El fin del secreto

ANN FL0RINI

Hay dos niveles de conducta que están teniendo un fuerte impacto en todo el mundo. Los defensores de normas establecidas como la privacidad corporativa y la soberanía nacional quieren ocultar la información de miradas entrometidas, mientras que los promotores de la transparencia la promueven como la solución a todo, desde las crisis financieras internacionales hasta la carrera armamentista y la delincuencia en la calle.

¿Pero qué es la transparencia? Dicho simplemente, la transparencia es lo contrario del secreto. Secreto quiere decir ocultar deliberadamente tus actos; la transparencia significa revelarlos deliberadamente. Este factor de voluntad hace de la aceptación cada vez mayor de la transparencia algo más que una rendición resignada a la intrusión facilitada tecnológicamente, propia de la era de la información. La transparencia es una opción alentada por las cambiantes actitudes de lo que constituye la conducta adecuada.

La transparencia y el secreto no son condiciones opcionales. Como ideales representan dos extremos de un continuum. En la actualidad hay un giro cada vez más rápido del consenso entre observadores y actores a nivel mundial respecto al lugar que les correspondería a los Estados y a las corporaciones en ese continuum. En el caso de las corporaciones, el punto de equilibrio se está apartando del énfasis en la privacidad y se está acercando a un acuerdo sobre la transparencia financiera y la responsabilidad social corporativa. En el caso de los Estados-nación, se ha trasladado de las antiguas ideas sobre la soberanía, que permitían a los Estados mantener al mundo al margen de sus asuntos domésticos, al nuevo concepto de que los Estados deben explicar sus actos al mundo. Aunque generalmente se consideran por separado, las múltiples aplicaciones de la transparencia están intrínsecamente vinculadas. Todas ellas reflejan la creciente necesidad y utilidad de regular mediante la revelación, una nueva alternativa dinámica al poder coercitivo de los Estados.

Pero precisamente porque la transparencia representa un cambio tan profundo –tanto en la distribución del poder como en la manera en que éste se ejerce–, su difusión ha provocado la resistencia de ciertos sectores. Para los gobiernos o las corporaciones que están haciendo simplemente lo que siempre han hecho, la expectativa de que ahora deberían informar de sus actividades a extraños puede parecer una afrenta o un inconveniente, cuando no una franca amenaza. Los burócratas del gobierno luchan por mantenerse a la altura de los interminables requisitos de información de las instituciones internacionales ecológicas, de derechos humanos y financieras. Las corporaciones se encuentran

asediadas por las demandas de información sobre sus prácticas ambientales y laborales, que suelen provenir de organizaciones no gubernamentales (ONG) con sede en otras partes del mundo. Organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) hacen frente a una presión cada vez mayor para que abran

sus procesos de toma de decisiones al escrutinio público. Todas estas organizaciones sienten que la luz del escrutinio es en el mejor de los casos incómoda, y en el peor, paralizante. Muchos Estados, corporaciones y organizaciones se han escondido tras normas más tradicionales de privacidad o de soberanía. Insisten en que aunque los llamados a la transparencia están bien y son buenos, no se les ha de exigir que se adapten a estas demandas.

¿Quién tiene razón? ¿Qué información se ha de poner al alcance, cuándo y a quién? Para responder a estas preguntas es necesario contemplar cómo la transparencia empezó a volverse popular, cómo funciona en la práctica y por qué es necesario tener una norma de transparencia incluso hoy, cuando la tecnología está volviendo la intromisión aún más eficaz.

¿Qué es lo que dirige la transparencia?

Después de la primera guerra mundial, los aliados pidieron a Alemania que se desmilitarizara e instituyeron procedimientos de verificación que incluían comisiones de inspección internacional. Pero una vez establecidas estas medidas de transparencia, pronto fue claro que, a diferencia de lo ocurrido en Francia, las potencias victoriosas no tenían el coraje de poner en vigor las disposiciones que significaban mayor intromisión. Los funcionarios ingleses y norteamericanos creían que no tenían derecho a inspeccionar el territorio de una nación soberana en contra de sus deseos y temían que este tipo de intrusión tuviera más posibilidades de provocar fricción y hostilidad que de reforzar la causa de la paz.

