

Libertad e igualdad

Las promesas cumplidas e incumplidas de la democracia*

Por AGUSTIN SQUELLA

Valparaíso

I. «Sostenemos por evidentes, por sí mismas, estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho de reformarla o abolirla, e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio sea la más adecuada para alcanzar la seguridad y la felicidad».

Estas hermosas palabras forman parte, como es bien sabido, de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, que tuvo lugar el 4 de julio de 1776.

Pues bien: si hemos querido recordar esas palabras en el inicio de esta ponencia, ello se debe a que el texto recién citado, en mejor forma que otros similares de su misma época, como también de una manera literariamente muy lograda y sugestiva, vincula los valores de la libertad y de la igualdad —por una parte— con la democracia como forma de gobierno, por otra.

Por una parte, dicho texto certifica los valores de la libertad y de la igualdad, considerando a esta última como una «verdad evidente» y a la libertad como uno de los «derechos inalienables» de que los hombres se encontrarían dotados. Por otra parte, y como una manera de garantizar estos mismos valores, el texto opta por la democracia como sistema político, o sea, por gobiernos que «derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados».

* Ponencia presentada al XIV Congreso Mundial de Filosofía Jurídica y Social, Edimburgo, Escocia, 17 al 23 de agosto de 1989.

Referencias similares pueden ser encontradas en los primeros artículos de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, en la que los representantes del pueblo francés convinieron también en que «los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos» y, además, en que «el origen de toda soberanía reside esencialmente en la nación», de modo que «ningún órgano ni ningún individuo pueden ejercer autoridad que no emane expresamente de ella».

De esta manera, y desde los primeros y más importantes textos jurídicos nacionales en materia de derechos humanos, los valores de la libertad y de la igualdad han aparecido juntos y, a la vez, junto a la democracia como forma de gobierno.

Por otro lado, textos constitucionales más recientes, de nuestro siglo, concretamente la actual Constitución italiana y la Constitución española de 1978, discurren por una línea semejante. Así, la Constitución española, en su artículo 1.1 dispone que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político», en tanto que en su artículo 9.2 puede leerse, complementariamente, que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas». Por su parte, el ordenamiento constitucional italiano, en su artículo 3.2, declara que es «tarea de la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando en el hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impidan el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país».

A su turno, y en el plano internacional, textos y declaraciones de derechos del hombre reiteran conceptos más o menos semejantes. Así, por ejemplo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, vuelve sobre la fórmula de que «todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos», en tanto que la Declaración Universal de Derechos Humanos, de ese mismo año, repite textualmente la fórmula antes señalada, y añade, todavía, que «la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público» y que «esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas, que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto...».

Por su lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, y de una manera muy explícita por lo que se refiere a la relación entre libertad, igualdad y democracia, reconoce que «no puede realizarse el ideal de ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales», todo lo cual es ciertamente reiterado, en forma literal, por el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también de 1966, y que, junto con el pacto anterior, han buscado conseguir una dimensión propiamente jurídica, que supere la obligatoriedad sólo moral de la Declaración de 1948 de la Organización de las Naciones Unidas.

Finalmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de abril de 1970, articulando nuevamente de manera muy explícita la democracia con los valores de la libertad y de la igualdad, reafirma en su *Preámbulo* el «propósito de consolidar en este continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre».

Pues bien: en la presente ponencia queremos por nuestra parte volver sobre el tema de los vínculos y posibles fricciones entre los valores de la libertad y de la igualdad, así como sobre el tema de la ubicación que ambos valores tienen en la forma democrática de gobierno. Por lo tanto, especificaremos a continuación qué sentido atribuimos a la palabra «democracia», como también a qué pretendemos aludir cuando hablamos aquí de libertad y de igualdad, para concluir con algunas reflexiones sobre cómo la democracia al parecer ha cumplido la mayor parte de las veces satisfactoriamente sus promesas de una mayor libertad, aunque no pueda afirmarse lo mismo, ciertamente, por lo que respecta a la igualdad, sobre todo si esta última es entendida no en su sentido jurídico-formal —que es el que está presente en la mayoría de los textos jurídicos nacionales sobre derechos humanos del siglo XVIII—, sino en su dimensión real o material, que es aquella que aparece con nitidez en los antes mencionados pactos internacionales sobre derechos civiles y políticos, y sobre derechos económicos, sociales y culturales, de 1966, como asimismo en los también citados textos constitucionales que Italia y España poseen en la actualidad.

II. Por lo que se refiere a la democracia, la teoría jurídica contemporánea, por intermedio de algunos de sus más caracterizados representantes —tales como Kelsen, Ross y Norberto Bobbio—, nos ha provisto de suficientes aportaciones como para que nos podamos sentir en situación de delimitar algo así como una idea o definición de democracia que se encuentre en concordancia con los usos lingüísticos más comúnmente aceptados del término, y que, a la vez, pueda ser útil para captar las regularidades más evidentes que pueden ser percibidas en los regímenes calificados de democráticos.

