

## CAPÍTULO 1. EL INTERÉS NACIONAL: HERRAMIENTA DE ANÁLISIS Y BASE DE LA ACCIÓN DIPLOMÁTICA.

### 1.1 Reflexiones teóricas sobre el concepto de interés nacional.

Comencemos por analizar el complejo concepto de interés nacional, pues el mismo es el centro básico de futuras discusiones y el obligado para entender el comportamiento histórico y actual de la política exterior de los estados-nación modernos y de la política exterior estadounidense en el caso particular.

Muchas cosas se pueden argumentar de este concepto al cual se le utiliza como una herramienta para el análisis político del comportamiento exterior de un determinado Estado, o para orientar la acción política de las elites gobernantes. En primer lugar que es un concepto no claramente definido y por lo mismo causa controversia, ya que no existe un consenso en torno a su naturaleza y a sus implicaciones. En segundo que en la complicada entramada política que implica una democracia moderna, es un concepto bajo el cual pueden cobijarse los más particulares intereses sectoriales y no así los generales de la nación; y en tercer lugar que por todo lo anterior es un concepto sujeto de amplios y enconados debates entre los académicos, intelectuales y los tomadores de decisiones.

En su favor se puede argumentar sin embargo, que su naturaleza implica, sin ser necesariamente así, que es el interés general de la población el que el Estado debe procurar y no así los particulares de un determinado grupo; que su correcta percepción contribuye a una mejor conducción de la política exterior; y que su controversial flexibilidad permite que las elites encargadas de los asuntos de la nación, ajusten la actuación de la misma a las realidades y exigencias del cambiante contexto internacional.

La revisión de algunas aproximaciones teóricas a la idea de lo que es el interés nacional, es de mucha utilidad para entender mejor los pros, los contras y las complejidades de este

concepto. Adicionalmente, esta revisión da la ventaja de que en algunas ocasiones el concepto hable por sí mismo y en otras nos corresponde entender el marco ideológico de quienes lo han interpretado.

#### 1.1.1 Interpretaciones del concepto de interés nacional y su lugar en el debate entre el realismo y el idealismo.

La mayoría de los autores que se han dedicado al estudio del interés nacional, coinciden en la relación que existe entre éste y las metas de política exterior que se traza un estado-nación, o en otras palabras, coinciden en que el interés nacional es la fuente a partir de la cual se diseñan las metas de política exterior del Estado moderno (Nuechterlein 1; Rosenau 34; Tonelson cit. en Lang 3; y Morgenthau, *Escritos sobre XLI*, 100).

A partir de este punto básico en el que la mayoría de los estudiosos del interés nacional coinciden, se manifiestan marcadas diferencias en torno a lo que el concepto implica. Dichas diferencias se aprecian mejor cuando se contextualizan en la lucha que existe entre las corrientes realista e idealista de las relaciones internacionales, ya que cada una por su parte dota de un significado particular al concepto de interés nacional.

La pugna intelectual y pragmática entre estas dos corrientes que tratan de definir el entorno en el que se desenvuelven las relaciones internacionales y el lugar que los intereses deben ocupar respecto de los ideales y viceversa, determina en gran parte las diferentes concepciones que se tienen del interés nacional.

Robert Endicott Osgood define con mucha claridad en una de sus obras, estas a veces complejas corrientes que son necesarias para entender la política internacional. En su opinión:

In so far as individuals believe that nations, as a matter of fact, are moved by self-interest, we shall call them Realists; and in so far as they believe that nations conduct themselves according to idealistic ends and motives that transcend their selfish interest, we shall call them utopians. The Realist....sees the struggle for national power as the distinguishing characteristic of international relations. The Utopian, on the other hand....[looks] upon the struggle for national power as a kind of social aberration [and] believes that nations can subordinate their interests to universal moral precepts. (8-9)<sup>1</sup>

Por su parte Donald E. Nuechterlein al analizar el concepto de interés nacional, elabora una clasificación de la forma en que los principales teóricos de este concepto lo abordan, en la medida en que éstos se ubican en los extremos de las corrientes realista, idealista o en una posición intermedia. Dicha presentación resulta muy útil para el presente trabajo, porque incluye a los autores de referencia obligada cuando de interés nacional se trata.

En el extremo realista Nuechterlein (1-3) ubica a Charles Beard, cuya concepción del interés nacional está basada en términos esencialmente económicos; ubica también a Hans J. Morgenthau cuya concepción esta basada en términos de poder; y a George Kennan de quien afirma que además de compartir la visión de Morgenthau, reconoce que la formulación de la política exterior es una cuestión de elites.

En la posición intermedia entre el realismo y el idealismo, ubica a aquellos que tratan de conciliar a estas dos corrientes y que afirman que las dos importan e influyen en la determinación del interés nacional. Entre los autores más destacados de esta tendencia menciona al teólogo Reinhold Niebuhr<sup>2</sup>, a Osgood<sup>3</sup> y a Arnold Wolfers<sup>4</sup>.

En la actualidad también hay autores que comparten la visión de estos estudiosos del interés nacional y que no aceptan el hecho de que el concepto se deba definir

exclusivamente por el realismo o por el idealismo. Condoleezza Rice hoy Consejera de Seguridad Nacional del presidente Bush, es una de ellos y también afirma que, “Una visión polarizada-o uno es realista o se consagra a las normas y valores- puede estar muy bien en el debate académico, pero es desastrosa para la política exterior estadounidense” (“*La promoción*”).

