

---

# Democracia y secreto\*

Norberto Bobbio

*El secreto es la esencia del poder*

**D**urante siglos se ha considerado esencial en el arte de gobernar el uso del secreto. Un capítulo que no podía faltar en los tratados de política, a lo largo de esa era que duró más siglos (de Maquiavelo a Hegel) y que se conoce como de la razón de estado, era el relativo a los modos, las formas, las circunstancias, las razones del secreto. La expresión, que hoy suena siniestra, de «*arcana imperii*», remite a Tácito, que narró, como escribe al inicio de las *Historias*, una peripecia «rica en sucesos desgraciados, atroz por sus luchas, dramática por sus rebeliones, cruel incluso en la paz». A finales del siglo XVI Tácito se había convertido, en el terreno de la política, en «maestro de los que saben». Vico lo consideró uno de sus «cuatro autores». Quien quisiera hacer acopio de citas en tor-

---

\* Publicado en *Democrazia e segreto* (1988), edición de Marco Revelli, Einaudi, Milán, 2011.

no a la necesidad del secreto de estado en las obras sobre política de todas las épocas, y no solo en la era de la razón de estado, no tendría otro problema que el de elegir.

En ese admirable libro que es *Masa y poder*, Elias Canetti escribe un capítulo sobre «El secreto» que empieza con esta tajante afirmación: «El secreto ocupa la misma médula del poder». Y describe algunas de sus técnicas: «El detentador del poder, que de él se vale, lo conoce bien y sabe apreciarlo muy bien según su importancia en cada caso qué acechar, cuando quiere alcanzar algo, y sabe a cuál de sus ayudantes debe emplear para el acecho. Tiene muchos secretos, ya que es mucho lo que desea, y los combina en un sistema en el que se preservan recíprocamente. A uno le confía tal cosa, a otro tal otra y se encarga de que nunca haya comunicación entre ambos. Todo aquel que sabe algo es vigilado por otro, el cual, sin embargo, jamás se entera de qué es en realidad lo que está vigilando en el otro». De ahí la consecuencia de que solo el poderoso tiene la llave de todo el sistema de secretos, y «se siente amenazado si confía el secreto enteramente a otro».

Una traslación impresionante de este uso del secreto descrito históricamente por Canetti a una realidad próxima a nosotros la encontramos en la obra del disidente soviético Alejandro Zinoviev *Cimas abisales*; en la república de Ibania, alegoría de la Unión Soviética, el secreto se ha elevado a principio general de gobierno, regla suprema de las relaciones no solo entre gobernantes y gobernados, sino también de los gobernados entre sí, de modo que el poder autocrático se basa, aparte de en su capacidad para espiar a sus súbditos, en la ayuda que le proporcionan esos súbditos aterrorizados que se espían entre ellos. Prosigue Canetti: «Es característico del poder una desigual distribución del *calar las intenciones*. El poderoso cala, pero no permite que se le cale». Pone el ejemplo de Filippo Maria Visconti, con quien, según las crónicas de su tiempo, nadie podía compararse en su capacidad para ocultar la propia intimidad.

El poder en su forma más auténtica siempre ha sido concebido a imagen y semejanza de Dios, que es omnipotente precisamente por poder verlo todo sin ser visto. Recordamos inmediatamente el Panóptico de Bentham, que Foucault definió como una máquina de disociar el par «ver-ser visto»: «En el anillo periférico uno es visto por completo, sin ver nunca; en la torre central se ve todo sin nunca ser visto». El mismo Bentham pensaba que este modelo arquitectónico, inventado para las cárceles, podría extenderse a otras instituciones.

Trasladado a donde Bentham, escritor democrático, nunca habría pensado trasladarlo, a la institución global, es decir al Estado, el modelo del Panóptico habría estado plenamente realizado en el imperio del Gran Hermano descrito por Orwell, donde los súbditos están constantemente bajo la mirada de un personaje del que no saben nada, ni siquiera si existe. Pero hoy, como consecuencia de la mayor capacidad para «ver» los comportamientos de los ciudadanos, gracias a la información pública de centros cada vez más perfeccionados y eficaces, que superan con mucho lo que Orwell pudo prever (la distancia entre ciencia-ficción y ciencia es, debido al vertiginoso progreso de nuestros conocimientos, cada vez más breve), el modelo del Panóptico se vuelve amenazadoramente actual.

De donde la pregunta clásica de la filosofía política: *quis custodiet custodes?* Como buen demócrata, Bentham dio su respuesta: el edificio habrá de ser sometido a continuas inspecciones no solo por parte de los inspectores oficiales sino también del público. Con esta respuesta Bentham anticipaba de algún modo el actualísimo problema del derecho de los ciudadanos al acceso a la información, que es una de las modalidades del derecho, que un estado democrático reconoce solo a esos ciudadanos, considerados en tanto individuos o en tanto «pueblo», de vigilar a quienes vigilan.