Ochenta años después, Estados Unidos e Inglaterra estaban dispuestas a ir a la guerra para poner en práctica disposiciones de inspección similares contra Irak. Aunque gran parte del mundo se oponía al uso de la fuerza, nadie sostuvo que había algo esencialmente ilegítimo acerca de las inspecciones. Dirigentes chinos, franceses y rusos se unieron a Estados Unidos para exigir que Irak permitiera el trabajo de inspectores estadunidenses, argumentando que era obligado para cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad.

En ambos casos, un Estado derrotado se vio obligado a aceptar la inspección extranjera de su capacidad militar. En los años veinte, la actitud que predominaba era que los Estados, incluso los agresores, tenían derecho a la privacidad militar. Entonces el secretario norteamericano de Estado, Frank Kellogg, declaró sin rodeos que "los Estados Unidos no tolerarían la supervisión de ningún organismo extranjero en el desarme ni someterse a inspección o supervisión por parte de agencias o individuos extranjeros". En los años noventa, la revelación total se había vuelto tan legítima que el derecho a presionar a un agresor con esas revelaciones –Estado soberano o no– era casi siempre dado por supuesto por la comunidad internacional. Obviamente, algo había cambiado en el ínterin.

No cabe duda de que los espectaculares progresos en tecnología han hecho la transparencia más posible y atractiva. Pero independientemente de lo pequeños o adelantados que se vuelvan los mecanismos de vigilancia, los secretos seguirán siendo muchos y estarán protegidos por fuerzas tecnológicas que pueden opacarlos con tanta facilidad como pueden revelarlos.

Pero la transparencia se está difundiendo como parte de otras dos tendencias: la democratización y la globalización. Con la difusión de normas democráticas, parece correcto que a entidades poderosas como los Estados y las corporaciones se les haga

responsables de su conducta. A fin de cuentas, una de las normas fundamentales de la democracia es el consentimiento de los gobernados, y éste no tiene sentido si no es informado.

Pero el consentimiento debe provenir de un grupo mucho más amplio. A medida que el mundo se encoge, hay muchas personas que quieren tener voz en lo que antes era asunto de otros. A medida que el comercio, los flujos de información, los problemas ecológicos y todo tipo de contactos directos entre individuos siguen atravesando las fronteras políticas existentes, lo que la gente hace en un lugar afecta más y más a la gente que está en otros lugares. Estas conexiones cada vez más intensas generan fuertes presiones para la creación de mejores vías de control del creciente número de interacciones transnacionales. En respuesta están surgiendo sobre todo nuevas normas, desde los derechos humanos hasta la no agresión y la protección ecológica. La transparencia es cada vez más el medio preferido de coerción en cuestiones que van desde la seguridad hasta el comercio y la economía. En suma,

el mundo está aprobando
nuevas normas de conducta,
obligado no por la vigilancia
y la coerción sino por la declaración voluntaria: regulación por revelación.

Seguridad

La transparencia en forma de disposiciones de verificación se ha empleado en el control del armamento por décadas, aunque inicialmente sólo un puñado de países estaban implicados. Cuando la guerra fría terminó, los bloques oriental y occidental dieron por supuesta la necesidad de abrir sus territorios a inspecciones sumamente intrusivas de la otra parte. Pero desde

entonces, la transparencia se ha difundido mucho más allá de las antiguas superpotencias y sus aliados. Más y más acuerdos multilaterales de control de armamento se valen de la transparencia para asegurar su cumplimiento. Y la idea de que los combatientes potenciales deberían compartir información detallada sobre su capacidad y sus planes militares unos con otros se ha ido aceptando ampliamente.

En el régimen de no proliferación nuclear, la comunidad internacional ha confiado durante décadas en los programas de inspección de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) para monitorear las instalaciones nucleares civiles. Impactados por la amplitud del programa de armas nucleares de Irak que se reveló en las postrimerías de la Guerra del Golfo, los países miembros de la ATEA hace poco acordaron llevar a cabo inspecciones mucho más rigurosas. De acuerdo con el Protocolo Modelo Adicional, que se aprobó en mayo de 1997, los miembros proporcionarán a los inspectores de la AIEA un acceso mucho mayor a la información sobre sus programas nucleares, incluidas instalaciones decomisadas, programas de investigación e información de diseño más cabal. Se autorizará a la AIEA a inspeccionar más lugares, no sólo sitios nucleares, sino también instalaciones de investigación y manufactura que pudieran contribuir potencialmente a un programa nuclear. También se hará más uso del muestreo ambiental (buscando rastros minúsculos pero evidentes de material nuclear que migra más allá del entorno inmediato en el que se maneja) y del monitoreo remoto.