En el extremo idealista de esta disputa por la definición del interés nacional no se menciona concretamente a ningún autor en esta presentación, pero quien inmediatamente viene a la mente cuando de idealismo se habla, es Woodrow Wilson. Más aún, casi todos los autores que defienden la postura realista como la más adecuada para guiar la formulación de la política exterior, hacen referencia a Wilson cuando tratan de desestimar al idealismo y a sus proponentes (Morgenthau, *In Defense* 23; Kennan cit. en Nuechterlein 3; y Osgood 444). Esta constante asociación de Wilson con la postura idealista no significa que no hay otros proponentes de la misma, esto sin embargo, nos indica con toda claridad que al encontrar el idealismo a nivel no sólo ideológico sino también pragmático a su más ferviente propulsor en la figura de Wilson, éste terminó por convertirse en una referencia natural.

Ahora bien, una vez que se han establecido las posturas de los principales teóricos del interés nacional en el contexto del debate entre realismo y el idealismo, es tiempo de presentar de manera concreta algunas de las definiciones que proveen del término en cuestión.

### 1.1.2 ¿Qué es el interés nacional?: algunas definiciones del concepto.

Casi todos los teóricos del interés nacional refieren a Charles Beard como el primero en hacer un estudio del concepto y en trazar su evolución histórica. Aunque escrita a mediados de 1930, su obra "*The Idea of National Interest*" es una referencia obligada para aquellos que tratamos de entender lo que es el interés nacional ya que además de ser el primer autor que se interesa en estudiar la translación de esta tradición europea al pensamiento norteamericano, provee de invaluable elementos para digerirlo a través del trazo que hace de la evolución histórica del concepto. Por tal motivo, la obra de Beard no puede ser desestimada cuando se trata de hacer un estudio serio sobre la idea de interés nacional y aunque es cierto que el concepto como tal no comienza a estudiarse en los Estados Unidos sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial y que el mismo alcanza su punto cumbre en la obra de Morgenthau por ser el elemento central de su teoría realista, es Beard quien a través de su obra provee las bases de muchos estudios posteriores.

A pesar de que definir al interés nacional es un reto que el mismo Beard reconoce complicado, en la parte inicial de su obra da una definición del concepto y al respecto argumenta:

The term "interest" is old, being a derivation from the Latin. The word means: it concerns; it makes a difference to, or is important with reference to, some person or thing...In the middle ages...it was often employed in spiritual relations. With the spread of secularism and commerce it took on tangible substance. With the rise of political economy the term assumed material connotations. At all events, the use of national interest in diplomacy is particularly associated in time with the rise and growth of the national commercial state, and with the evolution of republican control over national affairs. (22)

Un elemento peculiar de esta definición, es que Beard lo hace en términos esencialmente comerciales y esta asociación del interés nacional con el comercio no es fortuita como se verá cuando analicemos la evolución histórica del concepto.

Baste por ahora resaltar que al analizar diferentes definiciones del interés nacional, se debe tener en mente el contexto histórico en el que éstas se formularon, para así comprenderlas mejor y para entender porque el concepto no puede ser uno fijo y para siempre.

Por otra parte, Morgenthau es la mayor autoridad en materia del interés nacional no sólo porque este concepto constituye una categoría fundamental y un elemento central de su teoría realista de las relaciones internacionales, sino porque su debate en torno al mismo, lo lleva a formular una teoría casi científica acerca de su validez y de su aplicación<sup>5</sup>. Para el autor alemán:

The idea of interest is indeed of the essence of politics and is unaffected by the circumstances of time and place. [I]nterest is the perennial standard by which political action must be judged and directed. Yet the Kind of interest determining political action in a particular period of history depends upon the political and cultural context within which foreign policy is formulated. (*Politics Among* 8-9)

A este respecto sin embargo, Rosenau (35) afirma que sus premisas en torno a la objetividad del interés nacional y a la definición de éste en términos de poder, carecen de un método lo que hace compleja su formulación.

Otra visión particular del interés nacional es la de George Kennan ya que del mismo afirma que “...the general public neither appreciated nor cared about the intricacies of foreign affairs and [therefore] skilled statesmen and diplomats should be given great latitude in determining national interests and the policies most likely to advance them” (cit.

en Nuechterlein 3-4). Lo que más llama la atención de esta peculiar concepción de Kennan, es que resalta un hecho ampliamente conocido por quienes se interesan en el estudio de la política exterior: el que la formulación de la misma es una función limitada a las élites. Adicionalmente, esta visión elitista de la política exterior de Kennan, da la oportunidad de revisar una de las corrientes que tratan de definir al interés nacional paralelamente a los intentos del objetivismo y el subjetivismo.

La corriente a la que nos referimos es la del “decision-making approach” para la cual “...being [the national interest] composed of values (what people want)...the only way to uncover what people want is to assume that the requirements and aspirations are reflected in the actions of a nation’s policy makers” (Rosenau 36). La parte más interesante de esta concepción del interés nacional recae en el hecho de que mientras Kennan asume que a las élites se les debe dar una discrecionalidad casi absoluta en la determinación del interés nacional por ser las más informadas e “interesadas” en materia de política internacional, la concepción del “decision-making approach” asume por otro lado que los deseos y necesidades de la gente están expresados a través de las acciones de sus representantes y que por lo tanto, aunque por intermediación de las élites, los intereses generales si tienen una oportunidad de ser articulados en el “gran interés nacional”.

Por su parte, Niebuhr desarrolla una nueva concepción de lo que debe ser el interés nacional a partir del impacto que le causa la Primera Guerra Mundial y que a muchos autores como a él los empuja hacia el realismo. El impacto de la guerra sin embargo, no lleva a este autor al extremo de la corriente realista ya que el mismo es partidario de la postura intermedia que niega la existencia del realismo o del idealismo puro en cualquier acción humana y que por lo tanto sólo concibe una mezcla de los dos.