Pero precisamente por ello, quien mantiene que el secreto es connatural al ejercicio del poder siempre ha sido partidario de los

gobiernos autocráticos. Por limitarme a una sola cita que sirva de ejemplo, una de las razones por las que Hobbes considera la monarquía superior a la democracia es que proporciona mayor garantía de seguridad: «Las deliberaciones de las grandes asambleas tienen este inconveniente, que las decisiones públicas, cuyo carácter secreto tiene frecuentemente una gran importancia, llegan a conocimiento del enemigo incluso antes de ser puestas en práctica» (*De cive*, X, 14).

Considerado el poder soberano en sus dos aspectos tradicionales, el exterior y el interior, la razón principal del secreto en relación con el primero de ellos es, como dice claramente Hobbes, no permitir que el enemigo conozca nuestros movimientos, la creencia de que cualquier movimiento será tanto más eficaz cuanto más consiga sorprender al adversario; respecto al segundo, en cambio, la razón es sobre todo la falta de confianza en la capacidad del pueblo para entender cuál es el interés colectivo, el *bonum commune*, la creencia de que el vulgo persigue sus propios intereses particulares y no tiene ojos para ver las razones del estado, la «razón de estado». Los dos argumentos son en cierto sentido opuestos: en el primer caso el no hacer saber depende del hecho de que el otro está en situación de entender demasiado; en el segundo caso, el no dejar saber está en relación con el hecho de que el otro entiende demasiado poco, y podría malinterpretar las auténticas razones de una deliberación y oponerse sin criterio alguno. En uno de sus *Avvertimenti civili* Guicciardini sentencia: «Es increíble cuánto beneficia a quien tiene gobierno que sus cosas sean secretas». En el *Breviario dei politici* del cardenal Mazzarino, el ancla de salvación, como dice Giovanni Macchia en su prefacio, que debe impedir que el hombre naufrague es el «culto del secreto».

Sin embargo, existe otro argumento: solo el poder secreto logra vencer el poder secreto de otro, la conspiración, la conjura, el complot. Junto a los *arcana dominationis* están los *arcana seditionis*. En su

*Teoría del guerrillero* Carl Schmitt ha hablado de un espacio de profundidad típico de la guerra de guerrillas, hecha de emboscadas más que de combates a cara descubierta, y la ha comparado a la guerra en el mar con submarinos, que parecía, cuando irrumpió en toda su peligrosidad en la guerra de Alemania contra Inglaterra, encajar menos con la idea de la guerra como encuentro en un gran escenario (recuérdese la metáfora del «teatro de la guerra»).

El poder autocrático, además, no solo pretende estar en situación de desvelar el secreto de otros mejor que el poder democrático, sino que cuando es necesario lo inventa, para poder afianzarse, para poder justificar su propia existencia. El poder invisible se convierte en un pretexto, una amenaza intolerable que debe ser combatida con todos los medios. Donde hay tirano, hay complot: si este no existe, aquel lo crea. El conjurado es la contrafigura necesaria del tirano. Qué feliz y benéfico sería el tirano si el poder tenebroso que lo amenaza no se ocultase en todos los rincones del palacio, hasta dentro del salón del trono, a sus espaldas. En uno de sus últimos relatos Calvino describe al «rey a la escucha», sentado en su trono, inmóvil, mientras le llegan todos los rumores, incluso los más pequeños, del alcázar, y cada rumor es una advertencia, una señal de peligro, el indicio de quién sabe qué subversión: «Los espías están apostados detrás de todos los cortinajes, las cortinas, los tapices. Tus espías, tus agentes secretos, que tienen la tarea de redactar informes minuciosos sobre las conjuras del palacio. La corte bulle de enemigos, tanto que cada vez es más difícil distinguirlos de los amigos: se sabe por cierto que la conjura que te destronará estará formada por tus ministros y dignatarios. Y que no hay servicio secreto que no esté infiltrado de agentes del servicio secreto enemigo. Tal vez todos los agentes que tú pagas trabajan para los conjurados, son ellos mismos conjurados; lo que te obliga precisamente a continuar pagándoles para tenerlos de tu lado el máximo tiempo posible». Pero también el silencio es amenazador:

«¿Desde hace cuánto no oyes el cambio de guardia? ¿Y si el banderín de los guardias leales hubiese sido capturado por los conjurados?»

El estalinismo se puede interpretar también como el descubrimiento que el tirano hace –que solo él puede hacer– del universo como un inmenso complot, como la realidad profunda del mundo real, que domina el mundo de las apariencias cuya inconsistencia solo el tirano revela liberando a los comunes mortales del miedo al reino de las tinieblas. Un típico ejemplo de caza de brujas. Pero cuando la caza de brujas haga su aparición en una sociedad democrática, la libertad peligra, y la democracia corre el riesgo de convertirse en su contrario.