A medida que el control de armamento se difunde a más tipos de armas, muchas de las cuales se pueden fabricar a partir de mercancías que tienen usos civiles legítimos,

industrias enteras enfrentan nuevos requisitos de transparencia. El Convenio de Armas Químicas (CAQ) prohibe el desarrollo, producción, adquisición, almacenamiento, retención, transferencia directa o indirecta y uso de armas químicas. Puesto en vigor el año pasado, el CAQ en la actualidad tiene a la mayoría de los países del mundo como signatarios y representa las disposiciones de verificación más extensas que se haya intentado. Todos los firmantes deben declarar sus posesiones de armas químicas. Este requisito ya ha producido una importante sorpresa: la admisión por parte de la India de un programa de armamento previamente desconocido. Además, las partes han de informar de todos los químicos "precursores" –compuestos que se pueden usar para hacer armas químicas– almacenados dentro de sus fronteras. Muchos de estos compuestos se usan ampliamente en la industria. A pesar de todo, los Estados los deben declarar, aun cuando estén en manos de empresas privadas. La Organización para la Prohibición de Armas Químicas, compuesta por países que forman parte del CAQ, incluye una inspección permanente con poder para llevar a cabo inspecciones regulares de instalaciones químicas privadas y gubernamentales, así como inspecciones de "desafío" sin previo aviso, o muy breve, en cualquier lugar del territorio de uno de los países signatarios, una derogación sin precedentes de la soberanía nacional.

Aun cuando los países no llegan a un acuerdo sobre las prohibiciones o los límites al armamento, las medidas de transparencia contribuyen a llenar los huecos. En el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, a todos los Estados miembros de la ONU se les pide que proporcionen información sobre sus importaciones y exportaciones de armamento, incluidos desde tanques de guerra hasta misiles y buques de guerra. En agudo contraste con los regímenes de armas nucleares y químicas, en los que sólo los gobiernos tienen acceso a la información recabada por la verificación, el registro es un documento público. Y aunque la participación en el registro es totalmente voluntaria, unos 90 países la efectúan cada año, incluida la mayoría de los importadores y exportadores más importantes. Mucha de la información que contiene ya ha sido indagada por ONG como el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres y el Instituto Internacional de Investigación sobre la Paz de Estocolmo. A pesar de todo, el registro ha revelado algunas sorpresas, en particular un cargamento ruso de equipo de misiles enviado a Irán en 1994.

Política

A pesar de la estrecha conexión entre transparencia y democracia, la difusión de la transparencia en política es reflejo de algo más que de únicamente la difusión de la democracia. La democracia –en el sentido de elecciones regulares– y los altos niveles de transparencia no van necesariamente juntos. Hasta este año, Gran Bretaña, la democracia más antigua del mundo, era más opaca que muchos gobiernos con credenciales liberales menos consistentes. Su Ley de secretos oficiales, aprobada en 1911 durante una alarma de espionaje y reforzada en la revisión que sufrió en 1989, recortaba drásticamente el acceso público a la información sobre su gobierno. La entonces primera ministra Margaret Thatcher defendió la ley basándose en lo siguiente: "A veces tenemos que sacrificar un poco de la libertad que anhelamos para defendernos de aquellos cuyo objetivo es destruir esa libertad por entero."

Pero hasta en Inglaterra los tiempos cambian. En las últimas elecciones, el Partido Laborista basó su campaña en una promesa de que su gobierno iba a ser más abierto y responsable ante la ciudadanía. Hasta ahora parece haber mantenido la promesa. El gobierno

de Tony Blair propuso una ley de libertad de información en diciembre pasado cuyo objetivo era hacer del Reino Unido una de las sociedades más transparentes del mundo.