La afirmación de Niebuhr de que “...both moral values and power must be considered in the formulation of national interest and in the pursuit of international peace” (cit. en Nuechterlein 4), demuestra que la realidad expuesta por la Primera Guerra Mundial retó en forma definitiva al tradicional idealismo estadounidense y que tal evento cambió de una vez y para siempre la forma de ver las relaciones de poder entre las naciones.

Para Osgood, el interés nacional es “...a state of affairs valued solely for its benefit to the nation. The motive of national egoism, which leads men to seek this end, is marked to the disposition to concern oneself solely with the welfare of one’s own nation; it is self-love transferred to the national group” (4). A partir de esta definición, el autor identifica a lo que él llama “egoísmo nacional” como el motor del interés nacional y tal asociación no está desprovista de connotaciones morales ya que parece haber una crítica implícita a esta preocupación exclusiva por lo propio. De hecho, Osgood (8) va más allá al identificar como “egoísmo” lo que generalmente se asocia como realismo ya que para él, el egoísta es aquel que como miembro de una nación “actúa” con respecto a otras gobernado por el interés y el realista es aquel que “cree” que las naciones son de hecho movidas por el interés (énfasis añadido). Y en esta diferencia entre el “creer” y el “actuar”, hay una cierta sanción moral en la concepción de Osgood que se relaciona con el grado de preocupación por los asuntos propios que cada acción implica y con las consecuencias que dichas conductas tienen en las relaciones con otras naciones. En este punto, es evidente que la supremacía de los intereses propios implica la subordinación de los intereses de los demás.

Otra concepción muy interesante del interés nacional la constituye la perspectiva de Alfred T. Mahan, la cual pertenece a un realismo moderado pues sin dejar de reconocer la primacía del interés en la elaboración de la política exterior, este concepto no se subordina a otra categoría absoluta como lo es el poder en la teoría de Morgenthau.



Para Mahan, el interés nacional es:

The prime consideration in foreign policy...“Self-interest is not only a legitimate, but a fundamental cause for national policy; one which needs no cloak of hypocrisy [and therefore] it is vain to expect governments to act continuously on any other ground than national interest. They have no right to do so, being agents and not principals”. (97, 187)

Para Rosenau, el interés nacional es un concepto que tiene una doble función una de las cuales se ha desarrollado más exitosamente que la otra. La primera función es la de ser una herramienta de análisis que se utiliza para evaluar las fuentes o la conveniencia de la política exterior de una nación. La segunda y más importante función, es la de ser “...an instrument of political action, [that] serves as a means of justifying, denouncing, or proposing policies. Both usages, in other words, refer to what is best for a national society...[and] what is best for a nation in foreign affairs” (34).

A su vez, Samuel Huntington define al interés nacional en términos netamente estadounidenses al afirmar que el mismo es un bien público del interés de todos o de la mayoría de los estadounidenses y que usualmente estos intereses nacionales combinan aspectos materiales y de seguridad por un lado y morales y de ética por el otro (*The Erosion* 35).

Paul Seabury a través de su definición del interés nacional, ilustra claramente lo que el concepto significa en términos pragmáticos y fuera del debate entre el realismo y el idealismo. Para él, el interés nacional es “...a kaleidoscopic process by which forces latent in American society seek to express certain political and economic aspirations in world politics through the highest organs of state...” (87). Esta definición trae nuevamente a colación las enormes complejidades que rodean al concepto de interés nacional, porque

ilustra que la falta de un marco conceptual universalmente aceptado del término, hace que el mismo se convierta en un rehén de los más diversos intereses.

Tras la pauta que la definición de Seabury nos deja, es importante desglosar de todas las anteriores algunos de los problemas que el concepto conlleva.

### 1.1.3 Dificultades inherentes en el concepto de interés nacional.

La primera dificultad con el concepto radica en que si lo que Seabury afirma es verdad, entonces el interés nacional se puede convertir en un rehén de los intereses más particulares dejando a un lado las consideraciones del bienestar general. Bajo esta premisa, existe la posibilidad de que los intereses más pequeños y personales de aquellos que tienen acceso a los círculos del poder, sean los que se procuren bajo el “manto sagrado” del interés nacional.

La segunda dificultad radica en que debido a que el interés nacional es una herramienta política que no puede tener un contenido estático y definitivo y que la definición del mismo depende del contexto histórico, de las inercias domésticas y de la posición que en el orden internacional ocupa el Estado de que se trate, entonces existe la posibilidad de que el concepto se vuelva un comodín de los actores políticos. Bajo esta otra premisa se corre el riesgo de que, como sucede en realidad, los intereses partidistas más particulares sean los que se enarbolean bajo el manto del interés nacional y de que el contenido del mismo y más aún el de las metas de la política exterior, se definan por la agenda unilateral del partido en el poder.

Rosenau expone claramente, la naturalidad con la que los actores políticos utilizan al interés nacional para obtener soporte público a sus acciones. Al respecto, afirma que “...not only do political actors tend to perceive and discuss their goals in terms of the national

interest, but they are also inclined to claim that their goals *are* the national interest, a claim that often arouses the support necessary to move toward a realization of the goals” (34).

La tercera dificultad con el concepto de interés nacional, se basa en la ambigua naturaleza de la nación y en la dificultad de determinar cuales son los intereses que ésta comprende. Bajo esta premisa, surgen las siguientes interrogantes: ¿Cómo se determina el interés nacional?; ¿Cuántos y cuáles son los intereses que se toman en cuenta para conformarlo?; ¿Cómo se concilian tantos y tan diversos intereses?; y finalmente, ¿Cómo se está seguro de que los intereses que conforman al interés nacional son los mejores y los más representativos?. Rosenau (36) responde de manera tajante a todas estas interrogantes al criticar el prometedor concepto de interés nacional y afirmar que el mismo está lleno de limitaciones que hacen imposible identificar con claridad los variados intereses que existen en una sociedad nacional, reconciliarlos y finalmente representarlos bajo la forma del interés nacional.

