

## State secrecy. The limits of democracy

María Pilar García Bossio

### Resumen

El secreto es parte constitutiva de cualquier poder, incluso del que se erige como democrático y, por tanto, debiera ser visible. Es decir, regido por actos públicos vigilados por la opinión pública. A esta conclusión podemos arribar leyendo *Democracia y secreto* de Norberto Bobbio, obra en la que se compilan una serie de textos del autor escritos entre 1980 y 1990, cuya principal preocupación es el lugar del secreto en la constitución del poder visible del Estado democrático. El objetivo es trazar algunos elementos de la argumentación de Bobbio que nos permitan pensar el rol del secreto en el funcionamiento de los Estados, particularmente los democráticos, los espacios de poder invisible que se habilitan, las paradojas que su presencia supone y las posibilidades que abre u obtura. De esta forma nos proponemos retomar una lectura que, por distante en su escritura, no deja de ser actual, invitándonos a poner en cuestión situaciones claves de nuestro presente.

Secreto; Estado; democracia.

### Abstract

Secrecy is a constituent part of any power, even that which stands as democratic and therefore should be visible, governed by public acts monitored by public opinion. We can arrive to this conclusion reading *Democracy and secrecy* of Norberto Bobbio, work in which compiles a series of author's writings between 1980 and 1990, whose main concern is the place of the secret in the constitution of the visible power of the democratic State. The aim is to trace some elements of Bobbio's argument that allow us to think about the role of secrecy in the States working, particularly democratic states, the invisible power spaces that are enabled, the paradoxes that their presence, and the possibilities it opens or closes. We intend to retake a reading that, by distant in his writing is still current, inviting us to question key situations of our present.

Secrecy; State; democracy.

#### Lecturas en debate

Recibido:  
21/02/2017  
Aceptado:  
16/05/2017

apuntes  
CECYP

29

PÁGINA

156

# Secreto de Estado: Los límites de la democracia

María Pilar García Bossio<sup>1</sup>

*El recurso del secreto ha sido considerado a lo largo de la historia la esencia del arte de gobernar. (Norberto Bobbio)*

El secreto es parte constitutiva de cualquier poder, incluso del que se erige como democrático y, por tanto, se pretende visible. Es decir, regido por actos públicos vigilados por la opinión pública. A esta conclusión podemos arribar leyendo *Democracia y secreto* de Norberto Bobbio, obra en la que se compilan una serie de textos del autor escritos entre 1980 y 1990, cuya principal preocupación es el lugar que ocupa el secreto en la constitución del poder visible del Estado democrático (entendiendo aquí la democracia en su tradición liberal más clásica, como gobierno del pueblo en pleno uso de sus libertades individuales).

Los artículos que conforman la selección se sitúan en el contexto político específico de Italia—al que remiten y con el que discuten—, donde se sucedieron una serie de escándalos que involucraban a la mafia con distintos personajes influyentes, incluidos agentes estatales. A su vez, como muchos escritos de la época, presenta los interrogantes que abre el fin de la Guerra Fría, y la consternación que produce la publicidad de los actos de terror durante el stalinismo, poniendo en tela de juicio la viabilidad de ciertas formas de gobierno en los llamados “socialismos reales”. Estas referencias contextuales no hacen, sin embargo, que los textos pierdan su actualidad, ya que Bobbio sabe analizar con lucidez eventos que no harán sino profundizarse a lo largo del tiempo, como la problemática relación del Estado y la publicidad de los actos de gobierno con las nuevas tecnologías, o los peligros del espionaje internacional con formas cada vez más públicas de circulación de la información.

---

1. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata - CONICET.

## Democracia y autocracia

*Silenciosos y aterrados, los animales volvieron al granero. También los perros retornaron (...) eran los cachorros que Napoleón había quitado a sus madres y criado en secreto (...) eran unos perros inmensos y fieros como lobos. No se alejaban nunca de Napoleón. Y se observó que ante él meneaban la cola como los otros perros acostumbraban hacerlo con el señor Jones. (George Orwell, Rebelión en la granja, 1945)*

La democracia es idealmente el gobierno de un poder visible, que en su estado republicano supone una doble acepción de la *cosa pública*: es el gobierno *del* público, pero también el gobierno *en* público. Esto supone que los actos de un gobierno democrático debieran ser públicos y poder estar bajo el escrutinio público, a la manera de Kant, para quien “todas las acciones relacionadas con el derecho de otros hombres cuya máxima no puede ser pública son injustas” (Bobbio 2013: 28).<sup>2</sup> De esta forma, el secreto como parte del Estado democrático debería estar, como norma general, excluido.