Otros países se están uniendo a Inglaterra en la apertura del gobierno. En el Congreso de los Estados Unidos actualmente circula un proyecto de ley que prohibiría a los funcionarios clasificar documentos anónimamente. También desclasificaría automáticamente documentos a los diez años, en vez de respetar el periodo de cincuenta años que hoy es común. Hasta Japón está a merced de las olas con las propuestas de transparencia dirigidas a su burocracia. Un proyecto de ley que está pendiente en la asamblea legislativa obligaría a los ministerios y a las agencias del gobierno a revelar información al público a petición.

Economía

El derrumbe de la Unión Soviética dejó impertérrita la ideología del libre mercado. Casi todos los países alabaron al menos de boca para afuera la superioridad de los mercados sobre los Estados como distribuidores eficientes de los recursos. Pero los mercados libres tienen un apetito voraz de información oportuna. Como pueden elegir, los inversionistas ponen su dinero allí donde la transparencia les permite una cierta previsibilidad sobre las posibilidades de beneficios. Gracias a la globalización, los inversionistas tienen muchas opciones y crean un potente incentivo económico para niveles cada vez más altos de autorrevelación.

La opinión internacional casi unánime sostiene que la única manera de restaurar la confianza de los inversionistas en Asia es imponer la transparencia. Encabezan la exhortación el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y el FMI, que ahora incluye la promoción de "mayor transparencia y cumplimiento en asuntos corporativos y gubernamentales" en su mandato. Como ha explicado el director general del FMI Michel Camdessus, éstas ahora son cuestiones económicas y no únicamente políticas.

A medida que han ido saliendo a la luz cada vez más pruebas de las consecuencias adversas de los problemas de gobierno en el desempeño económico –entre ellos, pérdidas en ingresos gubernamentales, calidad inferior de la inversión pública y de los servicios públicos, inversión privada reducida y la pérdida de la confianza pública en el gobierno– ha ido surgiendo un consenso más amplio sobre la importancia crucial de la transparencia y el buen gobierno para lograr éxito económico.

La mayor parte de los funcionarios en Asia han aceptado las virtudes de la transparencia, al menos en el terreno económico. El ministro de Singapur Lee Kuan Yew, acentuando la importancia de la transparencia en el sistema financiero de un país, dijo hace poco al primer ministro vietnamita Phan Van Khai: "En una época de tecnología de la información, comunicaciones instantáneas y computadoras, si uno se trata de esconder se ve en apuros." Hasta la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, un grupo de Estados que durante mucho tiempo trató el principio de no interferencia como un mandato sagrado, anunció en diciembre de 1997 que empezaría a monitorear las economías domésticas de sus miembros.

Algunas personas en el sector privado parecen estar de acuerdo en que la transparencia es en beneficio propio. Las compañías extranjeras inscriben cada vez más sus acciones en la bolsa basándose en las bolsas norteamericanas porque los estándares norteamericanos de contabilidad, que exigen la transparencia, son un sello de aprobación para los inversionistas. Cuando funcionarios de la Nippon Telegraph and

Telephon anunciaron que la compañía iba inscribir sus acciones en la bolsa de Nueva York y de Londres, hicieron saber lo siguiente: "Inscribiendo las acciones en los Estados Unidos, donde las normas de revelación del secreto son más estrictas que en Japón, tenemos la esperanza de ganarnos la confianza de los inversionistas."

Medio ambiente

El terreno del medio ambiente está inundado de ejemplos de regulación por revelación en los que los gobiernos exigen transparencia en vez de niveles impuestos para la contaminación. Son particularmente innovadores los esfuerzos basados en la transparencia para abordar los productos químicos tóxicos. Más de 50,000 diferentes productos químicos son de uso regular por las industrias en todo el mundo, la mayoría introducidos desde la segunda guerra mundial y muy pocos puestos a prueba para ver qué efectos tienen en la salud humana o en el medio ambiente. En 1986, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Planificación de Emergencia y del Derecho de la Comunidad a Saber, que exigía a las compañías que dieran a conocer las cantidades de unos cuantos centenares de productos químicos tóxicos que se liberaban comúnmente en el aire, el agua y la tierra. La información se envía a la Agencia de Protección Ambiental (APA) de los Estados Unidos, que compila el Inventario de Liberación de Tóxicos (ILT) y lo pone a disposición del público. Aunque la ley no pone límites a las emisiones, exigiendo simplemente que se dé a conocer, su impacto ha sido espectacular: las emisiones de los productos químicos indexados en las instalaciones cubiertas por el ILT cayeron 44 por ciento entre 1988 y 1994, aun cuando la producción de esos químicos subió 18 por ciento.