No sé si existe una obra que trate de la técnica del poder secreto. Tengo que limitarme a hacer algunas rápidas observaciones. Congénitas a la acción política, tanto a la del poder dominante como a la del contrapoder, son dos técnicas específicas, complementarias entre sí: sustraerse a la vista del público en el momento de las deliberaciones de interés político, y ponerse una máscara cuando es obligado presentarse en público.

En los estados autocráticos el lugar de las decisiones últimas es el gabinete secreto, la cámara secreta, el consejo secreto. En cuanto al enmascaramiento, puede entenderse tanto en sentido real como en sentido metafórico. En sentido real el acto de ponerse la máscara convierte al agente en actor, la escena en escenario, la acción política en representación. La idea de la política como espectáculo no tiene nada de nueva. Cuando Hobbes introduce el discurso en el tema de la representación establece una analogía inmediata entre representación política y teatral. Es más, el tema de la persona que representa a otra, y que Hobbes llama «actor», habría sido transferido a la política desde el escenario «para designar a todo aquel que represente palabras y acciones, tanto en los tribunales como en los teatros». Como dice Canetti, la máscara transfigu-

ra el rostro humano porque lo vuelve rígido. «Sustituye un juego de expresión nunca quieto, perpetuamente móvil, por su exacto contrario: una perfecta rigidez y firmeza». «Bajo la máscara –sigue diciendo Canetti– comienza el misterio [...]. No se debe saber qué se oculta tras ella [...]. Puesto que no es posible leer en ella el cambio de ánimo como se lee en un rostro, se sospecha y se teme que detrás aceche lo ignoto». Una de tantas analogías de que se sirven los escritores políticos para simbolizar una de las formas del poder es Proteo o el camaleón que se vuelve irreconocible cambiando constantemente su aspecto. Pero el hombre puede cambiar de máscara infinitas veces y aparecer por tanto distinto de lo que es infinitas veces. Nada puede confundir más al adversario que el no poder reconocer el verdadero rostro de quien se tiene enfrente.

En sentido metafórico, el enmascaramiento se produce sobre todo por medio del pensamiento que te permite, oportunamente usado, ocultar tu pensamiento. Esta gran ocultación puede darse de dos maneras: o usando un lenguaje para iniciados, esotérico, comprensible solo a los nuestros, o usando el lenguaje de todos para decir lo contrario a lo que se piensa o para dar informaciones falsas o justificaciones torticeras.

Aquí se abre el campo vastísimo, que es también el más explorado, de la legitimidad del «mendacio», que se remonta a la «noble mentira» de Platón, y del disimulo, sobre el que ha vuelto recientemente Rosario Villari en el libro *Elogio della dissimulazione*, dedicado a escritores políticos del barroco, del que extraigo una significativa cita procedente de la *Política* de Giusto Lipsio: «Explica esto a una persona honesta, y gritará: «Engaños y disimulos no tienen cabida en la vida humana». Esto vale para la vida privada, pero no para la pública, ni puede actuar de otro modo quien piense en la totalidad de la República».

Virtud política por excelencia se ha considerado la «prudencia», la «*fronesis*» aristotélica, si bien interpretada de distintas maneras.

Es un tema que vuelve a estar de actualidad, a juzgar por el fascículo que le dedica la nueva revista *Filosofía Política*, con artículos que ilustran su historia por medio de análisis de textos de diversas épocas. Las normas de la prudencia regulan el decir y el no decir, el decir no todo sino solo una parte, el callar, el omitir, la reticencia. Se trata de una serie de comportamientos que están entre la prudencia y la astucia, representadas por dos animales simbólicos del discurso político, la serpiente y el zorro. Uno de los personajes de *El Criticón* (1651) de Baltasar Gracián dice: «Las serpientes son maestras de toda sagacidad. Ellas nos muestran el camino de la prudencia». En lo que respecta al zorro, baste recordar el célebre capítulo XVIII de *El Príncipe*, en el que Maquiavelo dice que el príncipe debe ser unas veces zorro y otras león, y que un señor «prudente» no está obligado a mantener la palabra dada cuando «ese respeto le perjudique». Otro personaje de *El Criticón* aconseja a sus interlocutores que buscan una guía en el «laberinto cortesano»: «Sabed que peligroso mar es la Corte, con la Escila de sus engaños y la Caribdis de sus mentiras».

