

gG

Diccionario
DE SEGURIDAD Y DE DEFENSA
NACIONAL: 100 CLAVES Y CONCEPTOS
PARA SU ANÁLISIS Y ESTUDIO

52.

GOBERNABILIDAD (g.)

El concepto de g. ha tenido bastante incidencia desde su inclusión en el estudio de la Comisión Trilateral sobre el reporte acerca del estado de las democracias desde finales de los años setenta del siglo pasado (Crozier *et al.*, 1975). Desde entonces, han existido diferentes estudios sobre el tema, y ha tenido más incidencia sobre todo con los tratadistas latinoamericanos. Uno de ellos, Antonio Camou, la define como un estado de equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Para lograr lo anterior, la eficacia gubernamental y la legitimidad se combinan en un círculo virtuoso, garantizando la estabilidad del sistema político (Camou, 1996: 14).

La g. hunde sus raíces en la búsqueda del entendimiento de cómo funciona el buen gobierno, pero más aún sobre cómo conservarlo. En este sentido, aunque la g. sea un vocablo contemporáneo, el origen de su interpretación tiene que ver con la finalidad que tienen los gobiernos para mantener una estabilidad política desde la Edad Antigua. Camou señala que hay tres fuentes históricas del pensamiento político que aportan los principales componentes de la g.: a) la tradición de la razón de Estado y su continuidad en términos del paradigma del gobierno eficaz; b) la tradición del buen gobierno, que se inicia con las reflexiones de Platón y Aristóteles en la búsqueda de legitimidad, y c) la tradición del problema del orden político y su continuidad en la discusión de la ciencia política por la estabilidad política (Camou, 1996: 6-8).

De acuerdo con esta definición estándar sobre la g., el desempeño de cualquier gobierno que supone la titularidad del poder tendría que contar con las condiciones mínimas de eficacia, legitimidad y estabilidad. Aquí es cuando empata también la noción de “paradigma de g.”, entendida, según Camou, que bajo un patrón histórico

determinado se articulan tanto un conjunto de demandas usuales y esperadas como un conjunto de respuestas usuales y esperables, bajo unos principios de orientación y de mecanismos de resolución de esas demandas organizados en arenas políticas específicas (Camou, 1994: 30 y 31).

En términos teóricos, la racionalidad del círculo virtuoso de la g. indicaría que al obtener eficacia en las políticas gubernamentales se presume que, en consecuencia, se obtiene la satisfacción de la ciudadanía, lo que permitiría un grado de legitimidad por parte del régimen. Si existen estas dos variables funcionando con un margen aceptable, esto lograría dar pie a la estabilidad política para continuar acertadamente con la relación de gobierno. La contraparte de esta argumentación es que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y el consecuente desgaste de la legitimidad ante la ciudadanía generarían un “círculo vicioso” que puede desencadenar en periodos de inestabilidad política o de franca ingobernabilidad en el Estado.

Ahora bien, regresando al análisis de Camou, éste es más específico para hacer una valoración de la legitimidad. Distingue entre la legitimidad débil y la legitimidad fuerte. La primera es la que se refiere a la aceptación del desempeño gubernamental por parte del ciudadano; es decir, mide la aceptación política de las medidas del gobierno en turno, por lo que se generan “problemas coyunturales” de g. No se cuestiona el fundamento de la autoridad, sino determinadas políticas públicas del gobierno. En cambio, la legitimidad fuerte refiere propiamente al fundamento de autoridad del gobierno; por tanto, se cuestiona al régimen político cuando existe de por medio fraude electoral o cualquier otro mecanismo de origen que conlleve a una elección espuria de los representantes populares, situación que determina la existencia de los “problemas estructurales” de g. (Camou, 2000: 184).

