

Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad

Por F. JAVIER DE LUCAS MARTIN

Valencia

En el núcleo de las relaciones entre Ética, Derecho y Política se encuentra la clásica pregunta acerca de la autonomía normativa de esta última, la pregunta acerca de si el poder debe ajustarse a los límites que le fijen el Derecho y/o la moral, y de qué forma. Uno de los supuestos más interesantes de esa relación es, concretamente, el de la vinculación de la política al principio de publicidad en tanto que exigencia ética que alcanza manifestaciones jurídicas o, si se prefiere una formulación negativa, el problema de la justificación del recurso al secreto, a la mentira o al engaño en la acción política¹, esto es, de las negaciones por excelencia del principio de publicidad: en realidad, bajo el común denominador de «secreto» se reúnen con frecuencia manifestaciones que van desde el silencio más hermético -el no mostrar, no comunicar²- que es la vía aérea del secreto, su máxima concentración, al silencio negativo o simple rechazo de la pretensión de saber -no contestar, negarse a mostrar- y, finalmente, la simulación, el enmascaramiento.

En lo que sigue, me propongo una reflexión acerca de la relación entre democracia y secreto, pues entiendo que, como se ha puesto de manifiesto

1. Desde hace unos años trabajo en un proyecto de investigación sobre ese problema, fruto del cual han aparecido algunos artículos: DE LUCAS, 1987, 1988 y 1989. En lo relativo a la formulación del principio de publicidad como exigencia ética en política, resulta imprescindible el examen de la posición de KANT, tal y como aparece en su «artículo secreto» en *La paz perpetua*. Sobre ese particular, me remito al primero de los trabajos citados.

2. Lo que entraña también la pretensión del olvido colectivo, imprescindible para la tarea de reescribir la historia que acompaña siempre a los gobiernos totalitarios. Como sabemos, desde FREUD, la distinción entre omisión y lo secreto es ilusoria, pues el secreto está en el omitir; la clave es siempre la memoria. Si, parafraseando a CANETTI, podríamos decir que el olvido (como el secreto) está en la médula del poder, tiene razón KUNDERA cuando escribe que la lucha del hombre contra el poder es la lucha de la memoria contra el olvido. A ese respecto, continúan siendo eficaces las imágenes de ORWELL en 1984.

reiteradamente, una de las líneas de preocupación en el horizonte, en el futuro de las democracias³, es la inversión de la relación tradicional de los criterios relativos a la transparencia y al secreto en las relaciones públicas y privadas, proceso al que contribuye tan paradójica como decisivamente ese fenómeno que hace ya veinte años llamaba R.G.SCHWARZENBERG «El Estado espectáculo»⁴, un modelo que, como he tratado de hacer ver en otro lugar⁵ constituye una clara herencia de la concepción del Barroco (al que, hoy, por otra parte, parecen apuntar los herederos de la postmodernidad): representar/aparentar antes que ser/estar. Efectivamente, se ha señalado que uno de los riesgos que implicarían debilitamiento de las democracias sería una cierta interpretación *a la page*⁶ que cargaría el acento en el componente de ilusión/sugestión inevitable para el ejercicio del poder en la medida en que si el poder apareciese tal como es resultaría intolerable (o ridículo, podríamos añadir, tal y como enseña el cuento del rey desnudo o el bien conocido pasaje de nuestro SAAVEDRA⁷): ese sería por lo demás, el mensaje de MAQUIAVELO o NAUDE. Ambas líneas de evolución, que tienen muy diversas manifestaciones, (baste pensar, de un lado, en los problemas relativos a lo que los anglosajones denominan la *privacy*, o, de otro, en la preocupación por la hipertrofia de las posibilidades que ofrece a los poderes públicos el desarrollo de los medios informáticos que hacen más cercana la utopía negativa del «ciudadano transparente»⁸ o en los riesgos de una democracia «televisiva»⁹), inciden de modo diferente en una misma

3. Junto a los problemas, como la relación entre nacionalismo y democracia, o el estatuto jurídico de los emigrantes y refugiados derechos civiles y políticos, que, por ejemplo, en el caso de Europa, y ante el horizonte del 93, paracen exigir una revisión de las instituciones y estructuras tradicionales. No es el menos importante el problema de la creciente xenofobia/racismo, sobre todo a la vista de las medidas que adoptan los diferentes Estados miembros y la propia Comunidad (p. ej., la reciente decisión del llamado Grupo de Trevi acerca de la legislación de Asilo y Refugio). En lo que respecta a España, crecen cada vez más las voces de denuncia de las consecuencias de la Ley de Extranjería. Sobre ello, AÑON-DE LUCAS-VIDAL 1986.

4. SCHWARZENBERG 1977.

5. DE LUCAS 1989a.

6. Así lo apunta SCARPELLI, en su interesante análisis de las relaciones entre democracia y secreto. Para SCARPELLI, se trata como digo, de una cierta moda francesa (se refiere, sin nombrarlo, a SCHWARZENBERG, reciente. Sin embargo, como he indicado anteriormente, habría que señalar que tiene clarísimos antecedentes en el Barroco, y singularmente en el Barroco español: no hay más que leer a SAAVEDRA o GRACIAN. La posición de SCARPELLI en SCARPELLI, 1983.

7. Sobre ello, el art. citado en nota 3. El texto de SAAVEDRA FAJARDO, se encuentra en la Empresa LXII que tiene por lema «nulli patet opus».

8. Por más que se presente como una obsesión propia de las utopías negativas que tendrán su mejor expresión en la figura orweliana del *Big Brother*, lo cierto es que resistencia a una regulación clara del secreto por parte de sectores, (especialmente me refiero, claro está, a los vinculados con los poderes públicos) tales como los relacionados con la seguridad, defensa y fiscalidad, cuya impenetrabilidad sólo es parangonable a su facilidad de acceso a las vidas de los ciudadanos, es todavía muy considerable. Desde luego, tomas de posición como las de un Fiscal General del Estado acerca de las escuchas telefónicas y de cómo los ciudadanos que tengan la conciencia tranquila «no tienen nada que temer», no contribuyen a avanzar en la defensa de los derechos y libertades que se ven en este modo amenazados.