La cuarta y más polémica dificultad en torno al interés nacional surge a partir de la proposición de que éste se basa en valores y no sólo en intereses, retando con ello la premisa más fundamental de la teoría realista de acuerdo con la cual y en opinión de Morgenthau (*Politics among* 5-7), para que el interés nacional garantice la más eficaz política exterior, éste debe basarse en hechos objetivos y tangibles y no en ideales universales no alcanzables. Según este autor, es el interés definido en términos de poder, un hecho objetivo que debe guiar las metas y la conducta de las naciones “...[and the element] that saves us from both moral excess and political folly” (cit. en Lang 7).

Sin embargo, la proposición de que el interés nacional se basa no sólo en intereses sino también en valores, tiene lógica si se admite que los intereses que mueven a una persona o a una nación emergen finalmente de preferencias subjetivas que involucran juicios de valor y

de que como afirma Rosenau, la propia priorización de lo que es mejor para una nación, implica que “ yet the objectivist [o realistas para nosotros] proceed on the assumption that some values are preferable to others...” (36).

La parte más aguda de este debate entre lo que se consideran las fuentes del interés nacional, la encontramos en la crítica que Rosenau hace de una categoría fundamental del realismo político y en la cual Morgenthau basa su concepción del interés nacional: el poder. Según el autor de *International Politics and Foreign Policy*, el factor poder no es un hecho objetivo en si mismo y va más allá al afirmar que:

The dictates of power are never clearly manifest. Power is as elusive and ambiguous a concept as is interest...Furthermore, many power components consist of intangibles, such as morale, which are difficult to measure....To cumulate the components of power one must assess the relative importance of each component, and such an assessment can only be made by referring to the goals which the power is designated to serve. Hence, whether he wishes to or not, the analyst must inevitably fall back on a value framework-the one from which goals are derived-if he is to define the national interest in terms of power. (Ibid.)

Con base en este argumento se ilustra claramente el gran debate que hay en torno a los elementos que se consideran fuente del interés nacional y a partir del mismo y después de analizar las dos posiciones en contraste, se puede concluir que el interés nacional al estar inevitablemente fundado en la naturaleza humana no puede determinarse de una forma matemática, sino que el mismo es producto de un discernimiento que involucra escalas de valores y preferencias subjetivas. Por lo tanto, mientras por un lado apoyamos el argumento de Morgenthau (*Politics among*, 10) de que los principios morales universales no pueden ser aplicados a las acciones de los Estados en su formulación abstracta universal y sin tener

ninguna consideración por las consecuencias de tal acto, no se puede obviar la racionalidad de la crítica de Rosenau y se debe aceptar que bajo la lógica política, los valores son también fuente de acciones políticas.

Es turno ahora de analizar los contextos históricos que dieron origen a la idea de interés nacional y la evolución histórica que ha tenido el concepto, así como las formas que lo precedieron.

#### 1.1.4 Evolución histórica de la idea de interés nacional.

El interés nacional es una antigua herramienta de acción política la cual para llegar a su forma actual en la cual se encuentra ligado a la unidad política denominada estado-nación, tuvo que recorrer un largo trayecto.

En primer lugar se debe reconocer que el interés nacional como herramienta de acción política ha existido en diferentes periodos de la historia, sólo que con distintos nombres y con diferentes implicaciones. Así, la voluntad del príncipe; los intereses dinásticos; la razón de estado; el honor nacional; el interés público; y la voluntad general, son los viejos términos que precedieron el surgimiento del concepto de “interés nacional”.

Pero, ¿cuándo surgió esa doctrina del interés nacional?; ¿dónde podemos encontrar sus orígenes?; ¿es también una genuina invención estadounidense?. Beard (2) afirma que el concepto comenzó a utilizarse en el siglo XVI en Italia y con cierta frecuencia por otros países europeos como Francia y Alemania en muchos documentos oficiales. Al respecto, Mahan también puntualiza que la concepción del interés nacional como la principal regla de la diplomacia no es confinada a los Estados Unidos, sino que su base “...is to be found in the Realpolitik elaborated by German writers on international relations....[and] [t]hat under the name of Realism, is the frankly avowed policy of German statecraft” (cit. en Beard 2).

A partir del análisis de la obra de Beard, se concluye que el concepto de interés nacional no podría haber funcionado en otros contextos históricos como aquellos de las civilizaciones antiguas, simplemente porque en ese entonces no había consideración alguna para la diplomacia. De lo anterior se deduce que el interés nacional es un producto relativamente moderno, que sirve a los fines del contexto histórico en el cual se desarrolla el estado-nación.

Tampoco habría funcionado tal concepto en la edad media donde la religión cristiana dominaba los ánimos de la *res publica* y de la *res privada*, ni mucho menos en los tiempos en los que el Sacro Imperio Romano extendía su poder como una red interminable. En aquellos tiempos, cualquier alusión a lo que hoy conocemos como interés nacional era considerado como herejía, porque no había más poder que el de Dios y el del Emperador (Beard 5, 8). Para el momento en que los poderes políticos de ambas entidades se separaron, el interés nacional tuvo menos posibilidades de afirmarse ya que "...[the church] became a positive enemy of national interests. In the seventeenth century a Jesuit general called patriotism 'a plague and the most certain death of Christian love!'" (Ibid. 5).