Morlino tiene puntos coincidentes con lo anterior, ya que, para él, la legitimidad consiste en un conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político, considerado como merecedor de apoyo. Pero distingue entre legitimidad específica y legitimidad difusa. La primera se identifica como el conjunto de actividades de adhesión al régi-

men debido a la satisfacción de demandas que se han resuelto por el desempeño del gobierno. La legitimidad difusa no se refiere a los *outputs* particulares, sino al aspecto general provisto de un sentido de confianza en las autoridades, ya sea por la presencia de líderes carismáticos o por una larga tradición de apoyo a las instituciones políticas por parte de la comunidad.

Los indicadores de legitimidad en un sentido positivo son las manifestaciones de apoyo abierto durante la vida normal del régimen, así como las manifestaciones de apoyo que suceden en momentos extraordinarios que ponen en duda la supervivencia del régimen. Por último, están las actividades de movimientos y partidos de oposición que, aunque no manifiestan un apoyo abierto explícito al régimen, su actuación de no confrontación violenta es necesaria para la legitimidad (Morlino, 1985: 177-209).

En este punto, Morlino coincide con Linz al señalar la existencia de una oposición leal al régimen democrático, respondiendo al principio de utilizar —ante las situaciones de conflicto social— los canales institucionales razonablemente justos dispuestos para acceder al poder (Linz, 1996: 70). Existe además una coincidencia, aunque paradójica, entre Morlino y Camou. La legitimidad específica de Morlino se puede identificar con la legitimidad débil de Camou, al referirse ambos al desempeño del gobierno, y la legitimidad difusa de Morlino puede entenderse como la legitimidad fuerte de Camou, al referirse ambos a la estructura del régimen. Cabe recalcar que, mientras para Morlino la tradición y el liderazgo carismático son la fuente estructural de legitimidad, para Camou esta fuente es el origen legal del régimen. Sobre el concepto de eficacia, éste es definido como la capacidad del régimen para encontrar soluciones a problemas básicos, y que son percibidas más como satisfactorias que insatisfactorias por parte de los ciudadanos (Linz, 1996: 46). También puede ser definida sencillamente como la capacidad de cualquier institución para alcanzar metas prefijadas (Camou, 2000: 175).

En efecto, atendiendo a las definiciones antes expuestas, hay que señalar entonces que la eficacia es el resultado de poner en práctica las acciones que conducen a obtener las metas del gobierno y que resul-

tan beneficiosas para el ciudadano. Pero la forma en que se obtienen los resultados no es siempre la más óptima. Por tanto, una meta lograda con eficiencia es la capacidad para alcanzar los logros prefijados al menor costo posible, medidos con parámetros de evaluación dados. Por su parte, Linz llama “efectividad”, que puede equipararse con el concepto de eficiencia, a la capacidad de poner en práctica las medidas políticas formuladas con el resultado deseado (Linz, 1996: 46).

Uno de los conceptos más interesantes es el planteado por Morlino. Él llama “eficacia decisoria” a la capacidad que tiene propiamente el régimen para ejecutar las decisiones necesarias y alcanzar los fines requeridos por los gobernantes, yaciendo el básico en lograr el mantenimiento del propio régimen político (Morlino, 1985: 219, 228). Habría que apuntar también que, para el logro de la eficacia decisoria, la política involucra una doble dimensión: ser capaz de resolver los problemas estructurales que implica la realización de los objetivos de gobierno y tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que plantea la ciudadanía. Por tanto, sigue una doble lógica: la racionalidad instrumental y la racionalidad comunicativa. La razón técnica se necesita para poder cambiar las circunstancias de la realidad que los ciudadanos viven como negativa. La razón dialógica es necesaria para incidir en la percepción de los ciudadanos sobre los resultados esperados de la intervención del gobierno; hay que concebirla como un estándar procesal para la resolución de controversias (Habermas, 1979: 90; Dryzek, 2003: 156).