### *El reto democrático*

En un artículo de 1981 titulado «L'alto e il basso. Il tema della conoscenza proibita nel '500 e '600», Carlo Ginzburg adopta el principio del pasaje paulino (*Carta a los romanos*, 11, 20) que en la vulgata se ha transmitido como: «*Noli autem sapere, sed time*», interpretado cada vez más como una invitación a renunciar a la soberbia intelectual y por tanto como una advertencia en contra de la curiosidad excesiva del docto, a la hora de hacer algunas reflexiones sobre los límites que pone a nuestro conocimiento la existencia de tres esferas infranqueables: los *arcana Dei*, los *arcana naturae* y los *arcana imperii*, estrechamente conectados entre sí. Quien transgre-

de esos límites es castigado: ejemplos clásicos, Prometeo e Ícaro. A los que podríamos añadir tal vez el más familiar, al menos en la tradición cultural italiana, del Ulises dantesco. Los grandes descubrimientos astronómicos del siglo XVI representarán una primera transgresión de la prohibición de penetrar los *arcana naturae*. ¿Qué repercusiones habría tenido esta primera transgresión de la orden de detenerse ante una de las tres tierras prohibidas, respecto a la análoga prohibición de adentrarse en las otras dos? A mediados del Seiscientos, cuenta Ginzburg, el cardinal Sforza Pallavicino aceptó reconocer que era lícito penetrar los secretos de la naturaleza debido a que las leyes naturales son pocas, simples e inviolables. Pero lo que valía para los secretos de la naturaleza no se podía aplicar según él a los secretos de Dios ni a los del poder, juzgando igual de temerario indagar la voluntad inescrutable del soberano como querer penetrar voluntad de Dios. En esos mismos años Virgilio Malvezzi repitió análoga idea diciendo que: «quien para explicar los hechos del mundo físico recurre como causa a Dios es un mal filósofo, mientras que quien lo olvida a la hora de explicar los acontecimientos políticos es poco cristiano». En cambio, el pensamiento ilustrado adoptó como lema el oraciano «Sapere aude». Hace algunos años tuvo lugar en la *Revista Storica Italiana* un docto debate sobre el origen del lema (del que encontré otro ejemplo en el trabajo en defensa de la codificación escrito por Thibaut en 1814) entre Luigi Firpo y Franco Venturi. Firpo lo hacía remontar a Gasendi, citado por Sorbière en su Diario.

Como se sabe, el lema preside el escrito sobre la ilustración de Kant, que lo traduce así: «Ten el coraje de servirte de tu propia inteligencia». Es en ese ensayo donde Kant afirma que la Ilustración señala la salida del hombre del estado de minoría de edad del que debe culparse a sí mismo y que su fundamento es la más simple de las libertades, la libertad de hacer público uso de la propia razón. «El uso público de la propia razón debe ser libre, y eso únicamen-

te lo hace posible la ilustración entre los hombres». Llevando esta afirmación a sus lógicas consecuencias, se descubre que están viniéndose abajo las prohibiciones que defienden los *arcana imperii*. Para el hombre que ha superado su minoría de edad el poder no tiene, no puede tener ya, secretos. Para que el hombre mayor de edad pueda hacer público uso de su razón es necesario que tenga un conocimiento completo de los asuntos de estado. Para que pueda tener ese conocimiento, es necesario que el poder actúe públicamente. Cae una de las razones del secreto de estado: la ignorancia del vulgo que hacía decir de Tasso a Torrismondo: «Los secretos de estado no está bien confiarlos al ignorante vulgo». Corresponde a Kant el mérito de haber planteado con la máxima claridad el problema de la publicidad del poder, así como el de haberle proporcionado una justificación ética.

Es interesante observar que Kant desarrolla el tema a propósito del derecho internacional. En un apéndice del ensayo *Por la pax perpetua*, plantea el problema de la posibilidad de acuerdo entre política y moral, problema en el que estaba especialmente interesado. Kant defiende que el único modo de garantizar que se dé tal acuerdo es la condena del secreto de los actos de gobierno y la institución de su publicidad, es decir de una serie de normas que obliguen a los estados a dar cuenta de sus decisiones al público, haciendo así imposible la práctica de los *arcana imperii*, que ha caracterizado a los estados despóticos. La solución del problema queda formulada como sigue: «Todas las acciones relativas a los derechos de otros hombres cuya máxima no sea compatible con su publicidad, son injustas». ¿Qué significa esta afirmación? Kant la explica así: «Una máxima que yo no pueda hacer pública sin hacer vano con ello el objetivo que me propongo, que deba ser mantenida en un absoluto secreto para conseguirse, que no pueda confesar públicamente sin provocar la inmediata resistencia de todos contra mi propósito, una máxima así no puede desencadenar esta reacción

necesaria y universal de todos contra mí [...] sino por la injusticia con que amenaza a cada uno». Es tanto como decir que en las relaciones humanas, sea entre individuos, sea entre estados, mantener secreto un propósito, por cuanto no pueda declararse públicamente, es ya en sí mismo la prueba de fuego de su inmoralidad.