Obviamente, nos vamos a referir aquí a la democracia como forma de gobierno, esto es, a la democracia política, poniendo de lado otros posibles sentidos que tiene también la palabra democracia, algunos de los cuales son tal vez más restringidos que el de democracia política —como el concepto de «democracia económica», por ejemplo— y otros, en cambio, más latos o amplios, como acontece, por ejemplo, con el sentido que adquiere la palabra democracia cuando se la entiende como una determinada forma o estilo de vida en la que concurren y se combinan determinados rasgos humanos y características psicológicas, que no es del caso examinar en esta ocasión.

Norberto Bobbio, en una emocionante conferencia que ofreció en Valparaíso (Chile), en el mes de abril de 1986, intentó caracterizar lo que él llamó entonces una definición «mínima» o «procedimental» de democracia. En esta conferencia, Bobbio partió, expresamente, de ciertas evidentes coincidencias que pueden ser apreciadas en el modo como Hans Kelsen y Alf Ross tratan el tema de la democracia, coincidencias que —por nuestra

parte— tuvimos ocasión de poner de manifiesto en un trabajo titulado, precisamente, «¿Por qué la democracia? Una coincidencia entre Ross y Kelsen», publicado en 1985.

Una definición «mínima», hemos dicho, no porque la propuesta por Bobbio en esa oportunidad pueda constituir algo así como una «reducción» de la idea de democracia, sino porque la definición ensayada por Bobbio tiene la pretensión de hallarse —según se dijo antes— en consonancia con los usos lingüísticos corrientes o más habituales, de modo que pueda ella en el hecho ser compartida por todos —o a lo menos por la gran parte— de quienes invocan y prefieren la democracia como forma de gobierno, todo lo cual posibilita, ciertamente, que podamos entendernos cada vez que hablamos de la democracia como algo que se contrapone a las formas autocráticas de gobierno.

Y una definición «procedimental», hemos señalado también, porque Bobbio, lo mismo que Kelsen y Ross, consideran que la democracia es, a fin de cuentas, un método para la adopción de las decisiones colectivas o de gobierno. Este método, en consecuencia, puede conducir, en los hechos, a la adopción de distintos órdenes sociales y económicos, porque la democracia, en cuanto método, no se identifica necesariamente con el contenido de un determinado orden social y económico que pudiera ser considerado de antemano como el mejor, el verdadero o el más justo.

En toda sociedad extensa y compleja, como son en verdad las que nos toca vivir, existe la necesidad de adoptar decisiones colectivas, esto es, medidas que, junto con interesar a todos los miembros de la comunidad, resultan además vinculantes para éstos. «Todo grupo social —dice Bobbio— tiene necesidad de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros del grupo, a objeto de proveer a la propia supervivencia, ya en el interior, ya en el exterior».

Ahora bien, como tales decisiones, por su misma condición de ser «colectivas» o de «gobierno», no pueden ser adoptadas por los individuos en forma aislada, es preciso que alguien las adopte dentro de la sociedad, o sea, es menester, como también inevitable, plantear la pregunta acerca de *quién* y *cómo* podrá tomar esas decisiones, esto es, acerca de *quién* y *cómo* deberá gobernar.

Toda forma de gobierno, en verdad, responde a esa doble pregunta. Las modalidades autocráticas de gobierno contestan diciendo que las decisiones colectivas deben ser tomadas por una persona determinada, o bien por un grupo circunscrito y limitado de personas, a quienes se suele identificar como los llamados «naturalmente» a la tarea de gobierno: los más sabios, los moralmente mejor calificados, los que reconocen determinada filiación, cierta clase social, una casta religiosa, militar o profesional cualquiera, etc. En cambio, la democracia, al responder a esa misma doble pregunta, lo hace sin saber ni determinar de antemano quién debe gobernar y cómo debe hacerlo; mejor aún, responde sobre la base de admitir que no hay un criterio cierto ni compartido acerca de quién deba gobernar ni tampoco acerca de cómo deba procederse desde el gobierno, de donde se sigue que lo más recomendable es que el gobierno quede en manos, por breves lapsos determinados, en manos de cualquiera que la mayoría

de las personas, debidamente consultadas, elija para esta misma función, quedando, por otra parte, sujeta esta mayoría, en cuanto a cómo debe gobernar, a ciertas reglas fijadas de antemano.

En uno de sus últimos trabajos —*Liberalismo e Democrazia*, de 1985—, Bobbio pudo escribir, en consecuencia, que democracia es aquella forma de gobierno «en que el poder se encuentra no en las manos de una sola persona, o de pocas, sino de todas, o, mejor, de la mayor parte, y que, en cuanto tal, se contrapone con las formas autocráticas de gobierno, tales como la monarquía y la oligarquía». Por lo mismo —escribe ahora en otro de sus ensayos— «democrático es un sistema de poderes en el que las decisiones que interesan a toda la colectividad son tomadas por todos los miembros que la componen».