El último concepto es la estabilidad. Éste, de alguna forma, es dependiente de los conceptos anteriores. De acuerdo con Camou, la estabilidad puede ser mantenida con base en el desempeño eficaz/eficiente de los gobiernos para responder a las demandas básicas de una sociedad, que habitualmente se combina con una legitimidad extendida a las bases del sistema político. La presencia de una estabilidad radica en que existen los dispositivos de control político sobre los actores sociales, quienes son capaces de organizarse y alterar la relación de gobierno (Camou, 2000: 186). El control gubernamental es capaz de encauzar y, en su caso, neutralizar aquellas acciones que se tipifican como desafíos políticos. Compartiendo esta idea, Garzón

señala que la estabilidad es la capacidad que tiene el sistema político para mostrar una tendencia o disposición a reaccionar de forma tal que logra mantener su identidad y, si se producen cambios, éstos sean parte de una explicación de su regla de conocimiento (Garzón, 1999: 20, 24). La estabilidad es la meta final de cualquier entidad política que pretenda ejercer con autoridad el poder que le fue conferido por los ciudadanos. La estabilidad en el sistema político es entendida como el conjunto articulado de las prácticas y las relaciones de poder político efectivamente vigentes dentro de una sociedad. Por su parte, la estabilidad en el régimen puede predicarse del conjunto de instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político.

Laura Nelly MEDELLÍN MENDOZA

53.

GUERRA Y POLÍTICA

La relación entre estos dos fenómenos es un elemento clave en las famosas reflexiones acerca de la naturaleza de la guerra que Claus von Clausewitz (1780-1831) formuló en su obra, fundamental y clásica, intitulada *De la guerra* (*Vom Kriege*). En ella, Von Clausewitz subraya un componente esencial: el objetivo político de la guerra. Además, afirma que esta violencia física entre grandes grupos, fundamentalmente entre Estados, siempre debe ser contemplada como un medio. Así, el objetivo político será el motivo fundamental de la guerra, tanto para la meta que se persiga como para los esfuerzos que sean necesarios para ello (Von Clausewitz, 2008: 37).

El autor llega, por lo tanto, a la conclusión de que la guerra no es tan sólo un acto político, sino un verdadero instrumento político y una continuación de la política con otros medios (*ibidem*: 47); en este sentido, la define como “un acto de violencia para obligar al enemigo a satisfacer nuestra voluntad” (*ibidem*: 29). Cuando la guerra, empero, pierde su carácter de medio al servicio de la política y se convierte en fin por sí misma, entonces es cuando se ha degenerado, pues sus fines los debe determinar la política.

Max Weber (1864-1920) entendía por “política” la aspiración por tomar parte del poder o por ejercer influencia en la distribución del mismo, ya sea entre Estados o, en el interior de un Estado, dentro de los grupos humanos que éste abarca (Weber, 2006a: 566), así que podemos entonces preguntarnos para qué se quiere obtener este poder; es decir, por qué vale la pena, para muchos, luchar para alcanzar el poder, con ayuda de medios que en ocasiones son legítimos y otras veces son ilegítimos. El mismo autor afirma también que quien está en la política busca el poder, tanto el poder como medio al servicio de otros fines (ideales o egoístas) como el poder por el poder mismo (*idem*). El político, afirma a su vez Von der Gablentz (1974: 411), busca instaurar un orden político duradero. De hecho, aquí encontramos una diferencia entre el estratega político y el estratega militar, pues mientras este último ve concluida su obra al terminar la guerra, el político debe hacer la paz y además, en cuanto sea posible, mantenerla por generaciones (*idem*).

Schultze (2006) reconoce que en la actualidad sigue siendo un tema polémico y sujeto a controversias el de la definición de “política”, pues “los ámbitos objetivos y el alcance de lo político dependen de forma especial del espacio, el tiempo y la cultura”, además de que varían las formas (*polity*), los procesos (*politics*) y los contenidos (*policy*) de la política.