Para aclarar ese principio Kant pone ejemplos extraídos del derecho público interior y del derecho público exterior, esto es del derecho internacional. En relación con este último los ejemplos son los siguientes:

1) ¿puede un estado que ha prometido algo a otro volverse atrás de la palabra dada en caso de que lo requiera la salvación del estado? Pero a un estado que hiciese pública esta máxima ¿no le ocurriría que cada uno los demás estados se alejaría de él, aliándose con los otros estados para resistirse a sus pretensiones? ¿No prueba ello, concluye Kant, que tal máxima, una vez hecha pública, perdería su efecto, y debe considerarse injusta?

2) ¿puede admitirse un derecho de las potencias más débiles a unirse para atacar a una potencia vecina en ascenso antes de esta que se convierta en una potencia formidable? Pero un estado que deje entrever esa máxima, ¿no se atraería con mayor seguridad y rapidez el mal que trata de alejar de sí? De nuevo, concluye Kant, «la máxima de la prudencia política, cuando se hace pública, destruiría su propio objetivo y por tanto es injusta»;

3) si un estado pequeño, destruye por su posición la continuidad territorial de un estado mayor ¿no tendrá derecho este a someter al estado menor y unirlo a su territorio? ¿Pero podría el estado mayor hacer pública esta máxima? No, porque con ello provocaría que los estados más débiles se coaligasen contra él o que otras potencias le disputasen la presa, con la consecuencia de que tal máxima no podría llevarse a cabo precisamente a causa de su publicidad. El presupuesto de este discurso kantiano está claro: el

mantener secreto un propósito, o incluso un pacto, o cuando ello fuese posible cualquier disposición pública, es ya en sí mismo una prueba de su ilicitud.

Hay que señalar que Kant no extrae todas las consecuencias políticas de esta premisa. Para que este principio de la publicidad no solo pueda ser formulado por el filósofo sino llevado a la práctica por el político, de modo que, haciendo nuestras una vez más las palabras de Kant, no demos la razón al dicho de que algo «puede ser justo en teoría y ser irrealizable en la práctica», es necesario que el poder público sea controlable. ¿Pero en qué forma de gobierno semejante control puede producirse si no es en aquella donde el pueblo tiene derecho a tomar parte activa en la vida política? Kant no es desde luego un autor democrático, en el sentido de que no entiende por «pueblo» el conjunto de todos los ciudadanos, sino solo los ciudadanos independientes, pero cuál sea el valor que atribuye al control popular sobre los actos de gobierno se convierte una vez más en tema de derecho internacional cuando, al afirmar que la paz perpetua se puede asegurar solo mediante una confederación de estados que adopten la misma forma de gobierno republicano, lo explica con el célebre argumento de que solo con el control popular la guerra dejará de ser un capricho de los príncipes, o, dicho con la expresión kantiana, una «excursión de placer».

Mientras se creía que el poder del rey emanaba del poder de Dios, los *arcana imperii* eran una consecuencia directa de los *arcana dei*. En uno de sus discursos Jacobo I, príncipe absoluto y teórico del absolutismo, definió la prerrogativa real, esto es el poder regio no sometido al poder del parlamento, como un «misterio de estado» comprensible solo para los príncipes, los reyes-sacerdotes que, dioses en la tierra, administran el misterio del gobierno. Un lenguaje como este, en el que la apelación al misterio desempeña un papel esencial y se sustrae a cualquier exigencia de explicación racional

sobre el fundamento del poder y de la consiguiente obligación de obediencia, está destinado a desaparecer a medida que el discurso del gobierno se desplaza de arriba abajo: para no salirnos de Inglaterra, de la prerrogativa del rey a los derechos del parlamento.

El lenguaje esotérico y misterioso no se dirige a la asamblea de representantes elegidos periódicamente por el pueblo, y responsables por tanto frente a los electores, sean estos muchos o pocos, pero por otra parte tampoco se dirige a la democracia de los antiguos, cuando el pueblo se reunía en la plaza para escuchar a los oradores y luego deliberar. El parlamento es el lugar en que el poder está representado en el doble sentido de que es el sitio donde se reúnen los representantes y, al mismo tiempo, tiene lugar una auténtica representación, que en cuanto tal necesita del público y debe por tanto desarrollarse en público. Carl Schmitt entiende bien esta vinculación entre representación (política) y representación (teatral) cuando escribe: «La representación política puede tener lugar solo en la esfera de la publicidad. No hay representación si se da en secreto y a solas [...]. Un parlamento tiene carácter representativo solo en la medida en que piensa que su actividad es pública. Las sesiones secretas, los acuerdos y dictámenes secretos de cualquier comisión pueden ser muy significativos e importantes, pero no tienen un carácter representativo».