El ILT es algo más que sólo un cuento estadunidense. En 1992, el informe final de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo convocaba a que se hiciera un esfuerzo internacional para orientar a los países interesados en el desarrollo de sus propios inventarios. Desde entonces, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en colaboración con diversas agencias de las Naciones Unidas, ONG y empresas privadas, ha publicado un manual de orientación para los gobiernos y dirigido una serie de talleres internacionales para hacer simplemente esto. Varios países han establecido, o están en proceso de establecer, sistemas de inventario, entre ellos Canadá, Japón, México y Holanda. La Comisión Norteamericana para la Cooperación Ambiental, establecida de acuerdo con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN), está trabajando para desarrollar un inventario regional. Y la Unión Europea (UE) ha decidido publicar un inventario de las emisiones principales y de sus fuentes cada tres años.
Otros países han tomado una perspectiva diferente para usar la transparencia para el control del medio ambiente. Cada año, la Agencia para la Administración del Impacto Ambiental de Indonesia califica públicamente a las instalaciones participantes con colores: dorado significa que la instalación podría contaminar pero no lo hace; verde significa que se porta mejor de lo que las regulaciones requieren; azul significa que sigue las regulaciones existentes; rojo significa que aún no las sigue; y negro significa que está violando gravemente las regulaciones ambientales y causando daño sustancial al medio ambiente. Según una evaluación del Banco Mundial, el programa está aumentando significativamente el cumplimiento de las regulaciones ambientales, importantes en un país en el que la ejecución de la ley por parte del gobierno es prácticamente inexistente. Su éxito, debido a la presión de la opinión pública local y al deseo de la comunidad empresarial de comerciar

con consumidores extranjeros sensibles ambientalmente, ha sido un acicate para la imitación: en 1997, Filipinas anunció la introducción de un programa de información pública llamado Eco Watch.
En ninguno de estos casos, los requisitos de informar van acompañados de leyes que pongan límites a las emisiones. Pero las comunidades educadas han dado a las compañías un fuerte incentivo para limpiar su actuación, sin que el gobierno obligue a cumplir la ley.

Los problemas de la transparencia

Hasta aquí todo bien. La transparencia parece que está ganando su pelea con las fuerzas de la opacidad, y con buen efecto para el mundo. A medida que el movimiento hacia la integración global impulsa niveles cada vez más compartidos de comportamiento correcto, vemos que los llamados cada vez más frecuentes a la transparencia aseguran que se cumplan esos estándares. Pero hay razones significativas para movernos cautelosamente hacia una mayor confianza en la apertura y estas razones son más apremiantes que la simple inercia que caracteriza a la mayor parte de las defensas de la opacidad:
Ante la falta de normas compartidas universalmente o por lo menos compatibles mutuamente, la transparencia agravará el conflicto. Tal vez elimine simplemente la ambigüedad que en caso contrario puede ocultar los conflictos o suavizar las desavenencias. Por ejemplo, el mundo se siente supuestamente mejor ignorando cortésmente la conocida, pero no declarada, capacidad nuclear de Israel que exigiendo que Israel confiese de plano. Aunque el principio de no proliferación nuclear está bien establecido entre la mayoría de los demás países, son muy pocos los que esperan que Israel llegue a aceptarlo.
Los costos que significa para el régimen de no proliferación forzar el tema son más altos que los beneficios.
Hay algunos secretos que es legítimo y vale la pena proteger. Las corporaciones ponen en peligro su estrategia empresarial cuando sus competidores son capaces de destilar elementos clave de los documentos públicos. Y los países poseen razones de seguridad nacional para ocultar cierta información. En los primeros días de la guerra fría, el rechazo expresado por la Unión Soviética a las iniciativas de transparencia de los Estados Unidos, como la propuesta de cielos abiertos de Eisenhower para permitir que las superpotencias sobrevolaran el territorio unas de otras, tenía pleno sentido. La URSS temía que los Estados Unidos hicieran uso de la información que reunían, no para tranquilizarse sobre las actividades de la Unión Soviética, sino para identificar blancos con precisión.
Se puede hacer mal uso y malinterpretar la información con mucha facilidad. La transparencia revela el comportamiento, pero no la intención. A nivel internacional, es menos importante lo que alguien está haciendo que la razón de por qué lo hace. A los norteamericanos no les preocupa que los ingleses construyan armas nucleares porque creen que Inglaterra no alberga intenciones hostiles, pero les sigue inquietando la posibilidad de un Irán nuclear. El potencial del mal uso de la información es igualmente inquietante.
Muchos de los sistemas nuevos de regulación mediante revelación dependen de las ONG para recabar y difundir la información. Supuestamente se trata de organizaciones competentes y sin prejuicios que trabajan únicamente para el interés público, pero en la realidad, las ONG no son electas, no se les exige responsabilización y a veces son menos transparentes que las instituciones que ellas monitorean.
• Aun cuando todas las condiciones se cumplan, la transparencia no siempre funciona. Cuando se sabe que alguien vigila, esto no hace necesariamente que se cambie el