Tras el colapso del imperio romano, surgieron pequeños Estados feudales que posteriormente evolucionaron en principados y reinos. Estas nuevas unidades políticas pueden considerarse como el primer espacio que las formas antecesoras del interés nacional, encontraron para crear un nuevo lazo de lealtad entre gobernados y gobernantes, lazo que aunque débil aún por no existir la convicción que sólo puede surgir de los hombre libres, "...gradually came to rest upon a broad acceptance of the perpetuation of noble blood and lineage" (Ibid.).

En este punto de la historia, la Iglesia Cristiana aún seguía ejerciendo su hegemonía al desvirtuar todo tipo de lealtad que fuera diferente a la de la fe cristiana. Pero tan pronto

como los principados feudales fueron transformándose en Estados, se presentó la oportunidad de que los gobernantes se acogieran a una nueva fórmula para defender el poder que detentaban. Bajo la frase de “la voluntad del príncipe” y posteriormente “los intereses dinásticos”, los príncipes y reyes de aquella época podían defender la persecución de sus más ambiciosos intereses personales con la sanción que la superioridad de esas palabras implican.

Al respecto, es necesario remarcar nuevamente que aunque “la voluntad del príncipe”, “los intereses dinásticos” e incluso “la razón de Estado” fueron los precursores del moderno interés nacional, estas formas no implicaron ni en grado mínimo lo que ahora supone abarcar este último concepto. Lo anterior en razón de que la concepción moderna del interés nacional está, no sólo lógicamente ligada al surgimiento del estado-nación, sino también al desarrollo de una forma democrática de gobierno.

En la actualidad cualquier referencia que se hace al interés nacional, al menos supone que son los intereses consensados de una mayoría que tiene voz los que se pretenden abarcar. En contraste, en la época en la que el interés dinástico era invocado antes de la aparición de las primeras manifestaciones republicanas “...originally meant the interest of each monarch in holding fast to the territories and privileges which he already possessed, in keeping a firm grip upon the activities of his subjects, in extending his domains at the expense of his neighbors, and in the aggrandizement and perpetuation of his house”(Ibid 9).

De manera irónica aunque los Estados Unidos no fue ni la cuna del realismo, ni mucho menos de las formas precursoras del interés nacional, si fue el que contribuyó de manera definitiva al declive del interés dinástico y a la gradual afirmación del moderno interés nacional. La guerra entre España y Estados Unidos por la posesión colonial de Cuba fue la que además de marcar el inicio de la tendencia imperialista de los Estados Unidos, puso fin

al principio del interés dinástico. Al retar Estados Unidos por razón de intereses prácticos a un poder monárquico como lo era España, ningún país europeo pudo defender el principio del interés dinástico en respaldo de la posición española. Para ese tiempo, “The dynastic principle was precious, of course, but economic considerations were regarded as ‘decisive in controversies between Europe and America’” (Ibid.13). Esta fue precisamente la estocada final que tanto Europa como Estados Unidos dieron al principio del interés dinástico, ya que para ese momento eran las consideraciones económicas las que estaban ya muy por encima del honor y del prestigio de cualquier casa real.

Como si se tratase de una coincidencia afortunada, el fin del principio del interés dinástico también significó el fin del principio de la universalidad de la iglesia ya que todos los esfuerzos papales por salvar a España de la derrota (Ibid.), fueron inútiles exhibiendo así la ya pobre jurisdicción universal de la iglesia.

Cabe resaltar sin embargo, que el declive del principio del interés dinástico comenzó mucho antes de que Estados Unidos le diera la estocada final. Beard (14) apunta que la transición del interés dinástico a la del interés nacional, obedeció principalmente a una larga transformación interna en la que por primera vez los intereses de otros grupos empezaron a manifestarse como diferentes al sólo mantenimiento de los privilegios de la familia gobernante. Para este momento, se puede apreciar ya como los intereses y las lealtades de la población estaban cambiando, provocando con ello una transformación política en la forma de articular y presentar los intereses.

Es momento de abordar la forma que sucedió al principio del interés dinástico y que tiene sus bases en el maquiavelismo: la razón de Estado. Esta nueva fórmula bajo la que se trataron de defender los intereses del Estado, se asociaba con regímenes totalitarios en los



que no se tenía la menor consideración por la democracia y en los que se debían defender a toda costa los privilegios de la clase gobernante.

Comúnmente conocido como “maquiavelismo”, esta concepción de la política que en general implica la intriga y el secreto, es lo que contextualiza a la fórmula de la razón de Estado y lo que la convierte en un término de naturaleza oscura poco factible de aplicarse a situaciones concretas. Por esta razón, Beard argumenta que la razón de Estado “provided no practical guide to statesmen, no fulcrum for diplomacy, no working basis for international relations” (Ibid.) y por lo que la misma no pudo prosperar en países como Inglaterra y Holanda donde existían cuerpos parlamentarios acostumbrados al debate y al constante cuestionamiento de sus ministros.

Por todo lo anterior se deduce que la razón de Estado como fórmula para enarbolar los intereses de un país, tuvo poca cabida en los Estados regidos bajo un principio más estricto de rendición de cuentas y sólo sirvió para ocultar información en aquellos países para los que este término significaba que “...the monarch and a small group of persons around him claimed omniscience with respect to the state’s true interest” (Ibid. 16).

