

El ejercicio de la autoridad

SALVADOR BERMÚDEZ DE CASTRO*

La convivencia entre humanos exige reglas. Toda sociedad demanda, para su viabilidad armónica, una normativa. Y cuanto más numerosa e intensa sea esa convivencia, tanto más amplios y polifacéticos serán los ámbitos que habrán de requerir ser reglamentados. A su vez, la aplicación efectiva de tales disposiciones exige que éstas sean vistas y tenidas, de manera generalizada, como de obligado cumplimiento. Así, a modo de principio, no cabe sentirse miembro de una sociedad y tenerse, no obstante, por exento de cumplir sus normas o como desafecto radical a las mismas. Antes o después, quien tal pretenda se encontrará necesariamente con el dispositivo coactivo que la comunidad genera como salvaguardia de su coexistencia pacífica y de sus normas. El ejercicio de la autoridad es en sí, por lo tanto, facultad y función ineludible en toda convivencia en sociedad, que ésta habrá de realizar, según los casos, bien por sí misma, mediante presión colectiva, o por institución delegada. Su ausencia —o quiebra— entraña anarquía.

* Embajador de España.

Lógicamente, tal ejercicio coercitivo habrá de adoptar en la práctica una gran diversidad de modalidades, según sean el carácter, constitución y fines de cada sociedad concreta. No será igual ni tendrá el mismo objetivo dicho ejercicio, por ejemplo, en una sociedad benéfica, en una empresa industrial o comercial, en el seno de una organización religiosa o militar, o en el ámbito de un Estado. Su entidad, límites, procedimientos y medios serán muy distintos en unos u otros casos. También lo serán según sea la “institucionalización” política, económica, religiosa o simplemente estatutaria que se haya dado —o le haya sido impuesta— a cada sociedad. Es notorio que el modo de ejercer la autoridad presenta, históricamente, una gran diversidad, dependiendo estrechamente en cada caso de la legitimidad y el ascendiente que tenga el poder como concepto y como realidad, así como también de los principios éticos y organizativos vigentes en cada época y en cada circunstancia social concreta. Sin duda, la autoridad no se ha ejercido del mismo modo en el ámbito de una monarquía absoluta o en una parlamentaria; en un régimen totalitario, en uno liberal censitario o en una democracia; en una economía esclavista, en una dirigida o en una de libre mercado; en un club deportivo, en una organización filantrópica o en un reformatorio; etc., etc.

En el pasado han sido numerosos y diversos los sistemas que han asentado en la fuerza el mantenimiento en su seno del orden y de una armónica convivencia. Los frecuentes excesos represivos, al igual que el consabido recurso a la exclusión del inconformista y del diferente, como forma para aglutinar al resto de la masa social, han dejado patentes en todo tiempo niveles de intransigencia, dispares sin duda según las circunstancias de tiempo y cultura, pero siempre proclives a la aplicación intensiva de medidas disciplinarias, sanciones privativas de la libertad y coacciones más o menos arbitrarias. En todos esos casos, a quienes ha incumbido el ejercicio de la autoridad, han actuado siempre sin asomo de autocuestionamiento, con inicial decisión y firmeza, y sin más coordenadas que las que les imponía su voluntad de eficacia. Su agilidad y flexibilidad de reacción ante los acontecimientos ha sido en sí misma mínima y, por lo mismo, en aquellas situaciones en las que el antagonismo a su acción llegaba a ser agudo, mayoritariamente generalizado y decidido, el enfrentamiento abierto resultaba inevitable y a menudo trágico.

En abierto contraste con tales sistemas de fuerza, a lo largo del devenir histórico de Occidente en los últimos siglos, se ha ido abriendo paso un singular cambio de principio: de la imposición de los ordenamientos por la fuerza, se ha evolucionado progresivamente hacia un sistema de consenso, sobre la base de la voluntad mayoritaria y del respeto al derecho de las minorías a hacer oír su voz. En el punto más avanzado de ese proceso, se sitúan hoy las sociedades que hacen del respeto individual y de grupo su seña de identidad por excelencia. Unos resultados, éstos, que se han identificado con libertad, civilización, progreso y desarrollo, aunque, como la experiencia del siglo pasado puso trágicamente de manifiesto, distan mucho de poder ser dados por definitivamente consolidados. De ahí que, por avanzada que esté una sociedad, ha de tener la cautela de mantenerse no obstante vigilante ante los posibles indicios de involución que en su seno pudieran despuntar. Y, ciertamente, uno de los indicios más sintomáticos y reveladores lo constituirá siempre la forma en que sea ejercida la autoridad. Su desempeño, por exceso o por defecto,

proporcionará cumplido barómetro respecto al acierto o desacierto ante las inclemencias que se hayan tenido que abordar.