Entonces, lo que caracteriza a la democracia como método «es el repudio a la violencia para resolver los conflictos políticos», porque «siempre es mejor contar las cabezas que cortarlas». En otras palabras —siempre de Bobbio—, la democracia «es la contraposición del método de la discusión y la persuasión, por un lado, y el de la violencia, por otro. Es democrático aquel que trata de resolver una controversia no suprimiendo al adversario, sino convenciéndole, y si no logra convencerle, estableciendo un acuerdo basado en un compromiso. Cuando además los contendientes son muchos y el compromiso es difícil, vale la regla de la mayoría». Una regla puramente cuantitativa —concluye el autor—, pero —repetimos por nuestra parte— «siempre es mejor contar las cabezas que cortarlas».

De este modo, si la democracia responde a la cuestión de quién y cómo debe gobernar, lo hace de una manera puramente procedimental, esto es, no determinando de antemano, ni de una vez para siempre, quién es el llamado a tomar las decisiones colectivas, ni tampoco cuál deba ser el contenido específico de estas mismas decisiones, sino tan sólo preconfigurando un conjunto de reglas —las reglas del juego— que permiten a los propios subordinados al gobierno decidir periódicamente acerca de las personas que tendrán derecho a adoptar las decisiones de interés común, así como sobre los programas que orientarán el contenido de estas mismas decisiones.

En suma: la regla básica de la democracia sería la de que en la adopción de las decisiones colectivas debe participar el mayor número de personas (toda la población adulta, por ejemplo); y establecido que el grupo, como tal, no puede instituir directamente, una a una, tales decisiones, esa misma regla estipula que quienes adopten en el hecho estas decisiones deben ser representantes del pueblo, lo cual sólo es posible, en el hecho, si el grupo designa a sus representantes por medio de elecciones.

En una democracia, entonces, el poder no es ejercido directamente por el pueblo, aunque sí puede decirse que en una democracia el poder proviene o deriva del pueblo, en el sentido de que es éste al que corresponde, por medio de determinaciones de mayoría, designar a quienes tendrán a su cargo la tarea de tomar decisiones colectivas. A su vez, los elegidos para esta función, especialmente en el caso del órgano o poder legislativo, y una vez agotados los mecanismos de discusión y transacción que puedan conducir a la unanimidad o a consensos amplios, resolverán

finalmente sobre el contenido de sus propias decisiones aplicando también la regla de la mayoría. Así, sólo en una democracia directa puede afirmarse que el pueblo decide o gobierna; en cambio, en nuestras democracias representativas — cuando la hay — lo único que puede decirse es que el pueblo elige a quién decide o gobierna.

Por lo mismo, la democracia es sólo el gobierno de la mayoría y no — como se dice a veces por los enemigos de la democracia — la «tiranía de la mayoría», puesto que, en un Estado democrático, las minorías cuentan con reconocimiento y protección jurídicas; a veces, incluso, cuentan con una representación proporcional en los órganos de poder que establecen las decisiones colectivas; y, en todo caso, tienen siempre la posibilidad de llegar algún día a convertirse en mayoría.

En toda democracia, por cierto, puede decirse que la mayoría tiene derecho a realizar su programa de gobierno, pero este derecho encuentra un límite en los derechos constitucionales de los ciudadanos, incluidos por cierto los derechos de las minorías. Tiene razón, pues, Leonard W. Levy cuando afirma que «creemos en la autodeterminación regida por el gobierno de la mayoría y creemos también en las limitaciones al gobierno de la mayoría. Esta paradoja se aclara — dice enseguida el autor — si nos fijamos en que la finalidad que persiguen tanto la autodeterminación como las limitaciones al gobierno de la mayoría es la misma: garantizar la libertad».

Así, no se puede dar la democracia, «si este juego — dice ahora Bobbio — que nosotros hemos llamado de la decisión democrática, no presupone confirmar, garantizar, proteger y asegurar algunos derechos fundamentales que preexisten, a las mismas reglas del juego y que son los derechos de libertad». De este modo, «la democracia no puede funcionar si no se presupone toda la tradición del liberalismo, es decir, toda la tradición de las declaraciones de los derechos de libertad, que son el presupuesto de la acción democrática». En consecuencia, «no es por casualidad que en las Constituciones modernas, a las reglas que establecen quién debe tomar decisiones y cómo deben ser tomadas, se preestablezca una larga lista de derechos de libertad que están fuera de toda posible decisión y sobre los cuales la mayoría no puede intervenir». Estos derechos, por otra parte, «tienen un valor perenne, y no sólo histórico o de clase», aunque el mismo Bobbio, en un artículo de 1954, pudo escribir, a nuestro entender con mayor precisión, lo siguiente: «cuando yo hablo de libertad no hablo de la libertad metafísica, ni de la libertad como esencia del espíritu humano. Hablo, como estudioso del derecho, de ciertas instituciones jurídicas que caracterizan al Estado liberal y fuera de las cuales no hay lugar más que para Estados absolutos y totalitarios».