Con esto no se quiere decir que cualquier forma de secreto deba quedar excluida: el voto secreto puede ser oportuno en determinados casos; la publicidad de las comisiones parlamentarias no está reconocida. Hay también quien, como Giovanni Sartori en la nueva edición, puesta al día y aumentada, de su teoría de la democracia, condena la exigencia de una política cada vez más visible por ser poco consciente de las consecuencias que la mayor visibilidad comporta. Pero no se puede dejar de reconocer con Schmitt que «representar» significa también «hacer visible y hacer presente un ser invisible mediante un estar públicamente presente».

Podemos acabar esta reflexión con Richard Sennett, que en su excelente librito sobre la autoridad, publicado en 1980, afirma: «Todas nuestras ideas de democracia, heredadas del siglo XVIII, se basan en la idea de una autoridad visible». Y cita las palabras de Jefferson: «El dirigente debe actuar con discreción pero no hay que permitirle que se guarde para sí sus intenciones».

### *¿Quién ganará el desafío?*

Entre las promesas que la democracia no ha cumplido, promesas de las que hablé en un trabajo de hace algunos años, la más grave y más ruinoso, y, por lo que parece, también la más difícil de remediar, es precisamente la de la transparencia del poder. Creo que no es necesario poner ejemplos. Tanto más cuanto que no faltan los estudios sobre los *arcana dominationis* de nuestra democracia, a los que se enfrentan los *arcana seditionis*.

Comentando las conclusiones de la instrucción sobre la matanza en la estación de Bolonia, escribí que la tendencia del poder a la ocultación es irresistible. Vuelvo una vez más a Canetti: «El secreto es la médula misma del poder». Pero no quisiera olvidarme de las observaciones de Max Weber sobre el uso que la burocracia hace del secreto de oficio para aumentar su poder. El concepto de «secreto de oficio» es, según Weber, el descubrimiento específico del poder burocrático. «Si una burocracia se contraponen al parlamento, lucha con seguro instinto de poder contra cualquier intento que este lleve a cabo para procurarse con sus propios medios conceptos especializados surgidos de los interesados: un parlamento mal informado, y por ello impotente, es naturalmente grato a la burocracia». ¿Y qué decir del secreto comercial? El secreto es siempre un instrumento de poder. La analogía entre secreto de oficio y secreto comercial la establece el mismo Weber: «Aquel es

comparable, en relación con el saber especializado, a los secretos comerciales de la empresa en relación con los secretos técnicos». Respecto al saber técnico, por otra parte, la razón del secreto está no solo en el mantenimiento de la superioridad que proporciona un conocimiento específico que el competidor no tiene, sino también en la incapacidad del público para entender su naturaleza y su alcance. Un saber técnico cada vez más especializado se convierte cada vez más en un saber de elites, inaccesible a la masa. También la tecnocracia tiene sus *arcana*, también ella es para las masas una forma de saber esotérico, incompatible con la soberanía popular por los mismos motivos por los que en el régimen autocrático se supone al vulgo incompetente e incapaz de entender las cuestiones de estado. El contraste entre democracia y tecnocracia desde este punto de vista es el tema de un conocido ensayo de Robert Dahl.

También hay quien, a propósito de Estados Unidos, *princeps*, en el sentido de jefe de filas, de los estados democráticos, ha hablado de un «doble estado», el visible, gobernado por las leyes de la democracia que prescriben la transparencia, y el invisible. Lo que no quiere decir que se confunda una democracia con una autocracia, donde el auténtico estado es uno solo, el invisible, y hay tanta necesidad de transparencia como en un estado democrático necesidad de denunciar la falta de transparencia. Metafóricamente hablando, la relación entre luces y sombras es en uno y otro sistemas la inversa: allá el reino de las sombras amenaza el área luminosa, aquí la luz se abre paso con fatiga para empezar a aclarar al menos una parte de la zona oscura.

La resistencia y la persistencia del poder invisible son tanto más fuertes, incluso en los estados democráticos, cuanto más se consideren las relaciones internacionales. Todo aquel que conozca la literatura sobre la razón de estado sabe que ha encontrado su terreno más fértil en la política exterior, allí donde se plantea principalmente el problema de la seguridad del estado, de la *salus rei publicae*,

que hacía decir a Maquiavelo que cuando está en juego la «salud de la patria», no debe haber ninguna consideración acerca de lo que es «justo o injusto, compasivo o cruel». Para un autor que como Kant condena la razón de estado, es decir la subordinación de la moral a las exigencias de la política, la apelación a los principios morales importa sobre todo en las relaciones internacionales, donde su violación es más frecuente y evidente. Entre las estratagemas deshonestas, a las que el estado en guerra no debería recurrir, porque hacen imposible la recíproca confianza en la paz futura, Kant incluye el pago de sicarios, envenenadores, espías, el recurso a fuerzas ocultas: «artes infernales –dice- que no se mantendrían a la larga dentro de los límites de la guerra, como la utilización de espías, sino que se extenderían también al estado de paz cuyas finalidades serían pues totalmente ignoradas».