comportamiento. Incluso con la publicidad que se le da al ILT las emisiones de productos químicos nocivos en Estados Unidos aún no han bajado a cero. No es muy probable que Sadam Hussein pase las noches en blanco preocupado por lo que el público o la sociedad civil piense. Como la regulación por revelación sólo funciona si impulsa a la acción, requiere de un público movilizado o cuando menos movilizable. La transparencia simplemente eleva los costos de la delincuencia, pero no hace imposible este tipo de comportamiento.

Por todas estas razones –más la tendencia natural a huir del escrutinio público– falta mucho para que esté asegurado un movimiento global irreversible hacia la regulación por revelación. La resistencia es fuerte, incluso en sectores que ya han avanzado mucho hacia el extremo de transparencia del continuum. La Asociación de Fabricantes de Químicos (AFQ) de Estados Unidos, por ejemplo, reivindica su apoyo al ILT, pero cuando la APMA llegó a casi el doble de la cantidad de químicos incluidos, la AFQ lo demandó para detenerlo (y perdió). Como detentadores de la presidencia rotativa de la UE, los ingleses presionan a los Estados miembros en favor de la transparencia en la toma de decisiones del grupo. En respuesta, el Consejo de Ministros sostuvo un debate a puerta cerrada sobre la apertura en marzo de 1998. Y el apetito que tienen de apertura los recién transparentes ingleses es en el mejor de los casos adecuado. Aunque los funcionarios ingleses en Bruselas apoyaron una solicitud procedente de una compañía de televisión inglesa para filmar una discusión entre los jefes de los Estados miembros de la UE sobre una propuesta de directiva sobre la calidad del aire, funcionarios de los departamentos ingleses de transporte, medio ambiente, comercio e industria la objetaron.

No obstante, a pesar de los inconvenientes potenciales, el mundo será testigo de que la transparencia se usa cada vez más como medio para cambiar el comportamiento de los Estados y de las corporaciones. La razón es puramente pragmática. Los gobiernos enfrentan demandas crecientes y potencialmente abrumadoras sobre su tiempo y recursos. Los Estados han de proveer infraestructura física, educación incluyente o universal, sistemas legales que soporten el escrutinio internacional, seguridad militar y policía. Los Estados deben mantener el cumplimiento de una amplia gama de estándares de derechos humanos internacionales.

De ellos se espera que participen en una confusa gama de tratados ambientales, que preserven el medio ambiente dentro de sus fronteras y que establezcan políticas macroeconómicas que garanticen un desarrollo económico sustentable. Se supone que han de proveer redes de seguridad social para un número cada vez mayor de ciudadanos ancianos en los países ricos y para un enorme auge de personas jóvenes y desempleadas en los países en desarrollo. Y muchos enfrentan una buena disposición cada vez menor por parte de sus públicos a pagar los impuestos necesarios para financiar todos esos programas.

