

## *La tolerancia política en el quehacer parlamentario*

CÉSAR LANDA ARROYO

La ciudadanía percibe al Congreso Constituyente Democrático como una instancia actualizada de enfrentamientos entre los grupos parlamentarios mayoritarios y minoritarios, en tanto que se muestran intransigentes en su quehacer parlamentario. Frente a ello la tolerancia política se constituye como una utopía irrealizable relativamente; por cuanto, las circunstancias de crisis del país y la voluntad democrática constitucional, deberían ser los ejes que promuevan en los representantes parlamentarios a tomar actitudes concretas de mediación consensuadas, propias del derecho parlamentario moderno y democrático. En tal sentido, el artículo esboza, desde la perspectiva del derecho y la filosofía política: una noción de tolerancia política, el núcleo central de la misma y las perspectivas específicas que se perfilan para su práctica en el Congreso.

### *1. Concepto*

La tolerancia política supone siempre una relación de bilateralidad o alteridad, donde confluyen cuando menos dos sujetos, el Poder Ejecutivo y el Congreso, el gobierno y la oposición, la mayoría y la minoría parlamentaria; asimismo, la tolerancia hace referencia tanto a la manifestación de opiniones como a la realización de acciones. Entonces, al concretar la acción política de manera tolerante, se pone en pie de igualdad la verdad política de los distintos sujetos que proceden u obran de modo racional, ante cualquier manifestación del conflicto de intereses en la sociedad.

Pero, la tolerancia adquiere vigencia real cuando revela su naturaleza propiamente ética y se presenta como el fundamento regulador de la política. Esto significa que los principios y los límites prácticos de la ética política de la tolerancia «son el orden absoluto y objetivo de los principios, por una parte, y el orden real y relativo de la convivencia humana»<sup>(1)</sup>.

La tolerancia política, entonces, es

<sup>1</sup> Alberto Bernárdez Cantón, Fundamentos de la Tolerancia Político-Religiosa, *Revista del Instituto de Ciencias Sociales I*, Barcelona, 1963, p. 71.

un principio racional que se adquiere a partir del ejercicio reiterado del proceso político democrático y designa en forma abreviada un esquema de comportamiento prudencial con la oposición parlamentaria y extra-parlamentaria democrática. Ciertamente que la tolerancia se constituye en un objetivo y método a la vez, regulador de las relaciones sociales, económicas y políticas. La tolerancia democrática se convierte en el elemento que orienta la acción humana a la consecución de los fines de libertad y bienestar de naturaleza racional, que han de ser necesariamente obtenidos a través de la concertación política parlamentaria, aún cuando no exclusivamente con ésta.

En consecuencia la tolerancia política parlamentaria no debe descansar sobre la existencia de criterios objetivos de verdad; mejor dicho, el ámbito de su espectro no debe ser dogmático aún cuando sí absoluto, en tanto se basa en las condiciones de cognoscibilidad práctica de la realidad socio-económica, a partir de la cual se establecen los criterios políticos y legales de enjuiciamiento recíproco del tolerado y del tolerante.

## II. Ambito de la tolerancia

La tolerancia política parlamentaria, implica recuperar la calificación ética de lo que resulta lícito o ilícito en las circunstancias históricas actuales del Perú de crisis política de la democracia: golpe de Estado, elecciones sin partidos con experiencia de gobierno, estados de excepción en un 40% del territorio del país, violencia terrorista inagotable, inmoralidad pública y privada, recesión en la economía, desempleo, informalidad económica, autocensura de los medios de comunicación, incremento de la extrema pobreza y deserción escolar, entre otros factores han llevado al Parlamento a graves enfrentamientos resueltos de antemano con el voto de la mayoría gubernamental.

*La tolerancia  
política  
tiende al  
entendimiento  
social entre  
una pluralidad  
de sujetos,  
sobre la base  
del consenso  
democrático  
constitucional.*

Una actitud tolerante frente a los resultados en la aplicación de las doctrinas o visiones de la política y la economía, en última instancia, parecería afirmar que «nadie está legitimado para combatir de un modo coactivo al que proclama otra verdad de buena fe»<sup>(2)</sup>. Sin embargo, esta actitud política relativista tiene una primera interpretación que hace referencia al mal menor, es decir se tolera algo porque se piensa que alguien está en un error o que

comete un acto ilícito del cual es subjetivamente irresponsable; mientras, que por una segunda interpretación, independientemente de la irresponsabilidad moral de quien actúa así, se prevé que su acción producirá efectos que no afectan en esencia el orden político y social.