Ahora bien, cabe preguntarse ahora acerca de cuáles son esas libertades que, a la vez que presupuestos necesarios para la operatividad efectiva de la democracia, resultan también mejor protegidas por esta misma forma de gobierno.

Está, desde luego, la libertad de asociación, esto es, el derecho de asociarse a los afines en ideas, propósitos o intereses, a fin de influir más eficazmente en la adopción y en el contenido de las decisiones de gobier-

no, libertad de asociación que, por su parte, y para su más efectiva concreción, presupone, por cierto, la libertad de reunión de las personas. A su turno, ambas libertades, la de asociación y la de reunión, no resultarían tampoco operativas sin la libertad de expresión, o sea, sin el derecho de expresar libremente, sin censura previa, las opiniones que se pueda tener sobre el mejor modo de organizar la sociedad o sobre cualquier otro punto. Por su parte, esta libertad de expresión supone la libertad intelectual o de pensamiento, o sea, el derecho de todo hombre para formarse las ideas que considere mejores o más convenientes en el terreno político como también en cualquier otro campo de la vida.

Se produce así una verdadera trama de libertades, partiendo por la libertad de pensamiento que demanda por su parte la libertad de expresión, de la que, a su turno, surge la necesidad de la libertad de reunión y de asociación, como medios efectivos de realizar, a la vez que de socializar, tanto la libertad de pensamiento como la de expresión.

III. La relación entre democracia y libertad, y, más concretamente, la relación entre democracia y libertades, resulta, pues, evidente. La democracia es una forma de gobierno que presupone un régimen de libertades como el que fue descrito precedentemente, y, a la vez, constituye un sistema político que toma el compromiso de garantizar lealmente la supervivencia de esas mismas libertades. En otras palabras: las libertades antes indicadas hacen posible la democracia, en el sentido de que no hay democracia posible sin la previa existencia de un régimen de libertades que permita a los ciudadanos pensar, expresarse, reunirse y asociarse libremente; pero, por otra parte, la democracia revierte sobre ese mismo régimen de libertades en cuanto asume el compromiso de reconocerlas y de protegerlas, mostrándose además, en el hecho, como la forma de gobierno que, según demuestra la experiencia histórica, garantiza mejor la permanencia de estas mismas libertades.

Por lo tanto, quien dé un valor positivo a tales libertades, quien vea en éstas algo bueno e indispensable para la vida humana y su mejor desarrollo y proyección, tiene algo así como buenas razones para preferir la democracia como forma de gobierno.

Pero, ¿qué decir en cambio del otro valor que nos preocupa en esta ponencia, o sea, qué decir de la igualdad?

Por cierto que en la idea de democracia antes enunciada se encuentran asimismo presentes ciertos contenidos que podríamos considerar igualitarios, a saber, primero, el de que todos los individuos, sin distinción, son personas, esto es, sujetos de derechos y deberes jurídicos; segundo, que las personas son iguales ante la ley, o sea, que si bien es a veces necesario y justificado que la ley introduzca diferencias entre las personas, no lo es, en cambio, que discrimine entre éstas; tercero, que todas las personas, o a lo menos una parte muy importante de éstas —por ejemplo, toda la población adulta—, tenga igual derecho a participar en la vida política, esto es, igual derecho a intervenir en la adopción de las decisiones colectivas, ya sea para manifestar cada cual directamente su propia opinión, o bien para elegir a quienes la expresen por él; y cuarto, el voto por medio del cual se expresan las opiniones o se elige a los representantes deben tener siempre el mismo peso, esto es, cada voto debe contar por uno.

Con todo, tales nos parecen dimensiones o modalidades del principio de igualdad en su proyección meramente jurídica o formal, especialmente en lo que atañe al principio de igualdad ante la ley —mencionado en el número segundo del párrafo anterior—, puesto que las modalidades que fueron señaladas en los otros tres números del mismo párrafo, parecen, en verdad, aplicaciones particularizadas de ese mismo principio. Esto último quiere decir que si somos iguales ante la ley, esto es, que la ley sólo puede establecer diferencias (razonables) y no discriminaciones (arbitrarias) entre las personas, todas éstas, en consecuencia, deben ser reconocidas como sujetos de derecho, y todas también, o la mayor parte, deben ser reconocidas como ciudadanos provistos de un voto igual.

Lo que nos interesa, sin embargo, a efectos de la presente ponencia —según, por lo demás, fue anunciado desde un comienzo—, es la dimensión o modalidad material o real del principio o valor de la igualdad, entendiendo por tal la corrección de las desigualdades sociales y económicas que se perciben en cualquier tipo de sociedad. Y ello porque, en palabras de Elías Díaz al comentar el socialismo humanista de Fernando de los Ríos, aun estando conscientes del indudable progreso que ha significado la «igualdad jurídico-política del Estado democrático liberal», ella «no es suficiente y no trae necesariamente consigo la igualdad real y, por consiguiente, la plena liberación humana».