Un sistema democrático, rigurosamente plural y por definición abierto a las manifestaciones de ese pluralismo, respetuoso de la persona como individuo y como ciudadano, puntual defensor de la legalidad vigente y de su cumplimiento, tiene en la voluntad de la mayoría, institucionalmente expresada, su legitimación de acción. Pero esa acción, a más de ajustada a derecho, ha de ser, en el uso de la fuerza, estrictamente adecuada al desafío que se plantee, eficaz en sus soluciones pacíficas y convincente en sus tomas de posición y aplicaciones prácticas.

En puridad de doctrina, en una democracia representativa, el recurso a la fuerza implica, en principio, el fracaso del ejercicio de la autoridad. En su ensayo *¿Qué es autoridad?*, Hannah Arendt deja claro que “la autoridad excluye el uso de medios externos de coacción”. Es más: en teoría estricta, la autoridad ha de ser ejercida mediante “la persuasión, que presupone igualdad y funciona a través de un proceso de discusión razonada”. En la medida en que la autoridad es insoslayable por necesaria, “implica una obediencia en la que los hombres conservan su libertad”.

Obligado resulta insistir, en este punto, en la absoluta necesidad de esa autoridad. No cabe organización humana sin un cierto grado de organización operativa. Por igualitaria que sea institucionalmente una sociedad, su viabilidad requiere de una autoridad, y ésta, para ejercer como tal, ha de poder contar con una normativa ad hoc que ampare su acción, al tiempo que fije sus límites. El “Estado de derecho”, propio de toda sociedad democrática, exige que, a todos los niveles de la vida societaria, cualquier ejercicio de autoridad esté sometido a su correspondiente normativa estatutaria o legal, y que exista a la vez un poder independiente que pueda determinar, llegado el caso, si se ha actuado acorde con el derecho vigente.

En lo que atañe al Estado, el ejercicio de autoridad está indisolublemente ligado al factor fuerza. Más allá de lo que queda expuesto respecto de la teoría, en la práctica la fuerza no puede limitarse a ser un mero referente potencial o un recurso para solventar situaciones extremas, sino que es un factor efectivo, en permanente y matizadísima disponibilidad, según las circunstancias lo exijan. En tanto éstas no lo requieran, operará como referente, en cuanto atributo y facultad potencial de la autoridad. Llegado el caso, su uso habrá de ser por definición mesurado, proporcional y eficaz, dentro del marco legal vigente y sólo por el tiempo que haya de demandar el restablecimiento de la normalidad. Tales exigencias hacen que su uso resulte hoy, a la vez, una técnica y un arte; y sobremanera esto último.

Y, precisamente, es esa condición de arte la que a este respecto define y distingue a la autoridad en nuestras democracias representativas, diferenciándolas de todos los demás sistemas que en la historia han sido. Pues, en ellas, la autoridad es ejercida hoy bajo el más riguroso de los escrutinios: de hecho, es notorio que ve analizada su acción día a día, a la luz pública y desde la perspectiva de todos y cada uno de los diversos intereses implicados, siempre dispuestos éstos, al menor pretexto, a la más severa condena y rechazo. Así pues, no es de extrañar que esa autoridad, expuesta a todos los vientos de la crítica, a los peligros

de la distorsión e incluso al falseamiento intencional de los hechos, sea ejercida, en no pocas ocasiones, con predisposición a una escasa firmeza, con proclividad a multiplicar las cautelas y las concesiones y, en definitiva, a actuar en forma cohibida.