La democracia como modelo de gobierno queda así en las antípodas de la autocracia, gobierno en el que el poder descansa en gran parte en el secreto (lo que conlleva un intento de retención monopólica de la información, como parte del ejercicio de su poder). Esta forma de gobierno encuentra su fundamentación para el uso del secreto como razón de Estado en la teoría política clásica, que lo ve como connatural al ejercicio del poder. Para Hobbes la potestad del soberano para no hacer públicas sus intenciones protege hacia lo externo, en tanto no muestra al enemigo los propios movimientos; y hacia lo interno, pues asegura la persecución del bien común, lo que el pueblo no podría hacer por sí solo en tanto tiende a buscar el beneficio individual.

Dentro de los pensadores contemporáneos a Bobbio, Schmitt propone una tercera justificación del secreto: solo a partir de decisiones ocultas puede vencerse a los poderes ocultos contra el Estado. Esto da justificación al poder autocrático a reproducirse mediante la invención del secreto y el enemigo, de forma de justificar su propia existencia. Pero si el Estado autocrático crea el secreto para subsistir, lo hace en un contexto donde los ciudadanos vuelven el secreto aceptable e incluso deseable. Elías Canneti (1981), quien es citado por Bobbio, propone en este punto una tesis interesante: existe un cierto placer servil que nos hace querer formar parte de grandes estructuras secretas, mientras estas nos sean impuestas con violencia y desde una esfera desconocida. La fuerza concentrada del secreto vuelve atractivos los gobiernos dictatoriales frente a la democracia que los diluye. Así frente a los gobiernos autocráticos:

2. Bobbio aclara al usar esta máxima que el control de los ciudadanos sobre los actos de gobierno es para Kant una atribución de un tipo específico de ciudadano, aquel independiente que ha logrado salir de la minoría de edad (2013: 56).

Aguardamos sumisos y trémulos, esperando llegar a ser la víctima elegida. En esta actitud se puede ver una apoteosis del secreto, a cuya glorificación se subordina todo lo demás. No importa tanto que ocurra, siempre que ocurra con la ardiente brusquedad de una erupción volcánica, de forma inesperada e imparable (Canneti 1981: 227).

Esa erupción llega, en sus momentos cúlmines, a construirse a sí misma como una lógica impecable, lo que para Giraud –siguiendo a Arendt– toma cuerpo hasta convertirse en el conjunto de la vida social en los regímenes totalitarios (2007: 81). Así, paradójicamente, si en los totalitarismos las fronteras de lo público y lo privado se disuelven (todo es controlado y susceptible de ser expuesto), a la vez toda la vida se vuelve secreto, y toda persona un potencial sospechoso para una sociedad compuesta enteramente por espías (Bobbio 2013: 41).

Así la autocracia moderna se asemeja a las antiguas, donde el poder del gobernante lo igualaba a Dios, como aquel que puede ver sin ser visto –al modo de un panóptico que no requiere para sí ningún otro control–, conservando el monopolio de los *arcani imperii* (secretos de Estado) a la vez que resurgiendo los *arcani Dei*. Sin embargo, estas estructuras totalitarias y totalizantes no perduran. Entonces el secreto estalla, y con él no solo viene el escándalo, sino también la destrucción del gobierno.

## La promesa incumplida

Frente a los claros límites de la autocracia, la democracia pareciera una forma de gobierno más deseable, porque parte de la esperanza de una sociedad donde todos puedan acceder a la toma de decisiones en el Estado a partir de la publicidad abierta de los actos de gobierno. Esta mirada de Bobbio sobre la democracia no contempla, sin embargo, las características de la democracia representativa, en la que quienes detentan el poder son los gobernantes elegidos por los gobernados, en un acto secreto en la instancia del voto, reforzando esto a su vez la cara más individual del juego democrático, la de la decisión en personal y no pública (más allá de que pueda ser posteriormente publicable) sobre la orientación del voto (Albistur 2016). Esta posición de los gobernantes conlleva a su vez el poder sobre la información, y por tanto sobre la factibilidad de la publicidad de lo estatal.