9. Por ejemplo, DENNINGER en PÉREZ LUÑO, 1989. Se trata del bien conocido tema de la «democracia», como la definió G. MERMET 1987. Como es sabido, la tesis es que la influencia

cuestión: la posibilidad misma de que, en el futuro siga existiendo algo tan constitutivo de la democracia como la posibilidad de control del poder. En efecto, frente a las concepciones mesiánicas de la democracia, frente a la tradición roussoniana (que, recordémoslo, es calificada como totalitaria en el conocido ensayo de TALMON), que nace de un optimismo antropológico que no es otra cosa que angelismo o nostalgia de un modelo helénico idealizado (olvidando la esclavitud, la desaparición de la mujer, del extranjero), de una arcadia tan pristina como inencontrable (y, sólo en este sentido utópica), la raíz del pensamiento democrático, del modelo de democracia representativa, que tiene sus antecedentes en el propio Aristóteles (en quien se puede hallar la insistencia en las nociones de control, de aleatoriedad en los cargos, de alternancia, como claves del modelo democrático), se asienta firmemente en el principio de sospecha hacia el poder que sintetizara el *dictum* de Lord ACTON y, por tanto, la necesidad de evitar todo modelo absoluto a través de los mecanismos de división del poder que permiten el control, la rendición de cuentas por parte de quien no se propietario, sino administrador. El pensamiento ilustrado es quien consagrará como consecuencia la exigencia, al menos, de crítica, y por ello defenderá la libertad de pluma, sobre la que encontramos insistente reivindicación de LOCKE a KANT pasando por VOLTAIRE. Es también con la Ilustración como se ha establecido HÖLSCHER¹⁰ cuando se consigue realizar la institucionalización «mínima» del principio de publicidad, que hoy (una vez más el motivo habermasiano de la modernidad como proyecto inacabado) se nos presenta de nuevo como aspiración, más que como punto consolidado de partida; de las tres instancias que asientan el principio de publicidad, Parlamento, Proceso judicial y Prensa, aparentemente la primordial es el Parlamento, donde se advierte la conexión entre participación y control como núcleo de la democracia representativa. Sin embargo, la crisis de las instituciones en las que se asienta la democracia representativa¹¹ hace que hoy se vuelva la mirada hacia esos otros ámbitos del principio de publicidad, singularmente a la opinión pública, a la libertad de expresión y

de los medios de comunicación (y muy singularmente la televisión) en las democracias industriales de masas ha hecho desaparecer el fundamento de la figura del «cuarto poder», transformando a la TV en el poder hegemónico (obviamente, al servicio de quien la controla), de modo que se alteran por completo las reglas de juego democrático y el papel de la opinión pública. MERMET señala hasta diez profundas alteraciones, tales como la sustitución de la presentación de los acontecimientos por su «puesta en escena», la tan discutida «dramatización» de la noticia que tiene con frecuencia consecuencias tales como presentar a los presuntos delincuentes como convictos, o la sustitución asimismo de la información completa por la noticia (el *scoop*: recordemos la inteligente sátira de E. VAUGH traducida recientemente al castellano como *Noticia Bomba*), o la rápida movilización y desmovilización de las informaciones.

10. En su trabajo sobre el principio de la publicidad: HÖLSCHER 1978.

11. Para un análisis reciente de alguno de esos problemas, véase la sección monográfica sobre el particular de DOXA, 6, 1989.

prensa (mejor, al derecho a libre y veraz información), como última garantía de control del poder¹².

Efectivamente, entre las múltiples definiciones de la democracia, BOBBIO ofrece una que pone precisamente de relieve la importancia de esta cuestión, y es de esa noción de la que vamos a partir por cuanto, además, permite advertir con la mayor claridad la ambivalencia del principio de publicidad. Ya en un artículo para la *Enciclopedia Einaudi*, al examinar la dicotomía público/privado, ofrecía un concepto de lo público que enlaza con la noción misma de la democracia tal y como la ha desarrollado en obras posteriores¹³: democracia no sería otra cosa sino el gobierno del «poder visible», el «gobierno del poder público en público», donde se reúnen ambas acepciones de lo público, la que se contrapone a lo privado y aquella otra que es el antónimo de lo secreto. En realidad, la definición de BOBBIO no es, desde luego, un novedad. Habría que referirse como mínimo a las repetidas afirmaciones de MADISON, como la que se contiene en la carta de 23 de noviembre de 1787: el carácter público del poder consiste en que está abierto al público, o aquella advertencia, más conocida, en su carta a V. I. BARRY de 4 de agosto de 1822: «Un gobierno del pueblo, en la ausencia de toda información del pueblo o de los medios que le permiten acceder a ella, no es más que el prólogo de una farsa o de una tragedia, es decir, de una tragedia. El conocimiento le llevará siempre por encima de la ignorancia. Un pueblo que quiere ser su propio soberano debe procurarse el poder que le facilita el conocimiento», donde se advierte el motivo ilustrado de la relación entre poder y conocimiento, en un sentido diverso, desde luego, de la tesis de BACON¹⁴. Así, como suele indicarse¹⁵, la democracia, precisamente en cuanto se sitúa en la esfera de la política, esto es, de la cosa pública, tendría como regla general la transparencia, el principio de publicidad, y sólo de modo excepcional puede dar cabida el secreto, mientras que el secreto sería la regla en el orden de lo privado, porque, como lo define WOLFE, la democracia no sería sino «el ideal político que aboga por el máximo de participación de todos los ciudadanos, a fin de crear una comunidad basada en la interacción mutua y respetuosa de todos, que se dirige hacia objetivos decididos de común acuerdo¹⁶». La conclusión parece evidente: no hay representación real, ni participación posible, ni, en definitiva, legitimidad

12. En este sentido, me parece especialmente significativo que en un orden como el internacional, que de acuerdo con BOBBIO, calificaríamos como sistema jurídico semicomplejo, a falta de las garantías institucionales que ofrecen los ordenamientos jurídicos internos (los sistemas jurídicos complejos) es la opinión pública internacional el arma más eficaz frente, por ejemplo, a violaciones masivas de los derechos humanos por el aparato estatal. Cfr. en ese sentido la tesis que sostiene RAMON CHORNET 1987.