Sin necesidad de remontarse mucho en el tiempo, lo ocurrido el año pasado en Estados Unidos (que no se puede negar pertenecen al campo de los países democráticos), donde se ha descubierto que el presidente había llevado una política exterior secreta diferente de la pública, es una prueba esclarecedora de que el poder del secreto, especialmente en las relaciones internacionales, es irresistible. Que, hecho ese descubrimiento, la violación de la publicidad sea, en un sistema democrático, condenada por la opinión pública y merezca sanciones políticas, tal vez demuestre que el control democrático puede tener cierta eficacia, pero también que la esfera más expuesta al abuso es la de las relaciones internacionales, que es también aquella donde es más fácil aducir pretextos y hacerlos aceptar invocando el estado de necesidad, los intereses vitales del país, las exigencias de la defensa, el principio de reciprocidad, todos los argumentos tradicionales, en suma, de la razón de estado que pretenden justificar la derogación de los principios morales y jurídicos.

Las razones de esta disminución de la transparencia democrática incluso en los países democráticos, sobre todo, repito, en las re-

laciones internacionales, no son difíciles de descubrir. Son fundamentalmente dos: 1) la presencia en el sistema internacional de estados no democráticos, en los que el secreto es la regla y no la excepción; 2) el hecho de que el sistema internacional en su conjunto es un sistema no democrático, o al menos un sistema democrático en potencia atendiendo al Estatuto de las Naciones Unidas, pero no en acto, ya que en última instancia el orden internacional descansa todavía en un sistema de equilibrios tradicional. Mientras que un estado democrático viva en una comunidad a la que pertenecen de pleno derecho estados no democráticos, y estos son la mayoría, y mientras que el sistema internacional siga siendo él mismo no democrático, el régimen de los estados democráticos será también una democracia imperfecta. Una sociedad tendencialmente anárquica como la internacional, que se rige por el principio de la autodefensa, aunque sea como último recurso, favorece el despotismo interno de sus miembros u obstaculiza al menos su democratización. El poder invisible solo se puede combatir con otro poder igual y contrario, los espías ajenos con los espías propios, los servicios secretos de los demás estados con los servicios secretos del propio estado.

Puedo añadir, para aportar un argumento más en favor de la diferencia entre política exterior e interior, que, mientras los servicios secretos son tolerados por una opinión pública democrática cuando el ámbito de sus operaciones es la esfera internacional, lo son mucho menos cuando se descubre que desarrollan su actividad también entre los ciudadanos. En lo fundamental, una diplomacia cerrada solo se puede combatir con otra diplomacia igualmente cerrada. Puesto que soy consciente de mi completo analfabetismo en materia de espionaje, confío en la autoridad de alguien tan competente como Walter Laqueur, que en una obra muy bien informada, *Un mondo di segreti* -que en su edición italiana (1986) lleva por subtítulo *Impieghi e limiti dello spionaggio*-, tras observar que una demo-

cracia como la estadounidense solo puede desarrollar una diplomacia abierta, hasta el punto de que se sabe más de la CIA que de cualquier otro servicio secreto del mundo, se plantea la pregunta de «si un servicio secreto puede funcionar eficazmente en estas condiciones», es decir respecto a estados que logran mantener el más absoluto secreto sobre sus servicios secretos.

Entre los *arcana imperii*, renuentes a morir, o tal vez simplemente imperecederos, de un estado democrático, se encuentra el tratado secreto. Un tema en el que no entro, porque no es de mi incumbencia, o porque no me considero especialmente versado en él. Como aun así me he ocupado del tema del poder oculto sobre todo con referencias históricas, recordaré al menos a uno de los mayores adversarios de los tratados secretos, y que es también uno de los más grandes escritores políticos democráticos del pasado siglo, cuyas obras están lejos de haber sido suficientemente estudiadas.

En *Proyecto de paz universal y eterna*, cuarto ensayo de sus *Principios de derecho internacional*, Bentham, partiendo del supuesto de que la guerra es un mal y la paz un bien, contra los principios que informan la política exterior generalmente practicada por su país, donde la guerra es la «manía nacional», una manía para la cual la paz llega siempre demasiado pronto y la guerra demasiado tarde, fija algunas condiciones esenciales de la paz duradera. Una de estas condiciones se formula de la siguiente manera: «Es oportuno y necesario no seguir tolerando el secreto en la actuación del ministerio de Asuntos Exteriores de Inglaterra, siendo ese secreto tan inútil como repugnante a los intereses de la libertad y a los de la paz». Y comenta: «No puede, ni debe permitirse que en algunas situaciones de negociación, así como en ciertas fases de esta, el Gabinete de este país firme acuerdos manteniendo al público en la mayor ignorancia posible. Aún menos se puede y se debe permitir que se mantenga en la ignorancia al Parlamento, especialmente tras haberse producido una interpelación parlamentaria». Y tam-

bién: «Digan lo que digan los acuerdos preliminares, no se puede ni se debe permitir que un secreto de este género se mantenga respecto a los tratados ya firmados».