Pero no solo en esto se encuentran las promesas incumplidas de la democracia. Bobbio considera que si la democracia no ha logrado eliminar las elites del poder, promover el autogobierno e integrar la igualdad formal a la sustantiva, tampoco ha podido terminar con el poder invisible. Este poder excede la negación a publicar determinados actos de gobierno e incluso no solo se constituye como subgobierno que opera en penumbras (y por tanto puede ser descubierto por medio de algún escándalo público), sino que además actúa en la oscuridad más absoluta, constituyendo un criptogobierno que se vuelve totalmente imperceptible.

### Lecturas en debate

M. P. García  
Bossio

Secreto de  
Estado

apuntes  
CECYP

29

PÁGINA

159

Estos dos niveles de poder invisible se agrupan de diversas formas:

1. *Contra* el Estado, actuando en el más absoluto secreto combate al Estado: se cuentan allí asociaciones delictivas, grandes organizaciones criminales como la mafia y sectas políticas secretas (a las que Bobbio llama “grupos terroristas”).
2. *Para obtener beneficios ilícitos* y recabar ventajas no consentidas a plena luz: “asociaciones secretas” y organizaciones fantasmas
3. *Como instrumentación* del Estado: los servicios secretos, cuya compatibilidad con la democracia solo descansa en que se encuentre bajo el control del gobierno visible.

Los poderes invisibles que actúan en el interior y en contra del Estado son inadmisibles, porque ni buscan eliminarlo ni tampoco servirlo. Así, su fin “único” pareciera ser el del ejercicio del poder oculto.<sup>3</sup> Bobbio piensa estos poderes como organizaciones que hacen del secreto una herramienta para atentar claramente contra el Estado democrático, sin preguntarse cuál fue (y es) el rol que este tipo de organizaciones secretas juegan frente a Estados que presionan de forma violenta a su población (y que tan bien describió Simmel 1906). De esta forma, la mirada de Bobbio busca por momentos enaltecer la democracia como sistema político, de forma tal, que simplifica la mirada sobre formas de resistencia, incluso al interior del Estado, presentándolo como un bloque más o menos compacto donde las grietas y resistencias internas parecen provenir más de estos criptogobiernos que de formas de protesta para reivindicar una democracia plena ante posibles desvíos de gobierno.

No podemos confundir aquí el poder invisible con el uso del secreto, pues sabemos que muchas relaciones en torno a acuerdos, alianzas, distanciamientos y enfrentamientos, incluso al interior del Estado, ocurren en climas de secretismo que no se dan a conocer a la población, existiendo más allá de lo deseables o no que puedan concebirse (Labourdette 2005). En este sentido es que Bobbio presenta el poder invisible como instrumentación del Estado como el único viable, donde un mínimo de secreto no es prescindible, pero al que deben ponerse limitantes, en tanto sean servicios que estén legislados de forma clara y cuya función sea la protección externa. De Lucas (1999) refiriéndose a los secretos de Estado justifica el uso del secreto incluso en el plano interno, en tanto considera que ni la publicidad ni el secreto pueden ser absolutos, por lo que lo incompatible con la democracia no sería el secreto, sino su no regulación jurídica, y la falta de controles entre los distintos poderes del Estado. Para este autor la democracia posee, frente al poder invisible, una capacidad de denuncia y exigencia de responsabilidades que la resguardarían; mientras que para Bobbio esta capacidad no es suficiente, enfrentándose a la paradoja de la limitación del secreto (como forma de control del poder invisible) en un sistema que no puede extirparlo.

3. Bobbio no comprende en este caso la participación de personas con recursos económicos, políticos y simbólicos propios en acciones secretas de legalidad dudosa, viendo como única posible respuesta un deseo desmesurado de poder, una ambición desmedida o una fatua vanidad (2013: 35).