Mas la debilidad de la autoridad genera invariablemente efectos nocivos y a menudo desestabilizadores. Cualquiera sea el carácter de la sociedad de que se trate, el ejercicio dubitativo, errático y en buena cuenta poco firme de la autoridad atenta contra su normal funcionamiento y da pie a que surjan factores disociadores. Todo vacío de poder, siquiera parcial, tiende por principio a llenarse; a ser ejercido por otro distinto al establecido. Revertir el proceso, recuperar la razón y el acatamiento, volver al consenso tras haberlo perdido, es operación extraordinariamente difícil y ardua. Exige grandes dosis de habilidad y destreza para el mero restablecimiento de la necesaria confianza. Sin olvidar que la operación ha de ser hecha cambiando ostensiblemente la debilidad por la firmeza: dificultad extrema, para la que —oportuno es subrayarlo— los tiempos no ayudan.

Ciertamente, vivimos inmersos en una época poco propicia a la autoridad. Ya en 1932, ese agudo analista político que fuera De Gaulle, caracterizaba de “tiempo duro, el nuestro, para la autoridad. Las costumbres la baten en brecha, las leyes tienden a debilitarla. En el hogar como en el trabajo, en el Estado y en la calle, lo que (la autoridad) suscita es impaciencia y crítica más que confianza y subordinación. Contrariada desde abajo cada vez que da muestras de sí, comienza a dudar de sí misma, tantea, se ejerce a destiempo, bien mínimamente con reticencias, cautelas, excusas, bien por exceso, a golpes, asperezas y formalismos”. No fue el único, por aquel entonces, en delatar la situación.

Veinte años más tarde, a mediados de los 50, Hannah Arendt insistía en la misma observación: “la autoridad ha desaparecido en el mundo moderno”. A su entender, en el siglo XX, el desarrollo que hemos protagonizado ha ido acompañado por una “cada vez más amplia y honda crisis de autoridad”. Arendt estimaba, al efecto, que “hay, claro está, conexión entre la pérdida de autoridad en la vida pública y política y en los ámbitos privados y prepolíticos de la familia y la escuela”. Y advertía, consecuentemente, que “cuanto más radical llegue a ser la desconfianza ante la autoridad en la esfera política, mayor será naturalmente la probabilidad de que la esfera privada no se conserve indemne”. Y hace pocos años, en vísperas de inaugurarse el siglo XXI, Eric Hobsbawm declaraba que “de una manera o de otra, el destino de la humanidad en el nuevo milenio dependerá de la restauración de la autoridad pública”. ¡Nada menos!

Muchos han sido los factores que han contribuido a generar y ahondar esa situación. En primer lugar la progresiva liberalización de las formas de vida, el acceso a la cultura cada vez más generalizado y la firme conexión entre bienestar y derechos. En especial esta última, que ha conllevado, de manera progresiva, el desequilibrio en la relación entre derechos y deberes del ciudadano. La periodicidad de las consultas electorales y el consecuente miedo a perder el favor popular constituyen, conjuntamente, otro de los factores más determinantes en la forma actual de ejercer la autoridad. En una sociedad cada vez más desjerarquizada —como lo son en principio las democracias representativas—, la autoridad propenderá a incrementar su cuota de prestigio y persuasión, cimentándola en el acierto, la eficacia y la calidad y oportunidad de sus realizaciones. Pero también, y a la vez,

en no contrariar la aparente voluntad circunstancial de la ciudadanía entre consulta y consulta, por más que una visión de más largo alcance así lo aconsejara.

La debilidad que delatan ese tipo de “renuncias” por parte de la autoridad, suele llevar consigo lo contrario de lo que acaso pudiera ésta perseguir con su tolerancia y exceso de prudencia: es decir, el que se ahonde como resultado el desafío planteado y su ánimo se suma en apocamiento ante las concentraciones de masas, por ejemplo; o ante la desobediencia civil; o ante los disturbios provocados; etc. La autoridad amedrentada tiende a precipitarse en su accionar —infra o sobre-reaccionando—, a multiplicar por ello sus probabilidades de error, a ordenar acaso imposibles e incluso a legislar sin la ponderación deseable. En circunstancias tales, su misma acción termina por contribuir fatalmente a su creciente pérdida de prestigio.