La razón de estos principios debe ser buscada, según Bentham, en la consideración de que el carácter secreto de los tratados es a un tiempo perjudicial e inútil. Perjudicial, porque en un sistema democrático basado en el control del poder por parte del público, está claro que no se puede ejercer ningún control sobre medidas que nadie conoce, con lo que una nación puede encontrarse en guerra sin haberlo sabido ni querido. Inútil, porque la situación de Inglaterra la pone al resguardo de cualquier sorpresa. «Sorpresa y secreto son, comenta por último, los recursos de la deshonestidad y del miedo, de la ambición injusta asociada a la debilidad». Refiriéndose a una situación distinta, la de las monarquías en las que el monarca goza de prerrogativa en política exterior (de la que por otra parte también gozaba el rey en las monarquías constitucionalistas, como resulta del artículo 5 del Estatuto Albertino), estalla en esta admonición: «Si se considera el interés del primer servidor del Estado (alusión a Federico II) como distinto y opuesto al de la nación, la clandestinidad puede favorecer los planes de los ladrones y bandidos coronados».

Tras haber sacado a la luz todos los males posibles del secreto en los asuntos del estado, hay que decir también que en ciertos casos lo podemos considerar legítimo. No hay regla sin excepción. En el terreno de la ética, y por tanto del derecho en cuanto esfera específica de la ética, la única regla sin excepción es que no hay regla sin excepción. Naturalmente la excepción, en cuanto deroga un principio que se da por verdadero, debe justificarse con otros principios también considerados verdaderos, o bien explicando las consecuencias de su aplicación en un caso específico. En la primera situación nos enfrentamos a una contradicción entre principios, a una incoherencia del sistema normativo; en el segundo, en cambio, estamos ante lo que se conoce como *«summum ius summa iniuria»*,

es decir aquella situación en que la aplicación de la regla en un caso específico lleva a consecuencias opuestas a las previstas.

En líneas generales se puede decir que el secreto es admisible cuando garantiza un interés protegido por la Constitución sin lesionar otros intereses igualmente garantizados (o al menos cuando se necesita buscar un equilibrio de intereses). Naturalmente lo que vale para los asuntos públicos de un régimen democrático en el que la publicidad es la regla y el secreto la excepción, no vale para los asuntos privados, es decir cuando está en juego un interés privado. Antes bien, en las relaciones privadas vale exactamente lo contrario: el secreto es la regla, contra la intromisión de lo público en lo privado, y la publicidad es la excepción. Precisamente porque la democracia supone la máxima libertad de los individuos singularmente considerados, estos deben ser protegidos frente a un excesivo control de su esfera privada por parte de los poderes públicos, y precisamente porque esa democracia es el régimen que garantiza el máximo control de los poderes públicos por parte de los individuos, este control solo es posible si los poderes públicos actúan con la máxima transparencia. Pertenece, en suma, a la lógica misma de la democracia que la relación entre regla y excepción se invierta al pasar de la esfera pública a la esfera privada.

En la esfera pública el debate solo podrá desarrollarse en la vertiente de la excepción y no en la de la regla. Y se encontrará probablemente frente a dos clásicas paradojas de todo discurso moral que lo convierten en un discurso ambiguo:

- a) la paradoja de la incompatibilidad o de la antinomia de los principios, en este caso específico la antinomia entre el principio de seguridad del estado y el de la libertad de cada individuo;
- b) la paradoja de la excepción a la regla que es autorizada porque permite salvar la regla misma, como ocurre respecto a

la licitud de la legítima defensa, que viola la regla que prohíbe el uso de la violencia pero es al mismo tiempo el único modo, en determinadas circunstancias, de ganarse su respeto.

Un buen ejemplo de esta paradoja nos lo ofrece un sistema como el democrático: hemos visto que la democracia excluye como principio el secreto de estado, pero el uso de ese secreto por parte de las instituciones de que dependen los servicios de seguridad, que actúan en el secreto, está justificado, entre otras cosas, por ser un instrumento necesario para defender, en última instancia, la democracia. La misma ley que dicta normas sobre el comportamiento de estos servicios «habla de política informativa y de seguridad en interés y defensa del estado democrático». La serpiente se muerde la cola. Pero la serpiente, como hemos visto, siempre ha sido considerada como el emblema de la prudencia, virtud política por excelencia, y ¿por qué no?, también de los juristas, cuya ciencia no por casualidad es denominada *iurisprudencia*.

N. B.