## El secreto como excepción

El secreto como constitutivo de un poder invisible que hace a la instrumentación del Estado es justificable para Bobbio, fundamentalmente, frente al contexto internacional, dado que allí la premisa es la existencia de un sistema internacional de Estados mayormente no democráticos. Esto junto a la no existencia de instancias supranacionales democráticas (a excepción, en algunas circunstancias, de la ONU) justifican la no publicidad de la toma de decisiones gubernamental como protección ante la amenaza externa.

Es entonces que los Estados democráticos esgrimen el principio por el cual no puede combatirse a un poder invisible más que con otro poder invisible igual y contrario –argumento muy semejante al de las autocracias a nivel interno– justificando la existencia de servicios secretos. Estos deberían estar dispuestos solo para la esfera internacional, si se espera que sean tolerados, a lo que Bobbio da a llamar una “opinión pública democrática”.

Tras haber “dicho todo el mal posible del secreto en los asuntos de Estado” Bobbio (2013: 67) enuncia los casos en que el secreto puede ser considerado legítimo, tomando esto como una excepción. Esta se basa en una incoherencia entre las normativas (consideradas de antemano todas legítimas), o en la existencia de una situación donde, en caso de que se aplicase la regla, el resultado sería distinto al esperable. De esta forma la premisa, en términos generales, sería que “que el secreto es admisible cuando garantiza un interés protegido por la Constitución sin afectar otros intereses igualmente garantizados (o por lo menos es necesario equilibrar los intereses)” (Bobbio 2013: 68). De Lucas (1999) agrega a esto que la protección de la integridad del orden constitucional vuelve al secreto de Estado –previamente regulado por la Carta Magna que desea guardar– imprescindible, estableciendo también la necesidad de diálogo entre los poderes del Estado para su concreción.

Ahora, en un régimen democrático como el planteado por Bobbio, el secreto es regla en la esfera privada de la vida, en tanto no se pretende que el individuo publique su accionar privado;<sup>4</sup> mientras que la regla en la esfera pública (entendida aquí como sinónimo de la vida política) es la publicidad y el secreto, la excepción. Por lo tanto, el debate por el secreto en la esfera pública lleva a dos paradojas: la incompatibilidad de principios, entre la seguridad del Estado y la libertad de sus individuos, ya que se produce un trastocamiento entre lo público y lo privado en ambas esferas; y la excepción a la regla, que permite salvar la regla misma. Los servicios secretos entran en estas paradojas, pues su secreto tiene como objetivo, en última instancia, defender a la democracia misma; a la vez que no dejan de alimentar un sistema de secretos que puede volverse en cualquier momento del espacio de protección externo a la investigación interna. Esto presenta para nosotros una tercera paradoja no presentada por Bobbio: si continua-

4. Quedaría aquí una pregunta por la ruptura de estos espacios con las redes sociales.

mos su argumento y el Estado no puede intervenir a través del espionaje (como modo de ejercicio del secreto) en la vida de las personas al interior de su territorio, nos resulta complejo pensar la forma en que se accedería a los otros poderes invisibles (el que va contra el Estado y el que pretende de él beneficios ilícitos) para desarmarlos, en tanto ellos mismos se constituyen como criptogobierno. Sin embargo, si el Estado lo hiciera, si ingresara en la esfera privada para descubrir los poderes invisibles, develando los secretos de sus ciudadanos estaría retomando esa mirada autocrática de los *arcana Dei*, destruyendo así la democracia.

Bobbio nos da una solución a esta paradoja, presentando para el problema del poder invisible en la política internacional la apelación al uso político de la prudencia que, a medio camino entre la verdad y el secreto, se sigue sosteniendo como la virtud política por excelencia, ganando la batalla frente a la astucia encarnada en el sostenimiento del secreto como principio de gobierno.

## ***Sapere aude* o el desafío de la democracia**

Mientras que el secreto como protección externa es visto como una excepción necesaria, Bobbio alerta sobre los alcances del secreto burocrático y el impacto que la tecnología puede tener en la difusión de los actos de gobierno. Así, por un lado, el secreto burocrático encierra sus peligros al darle el poder a quien tiene el saber de determinada práctica (Weber 1996: 179), generando un poder tecnocrático que atenta contra el conocimiento del funcionamiento del Estado que los propios mandatarios deberían tener. Pero, al mismo tiempo, es la tecnología la que se puede convertir en una aliada del libre acceso a la información producida por el Estado, premisa fundamental para el funcionamiento de la publicidad democrática.