13. Así, BOBBIO 1985, 1986 y 1987.

14. Además de en KANT, la conexión puede advertirse con toda claridad en FICHTE, quien significativamente data su Reivindicación de la libertad de pensamiento en *Heliópolis, en el último año de las viejas tinieblas*, (1973). Las citas de MADISON pueden encontrarse en Padover 1953.

15. Por ejemplo, BARILE, 1987, pp. 11 y ss.

16. WOLFE, 1984, p. 24.

democrática, sin principio de publicidad, porque, por otra parte, no hay control donde no hay transparencia, y sin control eficaz del poder no cabe la democracia. Por eso parece tener razón HABERMAS cuando sostiene que no cabe hablar de ciudadanía hasta tanto la publicidad política activa se convierte en principio organizativo del Estado (lo que sucede con el Estado liberal de Derecho)¹⁷ ¿Hasta qué punto está justificada esa descripción? ¿Acaso no pertenece a un momento trasnochado en la evolución de lo que, por llamarlo así, podemos denominar «sociedades democráticas»?

1. Antes de examinar con mayor detenimiento la relación entre democracia y secreto, debemos hacer alguna precisión sobre el concepto mismo de secreto. Efectivamente, si no queremos correr el riesgo de «satanizar» la cuestión, resulta necesario abandonar una perspectiva excesivamente simplista acerca de la función social del secreto, perspectiva que arranca en mucho casos de una concepción esencialista o realista en torno al lenguaje, sobre la que aún hoy es preciso prevenir¹⁸. A este respecto, continúan siendo útiles las observaciones de SIMMEL en el capítulo V de su *Sociología*¹⁹, a las que dedicaré alguna atención.

El punto de partida de SIMMEL es que toda relación social (por ende, la sociedad misma) descansa sobre el conocimiento mutuo, de manera que la propia intensidad de la relación está en función del grado de mutua revelación entre los sujetos de la misma. Precisamente lo que distingue a los grupos humanos es la capacidad que tiene el hombre para «manifestarse o esconderse: pues ningún otro (animal) modifica su actitud pensando en el conocimiento que otro ha de formar en él»²⁰. Sin embargo, eso no quiere decir que el secreto esté desprovisto de función social. Hay que desproveerse del «perjuicio ético»²¹ y, al examinarlo desde un punto de vista estrictamente sociológico, descubriremos que el secreto (que no es otra cosa que la limitación del saber) es un elemento de la estructura social, en la medida en que la tensión dialéctica que está presente en el hombre y en la sociedad exige a un tiempo concordia y competencia, cooperación y repulsión, armonía y distancia, y por ello «cierta ignorancia, cierto disimulo mutuo» son necesarios, hasta el punto de que, en cierto sentido, el secreto «constituye una de las más grandes conquistas de la humanidad. Comparado con el estadio infantil en que toda representación es comunicada de inmediato, en que toda empresa es visible a todas las miradas, el secreto significa una

17. HABERMAS 1981, p. 139.

18. Sobre el problema de las definiciones esencialistas, BOBBIO 1982, SCARPELLI 1978, o JORI 1989 y en el ámbito concreto del concepto de secreto ARENA;

19. SIMMEL, 1977.

20. Ibid. pg. 360. Como escribe PLATONOV, uno de los mejores literatos soviéticos del siglo, al hombre sólo se le puede llegar a conocer descubriendo sus secretos.

21. Al que no es ajeno el propio SIMMEL, que llegará a afirmar en otro lugar que «si el secreto no está en conexión con el mal, el mal está en conexión con el secreto... El secreto es, entre otras cosas, la expresión sociológica de la maldad moral».

enorme ampliación de la vida, porque en completa publicidad muchas manifestaciones de ésta no podrían producirse»²². Efectivamente, la evolución de la Humanidad, tal y como lo entiende SIMMEL, lleva a conquistar esos espacios de secreto, de intimidad, al rescate de ámbitos propios de individuo frente al resto de los miembros de la sociedad y frente al poder. La impronta liberal se advierte en esos argumentos y en cómo SIMMEL ve en la economía una confirmación de todo ello: la economía actual, advierte, hace posible el secreto precisamente en la medida en que el dinero es abstracto, «comprimible», y puede actuar a distancia²³, lo que permitiría leer la tesis del secreto como conquista de la civilización también en la clave clásica de la colusión entre privacidad, burguesía y capitalismo²⁴. Por lo demás, SIMMEL, reconoce las dos líneas de evolución del secreto como regla y como excepción: «a medida en que progresa la adaptación cultural, van haciéndose más públicos los asuntos de la generalidad y más secretos los de los individuos»²⁵.

De esta exposición de SIMMEL debemos retener, además, dos notas relativas al núcleo del concepto de secreto: como advierte ARENA²⁶, se trata al mismo de un saber y de una relación a los que resulta esencial la idea de separación.

a) El secreto es, ante todo, un saber, un *conocimiento intencionadamente separado*: esto quiere decir, sencillamente, que se trata de un conocimiento que discrimina a favor de uno o de unos pocos, que se reserva a ellos y excluye a los demás²⁷; lo decisivo, pues, es la derogación del principio general de conocimiento, una derogación que se advierte a sí misma como excepcional. Excepcionalidad y restricción de los titulares son características propias de la noción de secreto.

b) En segundo lugar, como se deduce de lo anterior, el secreto es la *relación*, lo que exige dos o más sujetos (por eso se dice que tiene siempre carácter bifronte). Como veremos inmediatamente, se cumple aquí el prin-

22. Ibid. pg. 378. SIMMEL entiende la profundidad de la vinculación entre lenguaje y sociedad humana, pero advierte sobre un aspecto en el que no se insiste con frecuencia, y que ha sido mal entendido por una cierta perspectiva liberal: «la sociedad humana esta condicionada por la capacidad de hablar, pero recibe su forma... por la capacidad de callar»: sólo los niños y los pueblos primitivos identificarían de modo absoluto pensamiento y lenguaje. (pg. 397).