¿Qué decir, pues, acerca de la relación entre democracia e igualdad en el sentido recién indicado que atribuimos a esta última palabra? ¿Asume la democracia con la igualdad un compromiso similar al que, según vimos antes, reconoce con la libertad, en el sentido de que toda democracia, junto con preservar el régimen de libertades que ella presupone, debería avanzar también, sería y sostenidamente, hacia la eliminación de las desigualdades materiales existentes entre la gente? ¿Espera la gente de la democracia tanto libertad como igualdad? ¿Puede la democracia realizar avances importantes en favor de la igualdad sin poner en peligro su compromiso con la libertad?

Ciertamente, no se trata de preguntas que puedan ser asumidas cabalmente, eso es, en todas sus variadas y complejas implicancias, y menos todavía en una breve ponencia como la presente. Sin embargo, se trata también de interrogantes que no pueden ser soslayadas en un trabajo —por modesto que sea— que se ha propuesto explorar, precisamente, en las relaciones entre democracia, libertad e igualdad. Por lo mismo, permítanme ustedes avanzar sobre el particular las siguientes proposiciones:

1. Existe la idea, bastante difundida, de que la libertad e igualdad consistirían en dos principios o valores no sólo distintos, sino contrapuestos y que, por lo mismo, se repelen, esto es, que no es posible conciliarlos entre sí, de donde se seguiría que las sociedades, y dentro de éstas los ciudadanos, estarían siempre colocados fatalmente ante la opción de escoger la libertad, con sacrificio en tal caso de la igualdad, o bien de preferir la igualdad, teniendo que inmolar en tal caso las libertades que mencionamos antes en este trabajo.

Quizá si la experiencia histórica de las sociedades capitalistas —como reflexiona Bobbio— haya favorecido la idea de que la libertad se conserva

al precio de provocar o de mantener las desigualdades materiales existentes entre los hombres, como por su parte las sociedades socialistas que conocemos hayan tal vez estimulado la convicción de que niveles aceptables de igualdad sólo pueden ser conseguidos al precio de tener que sacrificar la libertad. Esto último es lo que explica que en la política contemporánea los partidos de derecha se hayan apropiado de la libertad y los de izquierda de la igualdad, y que, «empujados hasta sus extremos» —como dice Lipson— estos dos valores se presentan como contradictorios y excluyentes.

2. Por otra parte, no faltan quienes proponen una integración de los valores de la libertad y de la igualdad, de modo que aquélla no podría ser completamente entendida ni conseguida sin ésta, ni tampoco ésta sin aquélla. Esta misma idea se expresa a veces diciendo que la igualdad contiene a la libertad, lo cual quiere decir que sólo en una sociedad perfectamente igualitaria los hombres pueden ser completamente libres.

3. Por nuestra parte, entendemos que la libertad y la igualdad son valores distintos, aunque no necesaria ni fatalmente refractarios uno o otro, lo cual se muestra, por ejemplo, en el hecho de que todo incremento de la igualdad, aunque pueda disminuir ciertos márgenes de libertad para algunas personas, aumenta a su vez la libertad de que pueda disfrutar a su turno el mayor número de éstas.

Se trata, pues, de valores distintos, aunque interrelacionados, en el sentido de que el incremento de uno —la igualdad— favorece la expansión del otro —la libertad—, lo cual, sin embargo, no parece suficiente para identificar a ambos valores como uno solo, ni tampoco como para entender que uno de ellos pueda constituir algo así como una fase previa del otro, ni, por último, para admitir que la realización de uno de ellos exija necesariamente la realización pareja del otro. Porque pueden existir en una sociedad márgenes importantes de libertad —en el sentido de las libertades antes individualizadas en esta ponencia— y subsistir, sin embargo, condiciones de desigualdad material; por otro lado, una situación de aceptable igualdad en la satisfacción, por ejemplo, de las necesidades básicas, es conseguida y mantenida a veces, en determinadas sociedades, con evidente perjuicio, si no supresión, de la libertad.

Como explica Bobbio, «la mayor causa de falta de libertad depende de la desigualdad de poder, o sea, del hecho de que hay algunos que tienen más poder (económico, político, social) que otros. Por lo tanto, la igualdad de poder es una de las condiciones principales para el incremento de la libertad». Y concluye el maestro de Torino: «mientras que no tendría ningún sentido decir que sin libertad no hay igualdad, es perfectamente legítimo afirmar que sin igualdad (respecto del poder recíproco) no hay libertad». Todo lo cual, sin embargo, no conduce necesariamente a ese «sueño generoso» —también aludido por Bobbio— de que «la igualdad contenga la libertad».