Esto es fundamental en tanto todo proceso democratizador, además de construir procedimientos y reglas institucionalizados para la toma de decisiones vinculantes, posee como rasgo común sustraer el monopolio de la información a los gobernantes. Esto promueve la publicidad de la información y por tanto el debilitamiento del secreto, no tanto para la distribución del poder en sí mismo, sino más bien para asegurar un control –ciudadano– sobre él (Albistur 2016) sin el que la democracia es imposible (De Luca 1999:49).

Así, si en tiempos de menor desarrollo tecnológico el derecho a la información podía verse fácilmente entorpecido por una serie de escollos burocráticos e incluso físicos (por ejemplo, la dificultad de trasladarse de un punto a otro del país para acceder a determinada oficina donde se resguardaba determinado dato), hoy esto puede ser salvado con mayor facilidad mediante las nuevas tecnologías (prueba de ello son los digestos legales que varios organismos del Estado ponen a disposición en sus páginas web, aunque no siempre de total acceso abierto).

De esta manera, se refuerza la postulación de Bobbio, por la cual solo mediante la información y formación puede evitarse la justificación del secreto basándose en la ignorancia de los ciudadanos. Solo el avance del conocimiento puede tirar por tierra la fundamentación del *arcana imperii* en base a un *arcana Dei* que vuelve al Estado un espacio de misterio, inexpugnable como lo fueran los *arcana naturae* para los antiguos. Para Bobbio el misterio solo puede desaparecer en la medida en que se produzca un cambio “de arriba hacia abajo”, es decir, en la medida en que sea el Estado quien se desarme de misterio, perdiendo con ello cierta aura sacra aún persistente.

Esto es importante porque Bobbio establece una clara distinción entre secreto y misterio. El primero no es malo ni bueno en sí mismo: es bueno cuando “evita que difunda lo que es bueno, útil y oportuno que se ignore, y es malo cuando impide saber lo que sería bueno, útil y oportuno que se supiera” (2013: 72). El misterio, en cambio, no puede llegarse a conocer, aun cuando fuese bueno, útil y oportuno saberlo. La imposición del secreto es una elección, y por tanto depende de la voluntad, mientras el misterio se halla en el límite de nuestra razón y nuestra voluntad, dando a conocer nuestra impotencia. No tiene sentido invocar el misterio (aunque sí el secreto), porque este existe a pesar de nuestra voluntad y contra nuestra razón. No puede, entonces, ser develado.

El secreto es un artificio institucional. El misterio solo puede ser develado en el proceder del conocimiento, y por tanto puede dejar de ser secreto sin dejar de ser misterio. Un secreto puede impedir que se revele un misterio, por lo que solo mediante la ausencia de secreto en la búsqueda del conocimiento es que se puede acceder a revelar el misterio.

El principio fundamental del Estado democrático es el de la publicidad, que habilita el poder visible. Esto en tanto en la esfera privada, aquella reservada al secreto, pueden tener lugar acciones que no pueden volverse norma pública; a la vez que pueden tener lugar otros secretos que hacen a la vida profesional y comercial, y que se han incluso rutinizado como sinónimo de eficacia y buen funcionamiento (por ejemplo, para el caso del secreto médico-paciente) (Giraud 2007).

Si el secreto pertenece a la esencia del poder, la desviación –de lo normado y lo publicable– pertenece a la esencia del secreto. De desviación en desviación, el espacio del secreto se puede ensanchar indefinidamente. Por lo tanto, solo la publicidad puede terminar con los secretos, y el conocimiento con los misterios, siendo estos los elementos necesarios –aunque no suficientes– para el desarrollo de la democracia. Esto sin embargo nos enfrenta a una aporía, pues si reiteramos la afirmación del secreto como parte de la esencia del poder, una sociedad de transparencia absoluta supondría su desesencialización, haciendo peligrar el sistema mismo.

