual. Jacobo II es expulsado por haber tra-

tado de abolirlo, y en 1689 el Parlamento impone a los nuevos monarcas, Guillermo y María, un *bill* de derechos que garantiza la supremacía de la ley sobre el soberano. En 1690, Locke deduce el glorioso sentido de la revolución en su *Tratado del gobierno civil*, en el que refuta la doctrina del derecho divino, y expresa la superioridad del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo. Esta obra proporciona el punto de partida de la ideología liberal del siglo XVIII. En Francia se da otro dato sobresaliente en contra del absolutismo el 21 de enero de 1793: la ejecución de Luis XVI, un desafío lanzado a toda Europa que no podía dejar de tener repercusiones. Este hecho señala un profundo corte con el pasado, corte que es voluntario: la República destruye a la realeza de manera irreversible y se prohíbe voluntariamente toda posibilidad de vuelta atrás. Estos dos partaguas históricos en contra del pensamiento absolutista conforman, junto con la constitución de las instituciones republicanas de las colonias estadounidenses, los vigorosos antecedentes democráticos, siendo el Parlamento su punto central. Tocqueville (1973, 668) señala antecedentes que pudieran ser los primigenios de textos constitucionales: “Los emigrantes que crearon el Estado de Rhode Island en 1638, los que se establecieron en New Haven en 1637, los primeros habitantes de Connecticut en 1639, y los fundadores de Providencia en 1640, comenzaron igualmente por redactar un contrato social que fue sometido a la aprobación de todos los interesados”.

Es, pues, el Parlamento, el eje del consenso democrático. Y precisamente en las funciones tan relevantes y trascendentales que debe asumir radica la explicación de sus dificultades para constituirse en la fuerza motora que le imprima dinamismo a todo el poder. Está llamado a tan nobles tareas que frecuentemente se queda en el intento. Sin embargo, aun en ese terreno de la intencionalidad, impulsa el mejoramiento del sistema político y de la sociedad. Sus fines rebasan el ámbito político para ser también un factor ético en el mejoramiento de la sociedad. Puede haber una dictadura o un sistema autoritario con un buen Poder Ejecutivo y con un buen Poder Judicial, pero jamás con un buen Poder Legislativo. Ésta es la esencia misma de la democracia, y si bien es difícil de constituir, ello no sugiere que pueda ser relevado; solamente queda su permanente mejoramiento en todos los órdenes. Es, igual que la democracia, siempre perfectible, y por eso es menester contar con mecanismos de superación.

Un Parlamento, en tanto parte de la democracia, tiene que ser siempre crítico, única forma de conservar la semilla de la inconformidad para su constante reforma. Ha sido calificado por los estudiosos de la política con distintas denominaciones que evocan las cualidades que debe tener. Así, se le ha llamado “escudo” por ser defensa de los derechos humanos y freno a los abusos del poder; “amortiguador”, pues una de sus funciones consiste en disminuir los conflictos proponiendo soluciones y logrando acuerdos; “fusible”, ya que al recibir todas las descargas de los problemas del exterior, evita que se dañe el sistema en su conjunto; “fonógrafo” porque difunde en forma amplia las demandas populares; “barómetro”, pues nos da una idea de la temperatura política que prevalece en una sociedad; “detonador” porque en muchos de sus debates y de sus propuestas se da el arranque de cambios en la sociedad; “espejo” porque refleja no tan sólo lo que la sociedad es, sino lo que quiere ser; “lupa” porque pone la atención en todos los elementos que constituyen las políticas públicas, fundamentalmente en sus costos y en sus beneficios; “ceceo”, porque para muchos el Parlamento constituye el filtro por donde han de pasar los políticos para arribar a diferentes posiciones de liderazgo. Esto es en el escenario de que cumpla sus tareas; cuando esto no es así, recibe los peores calificativos. Tal vez el más frecuente y el más pertinaz sea el de “circo” y “teatro”, que esconde los peores vicios de la vida pública. Lo cierto es que, en los diferentes modelos de democracia, como protección, desarrollo, equilibrio y participación, el Parlamento desempeña un papel fundamental.