A medida que la tecnología de la información y el comercio libre acercan más unas partes del mundo a otras, muchas de estas funciones gubernamentales cruzarán las fronteras nacionales existentes. Ya sucede así con los problemas. Como es tan difícil para los gobiernos obligar al cumplimiento a través de las fronteras nacionales, para ellos tiene sentido asumir un papel diferente: el de alguien que hace cumplir, no reglas específicas, sino una transparencia diligente. Por ejemplo, en vez de establecer requisitos de reserva para los bancos, los gobiernos podrían insistir en que cada banco informe al público sobre sus niveles de reserva. Los Estados podrían apartarse de políticas engorrosas que exigen técnicas de producción específicas y ambientalmente positivas, o hasta límites precisos a las emisiones, y en vez de esto establecer sistemas para informar de cuáles son las

emisiones de instalaciones individuales y de compañías. En el control de armamento, donde las negociaciones se están alejando de los sistemas grandes controlados por el Estado de armas nucleares y convencionales y abordando asuntos como el comercio de armas ligeras, los gobiernos podrían insistir en el mantenimiento de registros de producción y transferencia de armas en vez de hacer cumplir prohibiciones.

Sólo los gobiernos pueden regular con la coerción que solemos atribuir a la regulación, pero son muchas las entidades que pueden revelar secretos. Con los Estados, las organizaciones internacionales y las corporaciones aguijoneándose unos a otros para revelar más información, la sociedad civil puede tomar esa información, analizarla, compilarla y diseminarla a redes de grupos de ciudadanos y de organizaciones de consumidores. La transparencia estimula un nuevo tipo de "devolución", no del gobierno central al local, sino del gobierno a la sociedad civil. Hasta los gobiernos relativamente abiertos están descontentos con este cambio, y la nueva mirada iracunda del escrutinio brilla sobre ellos junto con la de todos los demás, pero sus opciones son limitadas.

Winston Churchill dijo, corno es famoso, de la democracia que "es la peor forma de gobierno, a excepción de todas aquellas que se han intentado de vez en cuando". La nueva perspectiva del gobierno a través de las fronteras, basada en la revelación en vez de en la coerción gubernamental, puede que resulte algo similar: un sistema problemático e ineficiente que muchos considerarían una mala opción si las alternativas no fueran incluso peores.

La transparencia brinda la base para un sistema sumamente democrático, aunque no electoral, de gobierno transnacional basado en la fuerza creciente de la sociedad civil global. Tenía sentido aferrarse al sigilo en un mundo verdaderamente dividido en Estados-nación aparte, pero en esta era de integración global, la transparencia es el único estándar idóneo.

traducción: Isabel Vericat.

¿Quiere saber más?

A pesar de todo el alboroto sobre "transparencia y responsabilización", son muy pocos los autores que han hecho algo en el terreno de un análisis riguroso. Una excepción notable es el trabajo que se llevó a cabo bajo los auspicios del proyecto de la Brookings Institution sobre seguridad cooperativa, dirigido por John Steinbruner. En el volumen resultado del proyecto, Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century, compilado por Janne Nolan (Brookings Institution Press, Washington, 1994), merecen especial atención los capítulos escritos por Antonia Handler Chayes y Abram Chayes y por Wolfgang Reinicke. Desde entonces, estos autores han publicado libros que abordan lo que los Chayes han denominado transparencia y Reinicke llama regulación por revelación: The New Sovereignity: Compliance with International Regulatory Agreements (Harvard University Press, Cambridge, 1995), de Abram Chayes y Antonia Handler Chayes, Global Public Policy: Governing without Government? (Brookings Institution Press, Washington, 1998). de Wolfgang Reinicke. El texto más ameno de leer sobre el tema es sin duda el de David Brin, físico autor de ciencia ficción que ha sido premiado. Su primer libro que no es de ficción, The Transparent Society (Addison-Wesley, Reading, 1998), aborda temas desde la tecnología hasta los derechos a la privacidad y la política de la adscripción en un estilo

accesible y atractivo, y su notable novela de 1990, Earth (Bantam Spectra, Nueva York, 1990), sigue valiendo la pena leerla una década después.
Para vínculos con sitios de Internet pertinentes, así como un índice muy completo de artículos relacionados, entre en www.foreignpolicy.com.

La autora es miembro de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional. Su monografía sobre gobernabilidad internacional será publicada pronto por la Fundación Rockefeller. Publicado con permiso de Forcing Policy 111 (verano de 1998). © 1998. Carnegie Endowment for International Peace.