En este sentido, consideramos con Albistur que solo podemos aspirar a cierta transparencia en tanto acceso a la información por parte de los ciudadanos, que permite, como en la democracia representativa, controlar a los gobernantes sin reemplazarlos en el ejercicio del poder. Esto nos pone

**Lecturas  
en debate**

M. P. García  
Bossio

Secreto de  
Estado

**apuntes**  
CECYP

**29**

PÁGINA

163



en una nueva encrucijada, pues el avance agigantado de la tecnología permite, por un lado, desplegar instrumentos más eficaces de producción, registro e información por parte del Estado; pero a la vez vuelve difícilmente procesable, permitiendo acceder a datos no siempre correctamente contextualizados. Si la tecnología digital en la comunidad política puede alentar la participación pública, y un ejercicio de la ciudadanía más pleno, también puede volvernos susceptibles a un constante bombardeo de información contradictoria sobre el funcionamiento democrático. En nuestro contexto actual, donde grandes agencias de noticias se disputan las lecturas hegemónicas de la realidad, a la vez que emergen constantemente formas de comunicación alternativa, podemos preguntarnos qué medios debiera usar el Estado para dar a conocer su funcionamiento y acciones, en particular en temáticas delicadas a nivel local e internacional. Es una actualización del secreto como contracara de la información, como información reservada a la que únicamente llega quien ejerce el poder, no solo desde el Estado, sino también desde los poderes invisibles presentados por Bobbio, marcando una nueva desigualdad.

## Qué nos cabe esperar

Bobbio finaliza cada uno de sus artículos intentando proponerse una salida para la democracia, donde lo público le gane al secreto, pero no tanto por una crítica a la práctica del secreto en sí (la que en última instancia es otra forma de interacción social), sino a las posibles consecuencias antidemocráticas que alberga. Habiendo vivido de cerca los totalitarismos, y fuertemente desilusionado por la situación de corrupción que vive en Italia al momento de producir sus artículos, no deja de preguntarse cómo puede la democracia aún vencer. Así nos alerta sobre los peligros de un gobierno que, apelando al bien común, o a la protección interna, aleja a los ciudadanos de su derecho a conocer qué sucede en el Estado, a la vez que nos invita a hacer el ejercicio de atrevernos exigir la disolución de los secretos estatales. Aquí podemos preguntarnos hasta qué punto esa disolución no se llevaría consigo el poder, y qué viabilidad tendría una reglamentación tal del secreto que solo ocupara espacios reglados en la vida estatal (y por tanto bastante menos secretos de los hasta ahora existentes). Además, aún queda el problema de los otros poderes invisibles, los que el Estado no puede controlar de manera directa porque lo habitan, pero no son parte de él. Frente a estos, la publicidad de los actos de gobierno puede ser una solución, pero para que sea eficaz su distribución debe ser lo más plural y diversa posible, pues sino corremos el riesgo de que las agencias de noticias se conviertan a sí mismas en poderes invisibles que administran los secretos del Estado. Estos dilemas de la democracia y el secreto parecen dejarnos con Bobbio en la alternativa del uso político de la prudencia.

## Bibliografía

- Albistur, Gerardo. 2016. “Los ‘secretos del poder’ y el control democrático. Reflexiones sobre la transparencia en la era digital”. *Democracia Digital e Gobierno Electrónico* 14: 70-82.
- Bobbio, Norberto. 2013. *Democracia y secreto*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Canneti, Elías. 1981. *Masa y poder*. Barcelona: Muchnik Editores.
- Giraud, Claude. 2007. *Acerca del secreto: Contribución a una sociología de la autoridad y del compromiso*. Buenos Aires: Biblos.
- Labourdette, Sergio. 2005. “Secreto y poder en la vida social”. *Orientación y Sociedad* 5: 59-79.
- Lucas, Javier de. 1999. “Secretos de Estado”. *Derechos y Libertades: revista del Instituto Bartolomé de las Casas* IV(7): 35-62.
- Simmel, Georg. 1906. “The Sociology of Secrecy and of Secret Societies”. *American Journal of Sociology* 11(4): 441-498.
- Weber, Max 1996. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Lecturas  
en debate**

M. P. García  
Bossio

**Secreto de  
Estado**

**apuntes**  
CECYP

**29**

PÁGINA

**165**