En contraste, Henry Kissinger provee una perspectiva muy diferente del significado de la razón de Estado. Bajo la visión de Kissinger, la razón de Estado tiene una connotación positiva y no oscura como lo afirma Beard y encuentra su origen no en Maquiavelo sino en un príncipe de la Iglesia y Primer Ministro de Francia: Armand Jean du Plessis, Cardenal de Richelieu (*Diplomacy* 58). Al Cardenal Richelieu se le atribuye la formulación de este concepto con la intención de llenar el espacio dejado por el colapso de la universalidad de la iglesia católica y para proteger la seguridad de Francia. De acuerdo con Kissinger:

With the concept of unity collapsing, the emerging states of Europe needed some principle to justify their heresy and to regulate their relations. They found it in the

concepts of *raison d'état* and the balance of power....*Raison d'état* asserted that the well being of the state justified whatever means were employed to further it; the national interest supplanted the medieval notion of a universal morality. (Ibid.)

Al analizar el argumento anterior se aprecia que bajo el estudio de Kissinger la razón de Estado no sólo tiene una connotación positiva, sino que fue diseñada por Richelieu para lograr los mayores beneficios para Francia y para protegerla de la voracidad de la Iglesia Católica. Más aún, el argumento de Kissinger, en contraste con lo afirmado por Beard, sostiene que la razón de estado sí fue un concepto perfectamente aplicable y que uno de sus mejores frutos es lo que hoy conocemos como el balance de poder el cual posteriormente se adoptó como un sistema para organizar las relaciones internacionales de los primeros estados-nación (Ibid. 59). Asimismo, el éxito de esta fórmula fue tal, que terminó por convertirse en el principio rector de la diplomacia europea (Ibid. 65) y en el mejor aliado de los nacientes estados-nación.

No obstante, el autor de *Diplomacy* visualiza un problema en la fórmula de la razón de Estado, el cual concierne a los límites que el propio Estado debe tener en la persecución de la plena satisfacción de sus intereses ya que "...in the world inaugurated by Richelieu, states were no longer restrained by the pretense of a moral code. If the good of the state was the highest value, the duty of the ruler was the aggrandizement and promotion of his glory" (Ibid. 67).

Por otra parte encontramos que la fórmula del "honor nacional" es el precursor más inmediato del interés nacional. Su uso se asocia principalmente con eventos de carácter ceremonial y sus implicaciones como de carácter moral, trascendiendo todas las consideraciones materiales y económicas (Beard 16-17). Debido a esta característica, la fórmula del honor nacional probó ser muy poco eficaz tan luego como las relaciones

internacionales comenzaron a basarse cada vez más en intereses económicos y comerciales y no en consideraciones de tipo ceremonial. Adicionalmente, Beard (18) señala que el declive de la fórmula del honor nacional coincide con el surgimiento de cuerpos de representación popular y el gradual reemplazamiento de las formas monárquicas en el ejercicio de la soberanía .

Ante el declive de la fórmula del “honor nacional”, finalmente surge la del interés nacional como la principal consideración de la diplomacia moderna. Como ya se ha establecido, el llegar a una definición universalmente aceptada del término es una cuestión sumamente difícil, sobre todo cuando el debate se contextualiza en la larga lucha entre el realismo y el idealismo. Pero si bien aún no existe una definición plenamente consensada de lo que debemos entender por interés nacional y de lo que éste debe comprender, si hay algunas pautas de su surgimiento las cuales pueden ayudarnos a entender mejor su naturaleza.

Diversos autores señalan que el arribo de la fórmula del interés nacional al campo de la diplomacia y de las relaciones internacionales, coincide con el surgimiento de la unidad política denominada estado-nación ( Morgenthau, *Politics among*, 9; Beard 21; Rosenau 34; Osgood 10 y Nuechterlein<sup>1</sup>) y por lo tanto el concepto está necesariamente ligado al surgimiento de las formas democráticas de gobierno o, en un principio al menos, de las primeras formas de gobiernos representativos. A diferencia de las fórmulas anteriores, la del interés nacional se caracteriza por representar una suma de intereses presuntamente populares y no exclusivamente los de una sola persona o familia dinástica.

Es importante resaltar sin embargo, que la fórmula del interés nacional a pesar de tener implicaciones diferentes a las de las fórmulas anteriores, no es un concepto que surgió de manera aislada y espontánea. El interés nacional es producto de la evolución histórica, de la

maduración y de la adaptación de las viejas fórmulas diplomáticas a las nuevas realidades de la convivencia internacional.

Por otra parte, la evolución histórica del interés nacional como herramienta de acción, apunta a que el mismo surgió a mediados del siglo XVI en las ciudades comerciales de Italia para de ahí trasladarse a Francia donde la misma fue reformulada para servir a los propósitos de ese país (Beard 24). En Inglaterra el concepto también fue acogido con gran entusiasmo, pero no así en las colonias inglesas para las que las implicaciones dinásticas del interés nacional eran motivo de gran recelo. En conclusión, fue entonces una serie de cambios económicos, sociales y políticos los que "...at last...prepared [the way] for the unquestioned supremacy of national interest in international relations and of the idea as the guide to national action" (Ibid. 26).

Paralelamente, algunos autores señalan que el interés nacional como una herramienta de análisis, no comenzó a utilizarse sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando se trató de identificar a las políticas exteriores que condujeron a la misma (Rosenau 35 y Barbé cit. en Morgenthau, *Escritos sobre*, XLIII ). De acuerdo con Rosenau:

Impressed with the thought that the global conflict might have been avoided if the British and the French had not acquiesced to Hitler at Munich in 1938 and if the United States had not adopted isolationist policies throughout the 1930's, a number of analysts turned to the national interest as a way of determining the adequacy and effectiveness of past, present, or future policies. (35)

Sin embargo, el uso más frecuente del interés nacional en los modernos estados-nación es como una herramienta de acción política ya que además la fórmula se ha desarrollado de tal manera, que actualmente permite abarcar un gran número de intereses de diversa

naturaleza lo cual constituye una ventaja a favor de este concepto en comparación con los anteriores.