Por lo mismo, cabe preguntarse si la relación libertad-igualdad, que algunos consideran como valores inseparables (de modo que no habría propiamente libertad sin igualdad), en tanto otros los estiman como valores que se repelen (de manera que no habría que optar fatalmente entre

tener libertad o tener igualdad), no debería ser planteada, sobre todo de cara a la acción política y a los programas que se trazan para ella, con clara conciencia de que se trata en efecto de valores distintos que pueden, por tanto, colisionar entre sí, y, además, con similar y clara voluntad de entender que es posible caminar desde la democracia, deliberada y gradualmente, hacia la obtención de modalidades más igualitarias de convivencia social y económica, aunque sin vulnerar el régimen de libertades —soporte de la democracia— de una manera que comprometa verdaderamente su existencia y real funcionamiento.

Por lo mismo, y a pesar de su indesmentible resonancia utópica, quizá no esté del todo desacertado el viejo lema revolucionario: libertad, igualdad, fraternidad. Tal vez la fraternidad, esto es, la unión y la buena correspondencia entre los que son a lo menos se tratan como hermanos, pueda constituir el puente que se necesita tender entre los valores de la libertad y de la igualdad, a fin de que, reconociéndose distintos, no se repelan, y propendan, en cambio, junto con preservar sus respectivas autonomías, a ceder cada cual de sí en la proporción justa que permita la realización simultánea del otro.

4. Siendo, pues, valores distintos y pudiendo, como se dijo, colisionar entre sí en un cierto punto, nos parece que el desafío político de una democracia consiste en conciliar, dentro de los límites de lo posible, esos valores de la libertad y de la igualdad, lo mismo que hace la democracia entre orden y libertad.

¿Se repelen orden y libertad?

En cierto modo, sí; pero creo que nadie aceptaría sensatamente hoy la idea de que para tener orden sea preciso sacrificar la libertad, como tampoco parece aceptable la idea de que todo orden deba ser rechazado en nombre de la libertad.

Precisamente, el desafío a este respecto consiste en armonizar orden con libertad, y en advertir que hay una buena dosis de irresponsabilidad política, y hasta de inexcusable simpleza, tanto en la doctrina de quienes desearían sacrificar cándidamente el orden a la libertad, cuanto en la de quienes, presas fáciles del terror a la desintegración social y a la falta de autoridad y de dirección, propugnan el sacrificio inverso, esto es, sofocar al máximo las libertades para conseguir así un mínimo de orden.

Nos preguntamos entonces si acaso la relación libertad-igualdad no debería ser planteada de la misma manera, sobre todo si por igualdad se entiende no la supresión de toda diferencia, sino, al modo de Bobbio, tan sólo la aproximación gradual, pero sostenida, a una «sociedad más igualitaria de las que hemos conocido y conseguido realizar hasta ahora». Por lo tanto, a lo que nos adherimos, según veremos más adelante, no es a la ideología de lo que podríamos llamar el «igualitarismo», o sea, la igualdad de todos en todo, sino, menos que eso, a la ideología de la igualdad, esto es, a la igualdad de todos en algo... De este modo, se trata de obtener una mayor igualdad y no una igualdad absoluta, en el sentido de propender, con medidas deliberadas y eficaces, pero que a la vez no mutilen el régimen de libertades, a una atenuación de «las diferencias de poder que existen entre los hombres».

«El liberalismo —escribe el propio Bobbio— se inspiró sobre todo en el ideal de libertad. Pero es inútil ocultarnos que la libertad de iniciativa económica ha creado enormes desigualdades no sólo entre hombre y hombre, sino también entre Estado y Estado». En consecuencia, puede y debe hoy levantarse un ideal que nazca de la exigencia de que los hombres, además de libres, sean iguales, aunque no, claro, en el sentido absoluto, irreal e incluso no deseable del término.

5. Una manera efectiva de avanzar hacia una sociedad más igualitaria se encuentra, sin lugar a dudas, en la posibilidad de potenciar al máximo los llamados derechos económicos y sociales, extrayendo de ellos, tanto en las decisiones de gobierno como en las legislativas y judiciales, todas las posibilidades que esos mismos derechos ofrecen.

Lo anterior quiere decir que sin perjuicio de potenciar también textos jurídicos de jerarquía constitucional como las disposiciones antes citadas de la Constitución española y de la Constitución italiana que no son frecuentes de encontrar en otras Constituciones y que declaran expresamente que la igualdad material constituye un valor superior del respectivo ordenamiento jurídico, es preciso dinamizar la presencia, más común o habitual en los textos constitucionales, de los así llamados derechos económicos y sociales, de modo que se entienda a estos últimos no como meras expresiones de generosos deseos o de metas más o menos lejanas por alcanzar, sino como disposiciones vinculantes para el legislador, aunque también para las autoridades del gobierno, de la administración y de los órganos jurisdiccionales.