A lo largo de las reflexiones que se han venido desgranando hasta aquí, el factor prestigio se yergue cual la clave de bóveda de la estructura autoritaria en una democracia representativa, al tiempo que sirve de vara de medir de sus potencialidades en cada circunstancia. Baltasar Gracián advertía, a finales de *El Discreto*, que “primero se ha de reinar en las voluntades y después en la posibilidad”. El sociólogo C. Wright Mills observaba, por otro lado, que “el prestigio tiende a ser acumulativo: cuanto más se tiene, más se puede lograr”. Pero también, cabe apostillar, que cuando se empieza a perder, la degradación se acelera, resultando difícil frenar el proceso de caída e ímprobo el conseguir su recuperación. Es más: el prestigio que de hecho no se encuentre en trance de aumentar, el prestigio estático, sufre erosión por el mero transcurso del tiempo y la inevitable tendencia a dar por natural y descontado lo familiar y conocido.

El mecanismo básico para la acumulación de prestigio es la confianza. Capta voluntades; desecha dudas y errores; aglutina opinión. Las personas, las ideas, los ejemplos pueden ser hontanares de confianza. Toda sociedad es, a la vez, consumidora y, con frecuencia, generadora de confianza. Ciertas personas nacen con ese don o lo desarrollan con los años en virtud de su talante y experiencia. En todo caso, es regla de oro que la confianza no es gratuita, hay que ganarla. Y, para la solución de sus problemas, la opinión siempre buscará depositarla en quienes han demostrado competencia o han sabido despertar fe e ilusión. Personas fiables por su ejecutoria, por su coherencia, por sus virtudes de liderazgo.

El prestigio acumulado mediante la generalización de la confianza —y su ulterior consolidación— constituye un capital sobre el que la autoridad puede girar en momentos comprometidos o de crisis; momentos que puedan requerir de medidas controvertidas e incluso impopulares. “En tiempos de desconcierto y aflicción —anota oportunamente el historiador inglés A.J.P. Taylor—, los hombres exigen autoridad por sí misma. No tienen idea de lo que debería hacerse, pero anhelan una voz que mande, que resuelva sus dudas”. Sólo la confianza puede otorgar, entre nosotros, ese margen de excepción en el ejercicio de la autoridad.

La confianza, con todo, no es la única fuente de enriquecimiento del prestigio. Existen otras. El mismo De Gaulle mantenía que el prestigio no se entendía sin “distanciamiento”. Cioran, en sus *Ejercicios de admiración*, se planteaba si “para mantenerse, ¿debe la

autoridad sustentarse sobre algún misterio, sobre algún fundamento irracional?”. Y llegaba a la conclusión de que sí, de que es necesaria “una cierta oscuridad”, un “velo” sobre sus motivos y actos, “una pizca de sagrado que la haga impenetrable a las masas”. Sea o no así, lo cierto es que la progresiva simplificación de las formas ha reducido notoriamente la pompa y ostentación de los ceremoniales de Estado e Iglesia. Salvo algunos actos solemnes que por tradición puedan mantenerse invariables, los demás tienden cada vez a una mayor sencillez en cuanto a aparato y escenificación. Y, sin embargo, es igualmente evidente que hoy, los signos exteriores de poder y autoridad, siguen estimándose necesarios y reclamando una cierta ostentación y brillantez. A la hora de ejercer la autoridad, consecuentemente, preceptivo es que ésta haya de hacerse patente, exhibiendo el legítimo derecho a la acción y al protagonismo que pueda demandar su cometido. Siendo —el ejercicio mismo— motivado, proporcional y eficaz, lógico resulta que sea fuente de incremento de prestigio.

Otra de las formas de acumular reputación es, paradójicamente, la contraria a la notoriedad que se acaba de exponer: el procurar, por ejemplo, reducir al máximo las incomodidades que de la acción de la autoridad pudieran detraerse; o el subrayar su carácter de servicio a la comunidad, sobre el de imposición; o el limitar sus intervenciones y su gravitación todo lo aconsejable; etc. Revel, en sus Memorias, advertía agudamente que “hacer notar a cada instante dónde radica la autoridad sin hacer incómodo su peso, es un equilibrio difícil de hallar”. Es pues correcto pensar, con Montesquieu, que “el pueblo quiere una autoridad visible; no soporta un gobierno secreto, ni ser conducido como por monipodio”. Mas, al propio tiempo también, desea la menor cuantía de interferencia a la hora de disfrutar de sus libertades.