23. De otro lado, es el sentido de la advertencia clásica; *pecus non olet*.

24. Al respecto, por todos, HABERMAS 1981. En un sentido coincidente, BEJAR 1988.

25. Por lo demás, el diagnóstico de tal evolución formulado por SIMMEL adolece de un optimismo que traduce, probablemente, el trasfondo ideológico mencionado: «justicia, política y administración han perdido su secreto en la medida en que el individuo puede reservarse más, y en que la vida moderna ha elaborado una técnica que permite guardar el secreto de los asuntos privados» (p. 383).

26. ARENA, 1984, pp. 40 y ss. En el mismo sentido SCARPELLI 1983, pp. 640 y ss.

27. Como estableciera FARINACIUS en la IV Pars, q. CXIII, n. 215 de su *Praxis et theoricae criminalis*, del año 1631, el secreto es bifronte: no solamente excluye a otros sujetos de un saber escondido, sino que, al mismo tiempo, protege este saber: «quod princeps non vult alicui pandi... vel quod princeps mandat secreto teneri». De ahí, como se ha advertido, el sentido de la *divulgación* del secreto y por ello también que la connotación peyorativa aparezca como «connatural».

cipio de toda relación dialéctica, en que el primer término postula necesariamente al segundo que le niega: *no hay secreto, paradójicamente, si el otro no sabe que lo hay*, hasta el punto de que para la importancia del secreto es vital el número de los que saben que existe el secreto sin participar de él. Por lo demás, como indica con genial agudeza SAAVEDRA, el recurso al secreto es una de las coartadas habituales para obtener legitimidad (por vía elemental del miedo que evoca lo secreto, lo arcano), de modo que el secreto de muchos secretos es que en realidad no existen más que para sostener a quienes lo invocan en su propio beneficio. Me parece que tal es la tesis que propone ECO en *El péndulo de Foucault*. Se trata, además, de una relación que, (como ha advertido ORESTANO²⁸ en un trabajo de consulta imprescindible sobre los secretos en el mundo romano, en el que inspiraré ampliamente), es la consecuencia de una acción de separar, distinguir y dividir lo que significa una elección pues se trata de una realción en la que se escoge (que es el sentido del término griego *αποκρίνω*), y lo que se escoge no es sólo —ni aún primordialmente— el objeto el secreto, sino sobre todo, como veíamos antes, las personas que *merecen saberlo*. Es ese carácter selectivo del secreto lo que lo opone a la divulgación que adquiere aquí el pleno sentido peyorativo del término: el saber divulgado es degradado porque lo que todos conocen —lo que es asequible al *vulgus*— *no puede tener valor*: aquí reaparece, en mi opinión, un dato que a veces no se tiene suficientemente en cuenta y es que la raíz *secerno*²⁹ comporta algo más: el carácter sagrado de lo que está separado, de lo que sólo es accesible al chamán, al sacerdote, al sabio o comoquiera que se quiera denominar al miembro de la casta que existe (con sus privilegios) precisamente en función de la labor de mediación entre lo secreto/sagrado y el pueblo. De ahí la tentación elitista y paternalista de quien posee el secreto respecto a todos lo que no están en él, de quien conoce la verdad inaccesible respecto a quienes viven en las sombras de la caverna³⁰. Por eso surge el vínculo de complicidad entre quienes comparten el secreto (pues sólo se confían a quienes son como nosotros y,

28. ORESTANO 1983, pp. 98 y ss.

29. Es DURKHEIM quien pone de relieve con la mayor claridad, en mi opinión, la vinculación entre la noción de lo sagrado y la acción de separación (*sacrum* arrancarías asimismo de *secernum*), lo que consituye la tesis central de su *Les formes Elementaires de la vie religieuse*. La relación entre secreto y sagrado es, pues, evidente. He intentado mostrar cómo puede trasladarse esa tesis a otros ámbitos, y en concreto al carácter *sagrado* de la noción de defensa desde el punto de vista político en DE LUCAS 1987B.

30. Creo que resulta evidente que en la concepción platónica del paralelismo entre conocimiento y virtud que, junto al idealismo, se halla en la base de la tesis del filósofo-rey, se encuentran todos los elementos a los que me refiero, unidos en la concepción eudemónica del Estado: el pretexto de la felicidad, la salvación o el bien de los súbditos (pues no pueden ser ciudadanos quienes son tratados según el paradigma de menor de edad, el enfermo o incapacitado) que, paradójicamente, reducen la legitimidad al principio maquiavélico de que el fin justifica los medios, que es el *leit-motiv* que reaparece, a pesar de que el envoltorio sea diverso, tras el discurso de la meritocracia (p. ej. tal y como lo denuncia DAHL 1985). He intentado mostrarlo con mayor detenimiento en DE LUCAS 1988.