Pero, elevar a la buena fe como la causa final legitimadora de la tolerancia, constituye un ejercicio indulgente de la política, que por un lado está reñida con

<sup>2</sup> Citado por José Torres, El Concepto de Tolerancia, *Revista de Estudios Políticos* N° 48, Madrid, 1985, p. 115.

las tareas del quehacer parlamentario de la representación ciudadana, de fiscalización al Poder Ejecutivo y de legislación básica, dentro del orden absoluto de los principios democrático-constitucionales y, que por otro lado se inserta en un orden relativista fundado en una ética individual y posesiva, donde todo es válido hasta que no se afecta el interés particular. En cualquier caso, si bien la tolerancia parte de reconocer igualdad entre los sujetos políticos —tolerante y tolerado—, en las tareas de la construcción de la democracia peruana el juego de esta disposición supone siempre «el reconocimiento de una desigualdad objetiva entre dos cosas, una positiva y otra negativa, siendo esta última simplemente tolerada»<sup>(3)</sup>.

La consideración de una doctrina o práctica reprochable implica una remisión a ciertos criterios objetivables que hagan posible el enjuiciamiento y valoración en concreto, como es el valor formal y material del constitucionalismo democrático. Además, tales criterios no son solamente enunciativos, sino que de ellos se derivan obligaciones para los sujetos, puesto que es condición previa que sean vinculantes para que pueda haber un juicio reprobatorio.

La idea de la tolerancia política, por tanto, se sitúa fuera del indiferentismo y del agnosticismo, en tanto que estas actitudes implican renunciar a la acción política y a la racionalidad como ordenadora de la realidad humana. En efecto, no se puede hablar de una verdadera tolerancia cuando se afirma que ninguna opinión o práctica es censurable, o cuando se indica que todas las opiniones o prácticas son igualmente válidas en tanto que contribuyen a la verdad total, o cuando se sostiene que ninguna opinión es correcta o incorrecta porque la verdad en sí no es accesible a priori a nuestro conocimiento.

### **III. Núcleo de la tolerancia**

La transigencia de la tolerancia supone previamente la existencia de una relación conflictiva generada por la pugna de intereses, donde una de ellas es incorporada a la otra gracias a la pretensión de representar una legitimidad social prevaleciente. «Con esto no pretendemos afirmar —*latu sensu*— que no se den situaciones toleradas que gocen de una legitimidad igual o mayor, es decir fundadas en valores de rango superior, únicamente del lado del sujeto que tolera»<sup>(4)</sup>. Caso contrario, estaríamos ante una figura que no sería precisamente tolerancia política, sino indiferentismo, agnosticismo o relativismo, que como ya se adelantó resquebrajan las fuentes que otorgan legitimidad a la comunidad política democrática o constituyen un obstáculo en el proceso de pacificación e integración nacional, entre todas las poblaciones y territorios del Perú.

De otro lado, la tolerancia parlamentaria no puede ser una actitud esporádica o puntual, es decir que no basta con ser transigente en una ocasión para ser tolerante, sino que ineludiblemente ha de ser una actitud permanente, un principio constantemente ejercido, lo cual tampoco quiere decir que la tolerancia deba actuar siempre, lo habitual es la actitud, no su puesta en práctica para todas las situaciones, debido a que los fenómenos que atentan contra el núcleo del consenso político, como la extrema pobreza, el terrorismo, el narcotráfico y la inmoralidad, no tienen cabida dentro de la legitimidad del sistema democrático-consti-

3 F. Martinell Giuffrè, *Tolerancia*, I, en *Gran Enciclopedia RIALP*, tomo XXII, Madrid, 1975, p. 541.

4 José Torres, *El concepto de Tolerancia...*, Op. Cit., p. 118.

tucional. Ello no obsta para que se den supuestos de auténtica tolerancia en el quehacer político parlamentario, cuando las opiniones y prácticas de las minorías incidan en un terreno que pueda ser objeto de renuncia parcial de la legitimidad prevaleciente del de la mayoría parlamentaria tolerante. En efecto, la tolerancia no es una actitud incondicionada de la mayoría, sino que está condicionada a que exista una legitimidad emergente de la oposición parlamentaria que genere y/o represente un nuevo consenso social democrático.

Con ello no se pretende invertir veladamente la pretensión de tolerancia política por la de la intolerancia democrática, sino tan sólo afirmar que la tolerancia constituye la conducta habitual, en tanto que la intolerancia es una respuesta extraordinaria, lo cual niega cualquier tipo de justificación a las prácticas intolerantes que se han dado en álgidos procesos políticos, como en las disputas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de 1990-1992 y la falta de salida política del entrapamiento entre el gobierno de facto y la oposición política durante el segundo semestre de 1992. En estos procesos políticos conflictivos se han visto actitudes intolerantes del gobierno de *iure* y luego de *facto* y de la oposición democrática, o de la mayoría y minoría parlamentarias.