## 1.2 Clasificación de los “intereses” nacionales.

Cuando se habla del “interés nacional” de un estado como base para la elaboración de sus metas de política exterior, es importante tener en mente que la forma singular de referirse al concepto obedece más a una cuestión de costumbre en la retórica que a un significado preciso.

El sistema de estados-nación bajo el que actualmente se organiza la geografía mundial, ha hecho del interés nacional la base de su actuación política ya que desde que este término arribó a la escena de la *Realpolitik*, prácticamente no hay estado que no cobije sus intereses bajo el gran manto que provee el concepto del interés nacional. La cantidad de necesidades que aquejan a una nación son tan diversas, que es por ello que se afirma que un estado-nación por pequeño que parezca no tiene uno, sino varios intereses nacionales.

Como ya mencionamos con anterioridad, lo que el interés nacional como concepto y como herramienta política significa, no es más que un cúmulo de intereses de diversos grupos sociales que se tratan de conciliar para ser expresados de manera definitiva. Sin embargo, los intereses de una nación son tantos, tan diversos y con tan variados grados de importancia, que es prácticamente imposible que sean expresados a través de un concepto único.

En razón de lo anterior, encontramos que existen diferentes tipos de interés nacional y que todos tiene un grado de importancia para la nación que los ampara. Thomas W. Robinson clasifica los diferentes tipos de interés nacional que existen, a partir del análisis del trabajo de Hans J. Morgenthau y del mismo se desprende que bajo el encabezado de interés nacional de un Estado, se pueden agrupar varios intereses de acuerdo con: “...(I) the

degree of primacy of the interest; (2) the degree of permanence of the interest; (3) the degree of generality of the interest.” (184).

Con base en la clasificación anterior, Robinson argumenta que se pueden desprender ocho diferentes tipos de intereses de los cuales sólo seis son nacionales.

Los **Intereses primarios** son aquellos que incluyen la protección de la identidad física, política y cultural de una nación, así como el aseguramiento de su sobrevivencia frente a cualquier agresión externa. De los mismos se dice que nunca deben comprometerse y que deben defenderse a cualquier precio.

Los **Intereses secundarios** son aquellos que caen fuera del rango de los intereses primarios pero que contribuyen con éstos. Los mismos incluyen la protección de los ciudadanos y de los diplomáticos de un determinado país en el extranjero.

Los **Intereses permanentes** son aquellos relativamente constantes durante largos periodos de tiempo y que sí pueden variar pero sólo de manera lenta en el tiempo.

Los **Intereses variables** son aquellos producto de todo un mosaico de intereses particulares y partidistas y a los que personalmente relaciono como un comodín. Lo anterior debido a que estos intereses se definen en general como aquello que una determinada nación, en cualquier momento, decide relacionar como de “su interés nacional” (énfasis añadido).

Los **Intereses generales** son aquellos que una nación puede aplicar de forma positiva a una amplia área geográfica, a una gran número de naciones o en diferentes campos específicos.

Finalmente, **los intereses específicos** son aquellos intereses positivos que no están incluidos en los generales y que a menudo son el producto lógico de estos últimos.

Por su parte, Nuechterlein (*America Recommitted* 17-21) presenta un esquema más particularizado de cuales son los intereses nacionales de acuerdo con la experiencia estadounidense y afirma que “... the fundamental national interest of the United States is the defense and well-being of its citizens, its territory, and the U.S. constitutional system” (Ibid. 16). Según este autor, a lo largo de la historia estadounidense hay cuatro intereses nacionales permanentes y de largo plazo que han condicionado la forma en que el gobierno de ese país ve el mundo exterior y el lugar de los Estados Unidos en él:

- (1) Defensa de los Estados Unidos y su sistema constitucional;
- (2) Promoción del bienestar económico de la nación y de los productos estadounidenses en el exterior;
- (3) Creación de un orden internacional favorable (ambiente internacional de seguridad);
- (4) Promoción en el exterior de los valores democráticos estadounidenses y del sistema de libre comercio.

Adicionalmente, el autor menciona que una correcta determinación de los intereses nacionales estadounidenses depende de identificar la intensidad del interés que los Estados Unidos tiene en determinado asunto o crisis para lo cual, se parte de una “matriz” en la que se involucran cuatro tipos de interés nacional: **intereses de sobrevivencia**, los cuales están en riesgo cuando hay una amenaza de destrucción masiva inminente y confiable en el suelo estadounidense; **intereses vitales** los cuales involucran asuntos económicos y del orden mundial pero que no son esenciales para la sobrevivencia; **intereses claves** los cuales se consideran importantes pero no cruciales para el bienestar de un país y que en su mayoría involucran también asuntos económicos, políticos e ideológicos; y finalmente los **intereses periféricos** que son aquellos que aún siendo perjudiciales para los intereses privados de

negocios estadounidenses en el exterior, no afectan seriamente el bienestar de los Estados Unidos.

**Tabla 1.** Matriz del Interés Nacional

Interés nacional básico	Intensidad del interés			
	Sobrevivencia (crítico)	Vital (peligroso)	Clave (serio)	Periférico (preocupantes)
Defensa del territorio nacional Bienestar económico Orden mundial favorable Promoción de valores				

**Fuente:** Donald E. Nuechterlein. *America Recommitted: United States National Interest in a Restructured World*. Lexington, Kentucky: The University Press of Kentucky, 1991 p. 19.