además, el secreto no se da simplemente: se deposita)³¹ y, de otro lado, nace la relación de hostilidad hacia quien trate de acercarse para desvelar el secreto (en potencia, cualquiera que no pertenezca al círculo de iniciados) y es que, desde luego, en cuanto nacido de la separación, la elevación del secreto a categoría de principio social y político, como veremos, potencia la visión maniquea y antagonista —por decirlo pronto: schmittcana— en las relaciones sociales y políticas. De estas precisiones sobre el concepto de secreto derivan, entre otras consecuencias, que, como ha recordado ORESTANO, no cabe confundir (a) secreto como lo *ignotus* y (b) misterio como lo *ignorabilis*: secreto no es lo que no se puede conocer, sino lo que no se conoce porque se pretende que no se debe conocer. En otras palabras, para que haya secreto, como queda dicho, es imprescindible la decisión, la elección, la intención o voluntad de separar ese conocimiento del libre acceso (es en este sentido en el que se suele aducir que una teoría científica no es secreta, sino simplemente no es accesible a todos en razón de la diferente capacidad intelectual, aunque cabría contraargumentar que en muchos casos el problema es precisamente el haber hecho inaccesible una teoría o un conocimiento concreto para justificar la existencia de los mandarines del mismo). Por eso, como advierte MIGLIO³², lo opuesto al secreto es el conocimiento (que se caracteriza, como señala SCARPELLI³³, por ser un saber orgánico —que se inserta en un sistema— y controlable por su destinatario) y no la noticia, que es sólo ilusión de conocimiento y que, en manos de los aparatos de propaganda (ya sean los del monopolio propios del Estado totalitario, o de las democracias televisivas de las sociedades consumistas), son la más perfecta coartada: procuran la ilusión de la máxima transparencia, cuando, en realidad, el torrente de noticias, de escándalos y denuncias, deja a menudo intactos los auténticos secretos.

2. Recordábamos al principio que parecía una regla básica respecto al secreto el distinguir la razón inversa de su legitimidad en el orden público y en el privado. Efectivamente, no es posible olvidar que uno de los motores de la lucha contra el *ancien régime* es precisamente la oposición al gobierno a través del secreto, cuyo símbolo fueran las *lettres de chachet*³⁴, pues, como afirmara uno de los más característicos representantes de la Ilustración en el orden jurídico, BECCARIA, «el secreto es el más firme escudo de la tiranía»³⁵. Ahora bien, ¿es realmente incompatible el secreto con la democracia? Dicho de otra manera, la instauración del principio de publicidad como requisito conceptual de la democracia misma ¿exige la abolición de todo

31. Sobre la dinámica del secreto y de lo clandestino y los vínculos entre quienes lo comparten en las sociedades secretas, vid. el trabajo de LOBREAU en DUJARDIN 1987.

32. MIGLIO 1983, pp. 169 ss.

33. loc. cit. p. 630.

34. Permitáse nuevamente la remisión a DE LUCAS 1989.

35. La cita puede encontrarse en el párrafo IX dedicado a las «acusaciones secretas» de su *De los delitos y penas*.

tipo de secreto? Desde una perspectiva liberal, reforzada por el *tempo* histórico, podría formularse una primera objeción a esa tesis, por cuanto cabría afirmar que, precisamente, lo que caracteriza un régimen totalitario es la absoluta transparencia —ausencia de secreto— de la vida privada respecto al poder estatal³⁶, y aún añadir otra crítica, que la máxima publicidad —la transparencia *deslumbrante* (cegadora, pues)— de la llamada «democracia televisiva» no es precisamente una garantía de control, sino muy frecuentemente lo contrario, una vía para la manipulación,³⁷ objeción esta que, seguramente, ya no sería tan compartida desde las mismas filas liberales (al menos no desde lo que llamamos liberalismo radical, por contraposición al liberalismo económico). ORESTANO, en su mencionado análisis de la aparición y alcance de los principios de publicidad y secreto en el ámbito jurídico romano, pone de manifiesto su carácter bifronte: publicidad y secreto no pueden elevarse en ningún momento a principios absolutos (ni en el Senado ni en la administración de justicia, las dos instituciones clave), sino que se da una compresencia dialéctica de ambas, una alternancia entre *palam* y *secretum*, si bien, en líneas generales, cabría observar que en la tradición republicana prevalece la primera y en el Imperio se afirma el segundo³⁸. En lo que sigue trataré de ofrecer en líneas generales algunos criterios orientadores sobre la relación entre democracia y secreto.

En primer lugar, es preciso llamar la atención sobre la necesidad de distinguir entre la licitud del recurso al secreto de un lado y, de otra parte, la utilización del engaño o la mentira, o como ha escrito BARILE, inspirándose en BOBBIO, la distinción entre la licitud del poder oculto que se oculta y del poder que oculta algo, que se enconde escondiendo algo³⁹. Aquí, además de la enseñanza de KANT, a la que me he referido con anterioridad⁴⁰, parece útil la discusión en la que intervienen, entre otros, desde MAQUIAVELO a NAUDE, pasando por CLAPMARIUS y la doctrina de los *arcana imperii* o los teóricos de la razón de Estado, hasta los ilustrados que participan en el poco conocido concurso convocado en 1778 por la Academia Prusiana de las Ciencias y las Letras bajo el patrocinio de Federico II acerca de la cuestión relativa a la conveniencia *para el pueblo* de ser

36. Indudablemente, la ausencia de lo que los anglosajones llaman *privacy* —el ámbito de las *intima* de los romanos—, de los secretos industriales o bancarios y, en un orden aún más básico para la vida pública, p. ej. el secreto del voto, parecen rasgos totalitarios.

37. Así, sobre el problema de la titularidad privada de medios de comunicación (y en concreto de medios radiotelevisivos) y sus consecuencias en un orden democrático, puede verse el espléndido trabajo de M. SAAVEDRA. 1988.