Desde la perspectiva del ciudadano, la autoridad es ciertamente objeto de una valoración claramente distinta de la que tiene quien ha de ejercerla. Aquél, sea o no consciente en cada momento de la ineludible necesidad de que alguien gobierne, tiende no obstante a enjuiciar su acción, exclusiva o preferentemente, en función de cómo él mismo es afectado por ella. Por más que, en las democracias representativas, se parta como principio de que la autoridad y sus potencialidades están al servicio de la ciudadanía, esa realidad no siempre es bien comprendida. A menudo se quiere entender que ese “estar al servicio” se refiere en exclusiva al ciudadano individual y no a los intereses generales, cuando la inversa es más bien el caso. El promover la prosperidad de la sociedad suele ser habitualmente objetivo de la autoridad —valga como ejemplo—, mas no la de éste o aquél ciudadano en concreto.

Francis Bacon, en uno de sus famosos Ensayos, señalaba como “vicios de la autoridad” sobre todo cuatro. Anotaba curiosamente en primer lugar “la demora”: pudiendo entenderse por tal el retraso administrativo, la multiplicación de los trámites, la tardanza resolutive, la lentitud de la justicia... En segundo término situaba él “la corrupción”: lacra de la que era gran conocedor, a la vez que practicante de alto vuelo, habiendo sido esa la causa de su caída en desgracia y ulterior procesamiento. Consignaba a continuación “el maltrato”: la desatención, la actitud despectiva, la arbitrariedad menor —siendo la mayor, delito— y, en general, el no estar al servicio del ciudadano. Y, finalmente, “la frivolidad o ligereza”: es decir, la precipitación y falta de seriedad en las decisiones, el desinterés y apatía ante los

problemas reales, las resoluciones imposibles o deficientes, etc. Desde la perspectiva del ciudadano, no parece que los “vicios” que Bacon apreciaba en el siglo XVI se hayan resuelto, por más que se hayan incrementado indeciblemente el número de las prestaciones y evolucionado la técnica puesta a su servicio y, en general, la estructura misma de la administración pública y sus recursos.

La que sí ha experimentado una esencial transformación es la actitud del ciudadano ante la autoridad. Ya no es súbdito. Es consciente de que, al menos como principio declarativo recogido en su ley de leyes, él es, junto con sus conciudadanos, depositario de la soberanía colectiva y de una serie de derechos y obligaciones que a él incumbe respectivamente ejercer y cumplir. Tiene asumida esa dignidad y, por consiguiente, su actitud toda ha adquirido una entidad personal que, con anterioridad a la consolidación efectiva y práctica del ideario liberal, sólo habían alcanzado los estamentos privilegiados. Así, en un Estado de derecho, el ciudadano espera, con absoluta convicción de normalidad, que le sean satisfechos los beneficios que le concede su condición de tal. En caso contrario, se siente injustamente discriminado y en disposición de poner en acción los recursos que las leyes le otorgan. En su actitud, pues, no conserva rastro o razón de sumisión o forzado conformismo propios de épocas pasadas.

Consecuentemente, a la hora de ejercer la autoridad, habrá de ser particularmente tenida en cuenta esa resuelta dignidad que hoy distingue a la personalidad del ciudadano, así como la valoración que éste establezca en sus expectativas y exigencias. Valores como la vida, la propiedad, la calidad de la existencia, el medio ambiente... tienen necesariamente su reflejo en la articulación y jerarquización de los objetivos definidos para la acción de la autoridad, tales como la seguridad, el orden, el buen funcionamiento de los servicios, etc.

Con cada decisión, quien gobierna se somete al examen de una opinión por definición mudable. Conocer en cada momento su sentir e intuir la evolución de su inmediata evolución son prerequisites del acierto en cualquier acción de la autoridad. Un arte, en buena cuenta, que la complejidad de medios, pareceres e intereses torna cada vez más difícil de practicar.