Al hablar de una lucha por el poder con la finalidad de instaurar un orden político duradero, nos enfrentamos a dos problemas: por un lado, la idea de lo que puede ser “legítimo” o “ilegítimo” no es compartida necesariamente por todos y ni siquiera en una misma sociedad o grupo humano; por el otro, se requiere que la lucha por el poder esté sometida a ciertas reglas fundamentales, en aras de que la sociedad pueda perdurar y desarrollarse. De ahí que una de estas reglas, sumamente importante, sea la necesidad de asegurar el monopolio de la fuerza física en manos del Estado, pues sólo así puede garantizarse con cierta seguridad la protección de las personas, la permanencia del orden jurídico y la defensa de los diversos derechos individuales y sociales (Von Bredow, 2000: 15-16).

Sin embargo, el constante aumento de conflictos en el interior de los Estados y el creciente número de combatientes irregulares son factores que ponen en peligro no sólo el monopolio estatal de la fuerza, sino también la validez de un proceso histórico que ha caracterizado al orden internacional de los últimos trescientos años y al que se le ha llamado “Sistema de Westfalia de las Relaciones Internacionales”.

Este sistema se originó a raíz de la Paz de Westfalia (1648) que puso fin a la Guerra de los Treinta Años (1618-1648) y se fundamenta en dos principios básicos: el monopolio estatal de la fuerza hacia adentro de cada Estado y la soberanía estatal hacia afuera (Von Bredow, 2008: 10). Dicho monopolio de la fuerza física es imprescindible para la conservación del Estado, pues si lo pierde puede ver amenazada su existencia por la guerra civil o por otras formas de decadencia. Es así que el Estado organiza su fuerza física y crea organizaciones que la representan y, de ser necesario, la ejecutan. La “policía” es la que en el interior de la sociedad se encarga principalmente de estas funciones. Solamente en casos de emergencia o de excepción se recurre a las “fuerzas armadas” para mantener el orden interno, debido a que su finalidad radica en otro ámbito: en el de la política exterior y la política internacional. Las fuerzas armadas deben proteger al Estado de agresiones externas, lo que constituye su tradicional función nacional de política exterior; además, dependiendo de la legislación nacional respectiva, pueden ayudar a mantener o a recuperar el orden y la paz internacionales, lo que constituye una importante función internacional (Von Bredow, 2000: 16).

La guerra es un conflicto armado entre grupos humanos y está presente en la historia del hombre desde que éste existe, por lo que es sumamente improbable que llegue a desaparecer algún día mientras éste ocupe la faz de la Tierra. Es más, la guerra y la forma de llevarla a cabo son partes integrantes de la cultura de las diferentes sociedades, por lo que John Keegan no duda en aseverar que en algunas sociedades la guerra no es tan sólo la expresión de la cultura, sino incluso la cultura misma. Precizando la afirmación de Von Clausewitz, más que la guerra es “la conducción de la guerra” un medio al servicio de la

política. En este sentido, según Von Stietencron, todas las sociedades, cuando entran en guerra, atraviesan una experiencia límite, en la que los combatientes se ven obligados a superar una prohibición cultural (el mandamiento “No matarás”) y a obedecer, por lo menos mientras duren las hostilidades, el mandato —también cultural— de hacerlo, es decir, de matar.

Todo esto hace aún más estrechas las relaciones de la guerra con la política, pues la manera en que una sociedad fija las prioridades de sus intereses y conforma sus instituciones depende de su cultura: la “cultura de la guerra” o la “cultura de la violencia” son parte, por lo tanto, de su cultura política (Von Bredow, 2000: 19-20).

Así, las fuerzas armadas existen porque subsisten las guerras o la propensión a ellas, y no viceversa. El nacimiento de los ejércitos es producto, por lo tanto, de una necesidad y es posterior al surgimiento de las guerras (Aznar, 2011: 187).

**Herminio S. DE LA BARQUERA Y A.
Hugo E. HERNÁNDEZ C.**