38. Cfr. p. ej. pp. 115 y ss.

39. BARILE 1987, p. 27.

40. Como he tratado de demostrar en LUCAS 1990, la exigencia del principio de publicidad y la exclusión correlativa del engaño y del secreto recorren toda la obra de KANT. Especialmente tajantes son sus afirmaciones sobre la incompatibilidad del secreto con los principios de acción política y sobre la mentira como el mayor crimen por cuanto niega aquello de más básico que hay en el hombre; su capacidad de comunicar con los demás.

engañado⁴¹. Las limitaciones del presente trabajo me impiden extenderme en ese examen, de modo que me limitaré a recoger lo que me parece una de las conclusiones más interesantes de las aportaciones de BECKER y CONDORCET: el engaño nunca es un recurso lícito, pues desvirtúa el propio punto de partida de la democracia, el principio de autonomía, de mayoría de edad (podríamos decir, de otra manera, la idea misma de participación, la noción de ciudadanía, la titularidad de la soberanía política). Por otra parte, como señala LAPORTA al criticar lo que denomina «el error Maquiavelo», no hay ninguna razón para establecer respecto a las acciones de poder «una especie de excepción de juicio ético... se trata de acciones que inciden directa y gravemente sobre la vida individual y social, y, por tanto, sobre la base misma de la moralidad»⁴²: del mismo modo, si no más, que lo es en la vida privada, el engaño, la mentira, son reprobables en la vida pública, porque constituyen, insisto, un obstáculo dirigido contra dos principios sin los que no cabe democracia: el acceso de los ciudadanos a la información, al conocimiento sin el cual no pueden ejercer de forma libre y consciente su voluntad soberana, y, en consecuencia y en segundo lugar, la posibilidad misma de control del poder.

En cambio, por lo que se refiere al secreto, no es fácil una definición tan categórica, una radical exclusión del mismo en la vida pública, mejor, en el ámbito de la acción de los poderes públicos, que es lo que nos ocupa, precisamente también, entre otros motivos, por cuanto tampoco es así en el ámbito privado, tal y como nos recordaba SIMMEL (aún más, la preservación de ciertos espacios de lo secreto, como vimos, parece una de las razones de legitimidad de poder). En realidad, como se deduce del propio concepto, corresponde a la propia definición de secreto las notas de excepcionalidad y restricción y eso es precisamente lo que puede salvar su compatibilidad con las reglas del juego de la democracia: *lo que resulta incompatible con la democracia no es que haya secretos, sino que estos escapen a la ley*, que no estén regulados jurídicamente (lo que resulta conceptualmente imposible respecto al engaño o a la mentira). Precisamente lo característico de la democracia es que se sabe quien, cuándo, cómo y por qué cabe restringir el acceso al conocimiento y que la decisión sobre todo esto, es decir, que la decisión sobre el estatuto jurídico de los secretos, queda en manos del pueblo a través de sus representantes. Son ellos quienes deben decidir, por tanto, hasta qué punto cabe extender el régimen de la utilización del secreto sin que ello vulnere la excepcionalidad del mismo. Es el control por el Par-

41. Es SCARPELLI, en el trabajo ya mencionado en notas anteriores, quien llama la atención sobre dicho concurso. En este momento se encuentra en prensa una edición castellana de los trabajos de BECKER y CASTILLON que obtuvieron el premio (en la modalidad negativa y positiva de respuesta), junto a la respuesta de CONDORCET, edición que he preparado para el Centro de Estudios Constitucionales. Se trata de la primera edición conjunta de esos escritos, pues las ediciones alemana y francesa (y la italiana, que es traducción de la francesa) contenían sólo parte de los mismos (los de CASTILLÓN y CONDORCET, o el de BECKER).

42. LAPORTA 1990, pg. 16.

lamento, que tiene dos armas básicas, aunque a pesar de todo limitadas: el control sobre la financiación de las actividades sobre las que recae el secreto: defensa y servicios secretos, a lo que hay que añadir los fondos reservados a disposición del Ministerio del Interior⁴³. Junto a ello, lo característico de la democracia, como modelo «abierto», visiblemente, de Gobierno, es que, además, gracias a la libertad de expresión y prensa, los supuestos de abuso de poder, corrupción, etc., pueden ser denunciados y castigados, es decir, que *en todo aquello que no cae bajo la protección de la exclusión excepcional y reglada de conomiento que es el régimen jurídico del secreto*, el poder está desnudo y es responsable⁴⁴. Por tanto, una primera conclusión es que no hay una incompatibilidad conceptual entre democracia y secreto, más aún, que el secreto puede ser un recurso democráticamente legítimo precisamente cuando —y sólo si— traduce un interés constitucional, como advierte FERRARI⁴⁵: efectivamente, en la medida en que el secreto en el ámbito público se caracteriza por su excepcionalidad, y, a su vez, en ese ámbito lo decisivo es la presencia de un interés público, la primera exigencia del régimen jurídico del secreto es «la necesidad de correspondencia de todo secreto con un interés público... lo que ha de tener un claro fundamento en la Constitución... el secreto está legitimamente establecido cuando el interés público invocado consiste en uno de sus valores que parecen indefectibles, en cuanto su existencia está ligada íntima e indisolublemente a la existencia, supervivencia o connotación misma del sistema creado por la Constitución». De ahí derivan otros principios como la necesidad de que haya una expresa previsión legislativa al respecto, que esté claramente tasada de modo que no se produzca una extensión a otros supuestos, la limitación o reducción de las materias objeto de secreto a lo estrictamente necesario, la limitación temporal de los secretos, y la parcelación y limitación de sus depositarios.

Dicho lo anterior, el problema de la relación entre democracia y secreto no parece consistir tanto en la existencia de secretos cuanto en la extensión en la vida pública del discurso burocrático que tiene en el monopolio y preferencia por el secreto uno de sus rasgos característicos⁴⁶. Como nos ha mostrado

43. En relación con estos últimos, muy concretamente con las tan traídas «cloacas o desagües inevitables del Estado», resulta imprescindible la investigación sobre el GAL llevada a cabo por los periodistas R. MIRALLES y M. ARQUES, 1990.

44. Frente a las concepciones mágicas o sacralizantes de la democracia, que entran en crisis no bien se denuncia (*a fortiori* desde luego, si se comprueba, pero esto último no es estrictamente necesario: hay pocos muros de Jericó como las convicciones de los que proclaman su fe democrática como convicción religiosa) la existencia de supuestos como los mencionados, hay que insistir en que lo característico de la democracia no es que no exista el abuso o la corrupción, sino precisamente la posibilidad de denunciarlo y exigir responsabilidades, lo que no es posible, desde luego, sin prensa (o medios de comunicación) libre y sin tribunales independientes del Ejecutivo.