Del análisis a las dos clasificaciones anteriores que Robinson y Nuechterlein proveen, resulta evidente que el interés nacional más importante y básico para cualquier nación regida bajo el principio de la lógica y la responsabilidad, es el de la sobrevivencia y sólo una vez que ésta ha sido asegurada, las naciones pueden hacer una priorización del resto de sus intereses de acuerdo a sus necesidades y a la posición que ocupan en el mundo.

En el transcurso de la historia, el contenido de los intereses nacionales de los Estados Unidos no ha variado en grado sumo de lo planteado por Nuechterlein en su obra. Sin embargo, la priorización de esos intereses si ha sufrido algunas alteraciones en el transcurso del tiempo, en la medida en que este país ha tenido que responder a circunstancias históricas diferentes.

Antes de analizar el papel que el interés nacional ha tenido a lo largo de la historia estadounidense, es conveniente analizar el futuro del concepto por si mismo.



### 1.3 Futuro del concepto de interés nacional.

Como ya hemos observado al revisar la evolución histórica del concepto de interés nacional, el mismo está inevitablemente ligado al surgimiento del estado-nación. Es decir, que su existencia depende de la continuidad de esta forma de organización y que tan luego como los países sigan regidos por el sistema de Estados, el interés nacional seguirá siendo la consideración suprema que guiará la acción de los mismos.

Con respecto al futuro del concepto, encontramos dos posturas diferentes representadas por diversos autores. En un extremo están los que afirman que el estado-nación como unidad política está condenado a ser superado y a desaparecer irremediamente, con las consecuencias que esto implica para el interés nacional (Morgenthau, *Politics Among* 9 y Clinton 57) y en el otro están los que optimistas consideran que el estado-nación aún tiene una larga vida y así también el interés nacional (Osgood 10-11). Sin embargo, a pesar de lo opuestas que puedan parecer las opiniones de los autores mencionados es importante resaltar que todos ellos coinciden en dos aspectos: primero, en que el estado-nación es el último punto de referencia en la actual política internacional y que por ende su producto, el interés nacional, es la máxima consideración de la diplomacia; y segundo, en que siempre existe la posibilidad de que tarde o temprano, el estado-nación sea sustituido por otras formas de organización.

Con respecto a este futuro incierto del interés nacional, la corriente realista en voz Morgenthau afirma que “nothing in the realist position militates against the assumption that the present division of the political world into nation states will be replaced by larger units of a quite different character, more in keeping with the technical potentialities and the moral requirements of the contemporary world” (*Politics among* 9). Por su parte, al referirse al estado-nación como la forma política a la que actualmente la mayoría de los

individuos rinden lealtad, Osgood afirma que “this situation is not immutable, but neither is it likely to change in the foreseeable future, for such major transformations in man’s outlook occur only in the course of centuries” (10-11).

David Clinton proporciona el argumento más sólido y fundamentado con respecto al futuro del interés nacional, ya que éste aborda la crisis actual que enfrenta el sistema de estados-nación. El punto más importante de esta crisis, se centra en dos realidades que son producto de la globalización y del constante reordenamiento que ha venido sufriendo el sistema internacional.

La primera realidad es a lo que Clinton se refiere como la composición heterogénea del sistema de Estados y que enfrenta problemas de rivalidades entre diferentes regímenes que “...deny each other legitimacy...” (Ibid.) y de naciones que cultural y étnicamente, se extienden más allá de las fronteras territoriales propiciando con ello que haya intereses nacionales no satisfechos o del todo diferentes.

La segunda realidad es a la que el autor se refiere como la globalización del sistema de Estados y de la cual se deduce que en algún momento el estado-nación será superado por otras formas más globales de gobernabilidad y que éstas a su vez demandarán una nueva fórmula para representar los intereses transnacionalizados, dejando con ello atrás a la fórmula del interés nacional.

Los argumentos anteriores nos permiten afirmar que actualmente en la arena internacional, la unidad política del estado-nación enfrenta serios problemas que ponen en duda su futura viabilidad como forma de organización y que por ende exhibe a su principal herramienta, el interés nacional, como una fórmula que ya no funciona del todo.

## NOTAS AL CAPÍTULO UNO

---

<sup>1</sup> Ante tan precisa definición por parte de Osgood, es necesario aclarar que lo que él define como “utopians” es lo que, para efectos de la comprensión general del presente trabajo, nosotros identificaremos como la postura idealista. Lo anterior debido a que el autor mencionado al dar una clasificación tan específica de las categorías en cuestión, identifica al término “utopians” como el más adecuado para describir la antítesis del realismo y deja la categoría de “idealists” como una más general.

<sup>2</sup> Reinhold Niebuhr afirma que “...both moral values and power must be considered in the formulation of national interests and in the pursuit of international peace” (cit. en Nuechterlein 4).

<sup>3</sup> Robert Osgood en su obra “*Ideals and Self-Interest in America’s Foreign Relations*”, afirma que “...nations, like individuals, seldom act out of either purely selfish motives or purely idealism, [and therefore] most actions and policies are a blending of the two” (5).

<sup>4</sup> Arnold Wolfers se distingue por su proposición de que en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, el término interés nacional se convirtió en un sinónimo de seguridad nacional y que aún concediendo cierta justificación a la equivalencia por el contexto de la época, resulta peligroso pensar siempre y exclusivamente en esos términos (481-502).

<sup>5</sup> Al respecto, ver Morgenthau, Hans J. “‘Another Great Debate’: The National Interest of the United States” en Truyol y Serra, Antonio y Esther Barbé. *Escritos sobre Política Internacional*, Colección Clásicos del Pensamiento, vol. 68. Madrid, España: Editorial TECNOS S.A., 1990. XLIII