*La tolerancia  
política  
parlamentaria  
implica  
recuperar la  
calificación  
ética de lo que  
resulta lícito  
o ilícito.*

En la actualidad se percibe al interior del Congreso Constituyente Democrático actitudes que se podrían clasificar entre tolerancia absoluta o incondicionada y tolerancia relativa o condicionada, aún cuando la primera no es tolerancia sino permisividad, entendida como aquel principio pragmático que pretende la inhibición de un sujeto por entender que no le corresponde actuar en la esfera del otro sujeto, como el rechazo de la mayoría parlamentaria a aprobar la fiscalización al Poder Ejecutivo en materia de denuncias sobre violación de derechos humanos; mientras que la segunda actúa dentro de un marco político común a los sujetos, más allá del cual el juego político no es posible, como la integración de las minorías en las comisiones parlamentarias, llegando a presidir o vicepresidir algunas de ellas; salvo en detrimento o exclusión de uno de los sujetos como fue la no participación de Ac-

ción Popular, el Apra y otros partidos menores en el proceso electoral nacional para el Congreso Constituyente. El marco político común del sistema democrático y constitucional, que no es rígido sino flexible a la vez, constituye un requisito y a la vez una finalidad, que requiere ampliar cada vez más el espectro de su acción política entre los sujetos políticos y sociales, y los ámbitos territoriales integrantes del Estado peruano.

#### **IV. Perspectiva de la tolerancia**

Si bien los sujetos de la relación parlamentaria —movimientos independientes y partidos políticos— se insertan de una determinada manera y en un momento histórico de crisis del país, y de la democracia, no es del caso que esta forma con rasgos intolerantes y modos excluyentes de representación sean la única y permanente manera de ejercer el derecho parlamentario.

No por ello la tolerancia política se inscribe sólo en los momentos de cierta integración nacional, sino que también se incorpora parcialmente en circunstancias de crisis, que ponen en evidencia la heterogeneidad estructural del país. En el primer caso, la tarea de la construcción de la tolerancia política parlamentaria parte de los supuestos básicos de reconocimiento del adversario, la racionalización de las disputas y del reconocimiento y adopción de la propuesta que permita viabilizar con mayor dinamismo dicho propósito; en tanto que en los segundos se presenta un horizonte parlamentario disruptivo y excluyente a su interior, aquí la tolerancia política pasa por construir simultáneamente una afinidad o código que integre a los sujetos de la relación parlamentaria, en base a una práctica democrática común de integración nacional, como las tareas de la pacificación, la recuperación económica y la moralización del país, entre otros.

Por ello precisamente, la tolerancia política tiende al entendimiento social entre una pluralidad de sujetos, pero basados en el mantenimiento del consenso democrático-constitucional. No obstante, la relación de tolerancia entre dos o más identidades políticas diferenciadas asentadas en el Parlamento no puede ser enjuiciada como legítima o ilegítima, sino sólo conforme o disconforme con ciertas prácticas habituales de sus respectivas bancadas; lo cual no obsta para la coordinación a través de la Junta de Portavoces o el acoplamiento de sus diferentes bagajes políticos, mediante la consulta entre los líderes de los grupos políticos, se realice dentro de las reglas democráticas de la transparencia publicidad y de la retroalimentación para activar el sistema político parlamentario, ya que es el único modelo que parte de reconocer las diferencias y procesarlas a través de mecanismos plurales y racionales, que permitan la convivencia pacífica en el Congreso, cara a cumplir sus funciones de dirección de la política general del Estado.

Hay que entender que la tolerancia opera más allá de los supuestos de la mera coexistencia parlamentaria, y que la integración tolerante no implica absorber unilateralmente a una bancada política periférica respecto de otra dominante, sino coordinar concretamente las políticas y los procesos de integración nacional, promoviendo la democratización del derecho y de la práctica parlamentaria. De esta manera, considero que la tolerancia política puede romper con los esquemas y prácticas tradicionalistas, que se amparan detrás del imperio absoluto de la mayoría numérica, abriendo cuando menos una pequeña veta de transformación racional y democrática a la actual crisis parlamentaria. Por eso y finalmente, «la tolerancia por limitada que sea en su actuación, choca siempre contra el conservadurismo cuando el sistema que lo practica ha perdido la razón histórica de su verdad»<sup>5</sup>.

*Berlín, mayo de 1993*

<sup>5</sup> Enrico Opcher, *Elogio della Tolleranza*, en *Studi in Memoria di Enrico Guicciardi*, Italia, 1975, p. 164.