45. FERRARI 1983, pp. 82 y ss.

46. Aunque inmediatamente trataré de precisar a qué me refiero cuando hablo de discurso burocrático, puedo adelantar ya que me parece especialmente significativo del mismo el uso que se hace de sus razones en los ámbitos de la política de seguridad (interior: policía, y exterior: defensa), que es tradicionalmente considerada como la «espina dorsal del Estado», con argumentos que se remontan a MARSILIUS, HOBBS o HEGEL. He tratado de analizar la cuestión —que es

WEBER, «el gobierno burocrático es, por su misma tendencia, un gobierno que excluye la publicidad... la burocracia oculta en la medida de lo posible su saber y su actividad frente a la crítica... Toda burocracia procura incrementar la superioridad del saber profesional por medio del secreto de sus conocimientos e intenciones». Por eso, la mayor fuerza de la burocracia estriba precisamente en «la conversión, a través del concepto de secreto profesional, del saber relativo al servicio en un saber secreto, o sea, en un medio en última instancia para asegurar a la Administración contra los controles»⁴⁷. Por supuesto, como veíamos más arriba, la burocracia actúa aquí según la ley de bronce de las organizaciones que, como mostrara MICHELS, prima la supervivencia del propio aparato sobre los objetivos fundacionales, reforzada por cuando el principio básico es el mismo de toda casta sacerdotal hacia lo sagrado: la tarea de custodia acaba imponiéndose sobre la mediación, y por ello, no es difícil que se ceda al espejismo de que aquello que en principio se administraba es en realidad una propiedad que se debe defender *erga omnes*, y, en primer lugar, paradójicamente, frente a los administrados y a los políticos (que no forman parte de esta clase universal y permanente, como vio HEGEL)⁴⁸. La relación entre burocracia y secreto ha sido expresada apropiadamente por ROBERTSON, que indica que el nivel de secreto depende de dos factores: el grado en que la burocracia es responsable ante representantes elegidos, y la extensión de un modelo de responsabilidad jerárquico y no individual. Para ROBERTSON, parece demostrado que el principio de secreto marca una línea divisoria entre la actuación basada en criterios ideológicos y la actuación basada en razones: efectivamente, frente a lo que pretende el tradicional discurso burocrático/tecnocrático, se acude al secreto precisamente cuando el criterio de actuación no puede superar la discusión crítica y no cuando la complejidad de la cuestión la hace inaccesible al sentido común⁴⁹. WEBER apunta a dos fenómenos que constituyen rasgos del modelo actual de democracia: el proceso de concentración del poder y la dificultad en el control ejecutivo, que vienen a unirse al otro fenómeno ya aludido anteriormente (la «democratura»): la verdad es que no parecen el resultado solo de la creciente complejidad de las tareas de gobierno, sino también de las contradicciones que dan lugar a lo que algunos dieron en llamar, a finales de los 70, el «Estado dual»⁵⁰ que lleva-

en buena medida el problema de la extensión de un discurso militarizado a la vida pública— en un trabajo aparecido en estas mismas páginas: DE LUCAS 1985.

47. WEBER, 1969, pp. 744 y 1.100.

48. Insisto en que se trata de dos órdenes de razones que se refuerzan mutuamente, aunque en el orden de lo cotidiano opera, desde luego, sobre todo la primera, de la que encontramos ejemplos regocijantes en los guiones de la conocida serie de TV «Yes, Minister».

49. ROBERTSON 1982, pp. 19, 180 y ss.

50. Me refiero entre otros, a WOLFE 1984, pp. 208 y 348 y a OFFE 1981, que señalan las contradicciones entre lógica de la acumulación y exigencias de legitimidad, entre el lado interno, en el que las decisiones son adoptadas por las élites del «aparato militar-industrial», en base al criterio de eficacia y al cálculo racional, con importantes restricciones de la publicidad, y la dimensión «pública» (¿o habría que llamarla televisiva?), donde se actúa y decide el recurso continuo

ría consigo la sustitución de la opinión pública como factor político, la negación de la publicidad, la pérdida de la ciudadanía activa y la desintegración del sentimiento de comunidad políticas⁵¹. Precisamente en la política de defensa y seguridad es donde se ha puesto de manifiesto en su máxima perfección la instauración del secreto como principio de acción, porque, como indica CANETTI⁵², nuestros medios técnicos han permitido el grado más inimaginable de concentración de un secreto que es el que potencialmente afecta a más seres humanos en la Historia. Esta ideología militarizada de la seguridad y defensa, a la que subyace una concepción de las libertades como lujo (que no siempre se podrá pagar) y que recurre con no poca frecuencia a lo que el psicoanálisis nos muestra como el «agresor externo» (el comunismo, el imperialismo, las fuerzas de ocupación centralistas, la conspiración judeo-masonica), conducen a la inversión de las reglas de juego de la democracia, criminalizando la mera disidencia, haciendo de la excepción norma, anteponiendo, por ejemplo, la eficacia policial a las garantías constitucionales, o invocando la complejidad de la cuestión (la implicación de sectores tecnológicos «de punta», que es otra modalidad del ya casi trasnochado tren de las tecnologías) desde el paradigma del discurso paternalista: el padre que todo lo ve y el hijo a quien no queda sino obedecer ciegamente. Es aquí donde puede producirse más claramente el «secuestro de la opinión pública» al que ha aludido THOMPSON en un ya clásico trabajo⁵³, acudiendo al ya mencionado mecanismo de la apariencia del debate, de máxima consulta, cuando en realidad en ese debate hay con no poca frecuencia espectáculo y noticia, (propaganda, inducción de opinión) pero no información. De quienes, desde el juego político (Gobierno u oposición) o desde las instancias de poder (quienes crean opinión: de los grandes conductores de la televisión o la prensa o radio, a los intelectuales, que son tanto o más responsables que los políticos «profesionales») propiciaran esa falacia bien podría predicarse el duro juicio de KANT relativo a los gobernantes que no hacen otra cosa que mercadería, que negociar con su propio pueblo, aquellos también que, en todo momento, invocan una moral que justifique —inútilmente— su actuación.