En otras palabras: disposiciones como las del Artículo 9.2 de la Constitución Política de España demandan «una política legislativa que no puede reducirse a la pura igualdad ante la ley», como ha declarado el propio Tribunal Constitucional español, sino que exigen que dicha política provea de manera eficaz a la morigeración de las desigualdades materiales que existan al interior de un determinado cuerpo social. A su turno, la presencia en todo ordenamiento jurídico constitucional de los derechos económicos y sociales demanda también algo similar de los órganos legislativos, aunque también, según se dijo antes, de los órganos de la administración y de los propios tribunales de justicia. Como escribe Peces-Barba respecto del Capítulo III de la Constitución española, titulado «De los principios rectores de la política social y económica», dicho capítulo «no supone propiamente derechos y libertades, sino normas-programa para la acción normativa de los poderes públicos».

Queda entonces dicho que la gradualidad en la satisfacción de los derechos económicos y sociales, hasta alcanzar en la práctica la más plena y posible realización de los mismos, no constituye propiamente una opción entre otras, sino una exigencia que deriva del mismo carácter de estos derechos. Así, por ejemplo, la Carta Social Europea, de 1961, constituye un documento que recoge con bastante realismo la idea que venimos expresando, puesto que en relación con los derechos sociales que reconoce, fija un punto de partida y un punto de llegada, entre los cuales cada Estado parte puede progresar al ritmo que sus condiciones y circunstancias le permitan. Acorde con esto, cada Estado parte de la Carta se consi-

dera obligado sólo a un cierto número de disposiciones de la misma, como también a aquellas que cada Estado elija y a las que, en el futuro, vaya aceptando adicionalmente como cláusulas igualmente obligatorias. Por su parte, la misma idea se encuentra presente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, puesto que los Estados partes en ese Pacto deben presentar al Secretario General de las Naciones Unidas informes periódicos «sobre las medidas que hayan adoptado y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo», pudiendo indicarse en estos informes «las circunstancias y dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en el Pacto».

Todo lo anteriormente expresado confirma la idea de que la igualdad material, a cuya realización apuntan los derechos económicos y sociales, «no es una conquista consolidada por el transcurso del tiempo, como la igualdad ante la ley, que forma parte inseparable de la organización jurídica de los sistemas parlamentarios representativos», sino que se trata — como dice Peces-Barba — de «un objetivo a alcanzar progresivamente».

6. En los países latinoamericanos, el problema que hemos planteado en este trabajo adquiere rasgos verdaderamente dramáticos, puesto que a la falta de estabilidad de sus democracias, y, por ello, de las libertades de que disfrutaban las personas, se suman, en grado variable según los distintos países, profundas desigualdades en el orden económico y social, de donde resulta que todo avance serio y sostenido para atenuar estas desigualdades se transforma en un obstáculo potencial para la pervivencia o consolidación de la democracia como forma de gobierno imperante. Por otro lado, la prontitud de la respuesta con que generalmente atienden los gobiernos democráticos del continente las demandas económicas y sociales de los más necesitados — porque «los pobres no pueden esperar» —, provoca también fuertes y hasta crónicos déficits fiscales que elevan hasta el descontrol el fenómeno inflacionario, con el consiguiente perjuicio de los sectores más modestos de la población.

Este desafío que enfrentan los gobiernos democráticos de América Latina, a saber, afianzar la democracia y, a la vez, efectuar las reformas económicas y sociales que provean una mayor igualdad material a sus respectivas poblaciones, a lo menos en cuanto a la satisfacción de las así denominadas «necesidades básicas», obliga ciertamente a un poderoso esfuerzo de imaginación en la búsqueda e implementación de las medidas que mantengan esta tensión bajo un cierto control. Tal como ha dicho el escritor mexicano Carlos Fuentes al recibir el Premio Cervantes de Literatura correspondiente a 1987, ya es tiempo de que «nuestra imaginación política, moral y económica se ponga a la altura de nuestra imaginación verbal».

Ciertamente, un avance simultáneo en el terreno de las reformas económicas y sociales y en el cuidado de la estabilidad de la democracia, demanda en nuestros países tener presente que el desarrollo de los planes de gobierno en punto a la eliminación de las desigualdades, debe ser sostenido, pero a la vez gradual; y ello, ante todo, por la misma naturaleza de los derechos económicos y sociales — que no se satisfacen sólo a partir de decisiones políticas, sino también sobre la base del logro de algunas condi-

ciones reales de la economía—, como asimismo por el deber ético y político de no desestabilizar la democracia y arriesgar su posible pérdida.

En consecuencia, puede admitirse como perfectamente válida la pregunta que hace un par de años dirigió un presidente latinoamericano al primer mandatario de Francia —«¿cuánta pobreza puede tolerar la libertad?»—, a condición de que se convenga en que también resulta pertinente esta otra pregunta: «¿hasta dónde puede afectarse la libertad en nombre de la pobreza sin que ello signifique arriesgar la pérdida de la democracia?».