El éxito del Parlamento, en un régimen presidencial, consiste en alcanzar el equilibrio entre un gobierno transparente —y sujeto a control— y su eficiencia y capacidad para tomar decisiones. Eso nos conduce a la legitimidad democrática con gobernabilidad, con el agregado de la consciente y responsable participación ciudadana. Como bien lo expresa el historiador y político peruano Pedro Planas (2001, t. I, XXXII) en su magnífica investigación:

...en el juego de legitimidades no hay sólo dos actores (el Congreso y el Ejecutivo) sino tres y de diversa incidencia: la mayoría que eligió al Congreso, la mayoría que eligió al Ejecutivo y una mayoría social realmente vigente que demanda y se expresa en forma dinámica ante los actos de ambos poderes. El desafío del Congreso reside, precisamente, en su capacidad para recoger y sintonizar —y para hacer sintonizar al Ejecutivo también— con las demandas de este tercer actor, que es el decisivo.

En gran parte de la historia de la mayoría de los países de América Latina, el Parlamento no ha desempeñado el papel señalado por las leyes. Los sujetos protagónicos fueron los caudillos, el ejército, el clero o la alta burguesía. De esto da cuenta una amplia literatura, inclusive en el género de la novela, donde destacan algunos premios Nobel como Gabriel García Márquez (*El otoño del patriarca*) y Miguel Ángel Asturias (*El señor presidente*). Agregaría a Ramón del Valle-Inclán con su *Tirano banderas* —tal vez la obra pionera de este tema literario—; a Augusto Roa Bastos, con su obra *Yo el supremo*; a Alejo Carpentier, con *El recurso del método*; a Martín Luis Guzmán, con *La sombra del caudillo*, y a Mario Vargas Llosa, con su obra *La fiesta del chivo*. Es en la década de los años noventa del siglo pasado cuando el Parlamento empieza a tener una importancia preeminente y continuada. Planas (2001, 3) hace la siguiente reflexión:

América Latina goza de una etapa de relativa estabilidad. Gobiernos electos se suceden unos a otros, en elecciones admitidas como limpias por los candidatos derrotados. La alternancia y el pluralismo son hechos comunes. Guerras fratricidas que inundaron de sangre América Central, ceden paso a discusiones programáticas y a elecciones reñidas que inundan la calle de propuestas, lemas y colorida folletería. En la Asamblea de Guatemala comparten asientos tres ex presidentes y dos ex comandantes de la guerrilla. Aliados inesperados, como Violeta Chamorro y un sector sandinista en Nicaragua, o como Balaguer y Peña Gómez en República Dominicana, pactaron reformas para acortar el poder presidencial y democratizar el ejército. En Brasil, Venezuela, Perú y Ecuador, el Congreso se deshace de un gobernante acusado de inescrupuloso, sin provocar la ruptura del régimen institucional. En Guatemala, una Corte Constitucional frenó una tentativa golpista ordenando al ejército y al Congreso restaurar la vida democrática; y los panameños rechazaron en masa el intento de imponer por referéndum una reelección presidencial.

De la consolidación del Parlamento dependerá la consolidación de la democracia. Eso es lo que hoy está en juego en México y en América Latina.

Al igual que con el principio de la división del poder, menciono a los teóricos más relevantes que le dieron forma al Parlamento, sus tareas, sus principios y sus funciones. Al decapitar al rey Carlos I y defender al Par-

lamiento, Oliver Cromwell (1599-1658) se convierte en el enemigo pionero del absolutismo. Juan Milton (1608-1674) apoya al partido del Parlamento y es un defensor de la libertad de expresión y precursor del individualismo dominante en el siglo XIX. Edmundo Burke (1729-1797) es uno de los teóricos fundacionales en el estudio del trabajo del Parlamento. Henry Bolingbroke (1678-1751) es pionero en el arte de la negociación y del acuerdo, reconocido por su desempeño para alcanzar los Tratados de Utrecht en 1713. David Hume (1711-1776) es de los primeros en advertir la partidización como la más grave falla de una asamblea deliberante. Jeremy Bentham (1748-1832) es pionero al advertir la necesaria publicidad con la que debe hacer su tarea el Parlamento. Alexis de Tocqueville (1805-1859) es un teórico analista del desempeño del Parlamento y de sus patologías. John Stuart Mill (1806-1873) vincula al Parlamento como el órgano idóneo para la defensa de la libertad. Walter Bagehot (1826-1877), con enorme visión, ubica el problema del choque entre asamblea parlamentaria y titular del gobierno.