—hasta que ya no puede quedar más claro su efecto trivializador— a la encuesta, a la muestra de opinión que refuerza las decisiones públicas. Desde el otro lado, coincide en buena parte en el análisis de los síntomas, aunque no en el diagnóstico de la terapia, BELL 1976. No puede dejar de señalarse que tras las denuncias de WOLFE no se encuentra, como tan a menudo se le achaca, el fantasma de la visión «conspiratoria» de la Historia. WOLFE está muy lejos del recurso fácil —demagógico— a nada tan abstracto como las alusiones a un enésimo «Gran Viejo», responsable de todos los males: desde el terrorismo internacional al narcotráfico. Sus tesis sobre la política internacional y la militarización de la vida pública (coincidentes en buena medida con las sostenidas por CHOMSKY), por el contrario, se apoyan en un estudio exhaustivo de documentación y trabajos de comisiones del Congreso.

51. Aunque buena parte de cuanto de positivo tiene el derrumbe de la separación entre el primer y segundo mundo (a la que venimos asistiendo en este último año) sea la recuperación de la primacía de la autonomía individual, no puede dejar de señalarse que el riesgo de individualismo, de abandono de los vínculos de soliradidad, del objetivo de igualdad, viene primado desde la escala de valores que interesadamente se repropone por parte de quienes, en realidad, no parecen seguir anclados en las más rancias pautas del liberalismo economicista para el que no puede sino servir de espléndida plataforma esa exaltación del monadismo.

52. CANETTI 1982, P. 292.

53. THOMPSON 1981, p. 192.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- AÑÓN DE LUCAS VIDAL., 1986. «Notas sobre una legislación amenazante», *Cuadernos de Política Criminal*.
- ARENA., 1984. *Il Segreto Administrativo* Cedam, Padova.
- BARILE. 1987. *Democrazia e Segreto in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- BEJAR. 1988. *El ámbito íntimo (Privacidad, Individualismo y Modernidad)*. Madrid. Alianza.
- BELL. 1976. *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Alianza Madrid.
- BOBBIO. 1985. *Stato, Governo, Società*. Einaudi, Milano.
- 1986. *El futuro de la democracia*. P. y Janés, Barcelona.
- 1987. «Democracia y ciencias sociales», en *Papers* 28.
- CANETTI. 1981. *Masa y Poder*, Muchnick ed. Barcelona.
- DAHL. 1987. *El control de las armas nucleares. Democracia versus merocracia*, GEL, B. Aires.
- FRIEDRICH. 1970 «*Secrecy versus Publicity*», *Nomos* 12.
- GANOR. 1977 (ed) *Government Secrecy in Democracies*, Harper & Row, N. York.
- HABERMAS. 1981. *Historia y crítica de la opinión pública*. G. Gilli, Barcelona.
- HÖLSCHER. 1984. «Öffentlichkeit», en *Historisches Wörterbuch der Rechtsphilosophie*. B. 6., Schawabe R., Basel/Stuttgart.
- LAPORTA 1990. «Ética y Política. Algunas claves básicas», *Claves de Razón Práctica*, 2.
- LOBREAU 1987. «La société secrète, for me marginale de la socialibilité, l'exemple des bons cousins charvonniers», en DUJARDIN, *Le Secret*, Ed. du CNRS, Lyon.
- DE LUCAS. 1985. «La noción de defensa y la crisis de legitimidad», *AFD*.
- 1987. «Anotaciones sobre el principio kantiano de publicidad», *Dianoia*.
- 1988. «Sobre el origen del paternalismo de Estado en la Antigüedad clásica». *Doxa*.
- 1990. «Über das Verhältnis von Politik und Moral: Das Publizitätsprinzip im Werk Immanuel Kants», *Spanische Studien zur Rechtstheorie und Rechtsphilosophie*, Duncker & Humblot, Berlin.
- MERMET. 1987. *Democrature. Comment les medias transforment la démocratie*. Aubier, París.
- MIGLIO. 1983. «Il segreto político», Cedam, Padova.
- MIRALLES-ARQUER. 1990. *Amedo: el Estado contra ETA*, P. y Janés, Barcelona.
- ORESTANO. 1983. «Sulla problematica del segreto nel mondo romano», Cedam, Padova.
- PADOVER. 1935 (ed). *The complete Madison*. Harper, N. York.
- PÉREZ LUÑO. 1989. «Problemas actuales de la documentación e informática jurídica». Tecnos. Madrid.
- RAMON CHORNET. 1987. «Aproximación a un nuevo supuesto del Derecho Internacional de los derechos humanos». *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 2.
- ROBERTSON. 1982. *Public Secrets. A Study in the Development of Government Secrecy*. Mac Millan. London.
- ROURKE. 1966. *Secrecy and Publicity*, J. Hopkins Press, Baltimore.
- SAAVEDRA. 1988.
- SCARPELLI. 1983. «Democrazia e Segreto», en *Il Segreto nella realtà giuridica italiana*, Cedam, Padova.
- 1985. «Definizioni Legislative», en *Teoría Generale del Diritto*. Einaudi, Milano.
- SIMMEL. 1977. *Sociología*, R. de Occidente, Madrid.
- SCHWARZENBERG. 1977. *L'Etat-Spectacle*, Flammarion, París.

- SHILS 1956. *The Torment of Secrecy*, Heinemann, London.
THOMPSON. 198 . *Protesta y sobrevive*, Blume, Barcelona.
WEBER. 1969. *Economía y Sociedad*. FCE, México.
WOLFE. 1984. *Límites de la legitimidad*, Siglo XXI, Madrid.