Quien otorgue importancia y posiblemente prioridad a la eliminación de las desigualdades más manifiestas, insistirá sin duda en la primera de tales preguntas y se mostrará dispuesto a utilizar el método democrático en esa misma dirección, esto es, para instaurar un orden social y económico más justo; pero quien así piense podrá también dar a la democracia un valor en sí misma, y no el de un mero instrumento que puede ser tomado o desechado según sirva o no para instaurar ese orden económico y social más justo, sobre todo si advierte lo que la historia de nuestros países latinoamericanos enseña a todas luces: que la desestabilización o el sacrificio de la democracia, provocados en el noble fin de acelerar el advenimiento de una sociedad más justa e igualitaria, no sólo se ha mostrado como un camino que no conduce siempre a esta última meta, sino como un hecho que puede marcar incluso un evidente retroceso en los logros parciales que pudieron ser conseguidos antes —en uso de la democracia— en relación con ese mismo fin.

Nos parece, pues, que es preciso reflexionar en lo que Juan Linz advierte hacia la parte final de su Introducción a un libro sobre «La quiebra de las democracias», a saber, que si bien es comprensible que frente a la pobreza, la desigualdad y la dependencia nacional de potencias extranjeras, aceptadas o no corregidas con suficiente rapidez por un régimen democrático de gobierno, haya quienes «estén dispuestos a modificar la democracia y las libertades civiles que ésta presupone o a amenazar con actos revolucionarios». Sin embargo —añade el autor—, los que «así piensan deberían estar muy seguros de que en una lucha no electoral las bazas están a su favor; deberían recordar que por cada revolución que tiene éxito ha habido más contrarrevoluciones victoriosas que han supuesto no sólo el mantenimiento del *statu quo*, sino frecuentemente una pérdida de lo que se había ido ganando y unos costes tremendos para los que estaban a favor de aquellos cambios radicales».

Lo anterior quiere decir también lo siguiente: en la teoría política, al menos en la parte de ella que se dedica a la elaboración de políticas y de programas de gobierno, podemos ser todo lo impacientes que queramos, aunque en la práctica política, o sea, en el gobierno mismo, se imponen al parecer tanto el consejo como la recomendación de Bobbio, a saber, no creer en los atajos, dar un paso a la vez y contar con que la aceptación del método democrático «permite sólo avances parciales y no excluye retiradas momentáneas». Y esto último, como dice el propio Bobbio, porque «el paso de la teoría a la práctica... es mucho más peligroso que el de la utopía a la ciencia».

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- BOBBIO, N.: «El futuro de la democracia», Plaza Janés, Barcelona, 1985, traducción de Juan Moreno.
- «Fundamento y futuro de la democracia», Edeval, Valparaíso, 1986, traducción de Gabriel del Favero.
- «Liberalismo e democrazia», Franco Angeli, Milano, 1985.
- «Las ideologías y el poder en crisis», Ariel, Barcelona, 1988, traducción de Juan Bignozzi.
- DÍAZ, E.: «Derecho social y ética política en el socialismo humanista de Fernando de los Ríos», en E. DÍAZ: «Legalidad-legitimidad en el socialismo democrático», Civitas, Madrid, 1978.
- GARZÓN VALDÉS, E.: «El concepto de estabilidad de los sistemas políticos», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.
- GARRORENA, A.: «El Estado español como Estado social y democrático de derecho», Tecnos, Madrid, 1987.
- KELSEN, H.: «Esencia y valor de la democracia», Guadarrama, Madrid, 1977, traducción de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra.
- LEVY, L.: «¿Por qué tenemos declaración de derechos?», en Boletín del Servicio de Cultura y Prensa de la Embajada de los Estados Unidos, en el Bicentenario de la Constitución de los Estados Unidos, Santiago, 1985.
- LINZ, J.: «La quiebra de las democracias», Alianza editorial, Madrid, 1987, versión española de Rocío Terán.
- LIPSON, L.: «La filosofía de la democracia», en Facetas n.º 72, 2, 1986.
- PECES-BARBA, G.: «Los valores superiores», Tecnos, Madrid, 1984.
- «Derecho positivo de los derechos humanos» (editor, en colaboración con Liborio Hierro, Santiago Iñiguez de Onzoño y Angel Llamas), Debate, Madrid, 1987.
- ROSS, A.: «Why democracy?», Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1952, traducción (no publicada) de Roberto J. Vernengo.
- Además, y sobre el tema de esta ponencia, pueden verse los siguientes trabajos del autor de la misma: «Neutralidad valorativa e idea de la democracia en Kelsen», en «Apreciación crítica de la teoría pura del derecho», Edeval, Valparaíso, 1982; «¿Por qué la democracia? Una coincidencia entre Ross y Kelsen», en Revista de Ciencias Sociales n.º 25, Edeval, Valparaíso, 1984; «El pensamiento jurídico y político de Alf Ross», en «Palabras sobre Alf Ross», Edeval, Valparaíso, 1985; «Democracia, libertad e igualdad», en «3 estudios políticos», Edeval, Valparaíso, 1987; «Democracia, libertad e igualdad: relaciones y diferencias necesarias», en Anales de la Cátedra Francisco Suárez n.ºs 26/27, Granada, 1986-87; y «Democracia e igualdad en América Latina» (en prensa).