

INTERÉS NACIONAL Y POLÍTICA INTERNACIONAL

«Las colectividades son egoístas, no pueden dejar de serlo y, en la jungla de los monstruos fríos, no cabe reprocharles el serlo.»

RAYMOND ARON, 1953

«Los pensadores más sensitivos del Occidente han reconocido que el excesivo empirismo puede conducir al estancamiento.»

HENRY A. KISSINGER, 1966

A) IMPORTANCIA DEL TEMA¹

1) Posturas al respecto:

a) Una postura general. Es la representada, por ejemplo, por Joseph Frankel: «el interés nacional es *el concepto clave* en la política exterior».

¹ Como en trabajos anteriores publicados en esta REVISTA, queremos consignar que el presente estudio forma parte de una investigación —larga, continuada y paciente— centrada alrededor de la teoría de las Relaciones internacionales, y llevada a cabo en el marco del Seminario de Estudios internacionales de la Facultad de Derecho de Zaragoza.

En esta ocasión, el lector puede consultar estudios como los registrados a continuación, y que hemos utilizado para la configuración de las líneas maestras de nuestro trabajo: Charles A. BEARD: *The Idea of National Interest*, Nueva York, 1934; George F. KENNAN: «The National Interest of the United States», *Foreign Service Journal*, Washington, noviembre 1951, pp. 16-17 y 42; Charles B. MARSHALL: «The National Interest and Current World Problems», *Department of State Bulletin*, Washington, 5 mayo 1952, pp. 696-702; Norman J. PADEFORD y George A. LINCOLN: *International Politics. Foundations of International Relations*, Nueva York, 1.ª ed., 1954, pp. 308-309 y 311 (de esta obra hay edición de 1969, etc.); Ernst B. HAAS y Allen S. WHITING: *Dynamics of International Relations*, Nueva York, 1.ª ed., 1956, pp. 44-45; Charles O. LERCHE, Jr.: *Principles of International Politics*, Oxford University Press, 1956, pp. 34-36; Hans J. MORGENTHAU: *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, 1960, pp. 4-9; Hans J. MORGENTHAU: «Another Great Debate: The National Interest of the United States», en *Contemporary Theories in International Relations*, Prentice-Hall, 1960, pp. 73-79; Joseph FRANKEL: «National Interest and National Values», en su *International Relations*, Oxford University Press, 1964, pp. 47-51; Raymond ARON: *Etudes politiques*, París, 1972, pp. 460-478, 367, etc.

También por Charles O. Lerche, para quien la teoría del interés nacional es *concepto básico* para la política internacional. Etc.

b) Una postura de mayor concreción. Así, la teoría del interés nacional es el «concepto clave de la concepción *realista* de la política exterior». Hans J. Morgenthau lo ha afirmado categóricamente: la idea del interés nacional corresponde a *la «esencia de la Política»*.

2) Actualidad de la cuestión.

a) Hechos tan notorios como el gran debate de política exterior—centrado alrededor de este punto—producido en los Estados Unidos tras la destitución del general MacArthur por el presidente Truman (en 1951), y, parejamente, la indiferencia con que era vista en Europa tal controversia, como—un poco irónicamente—una querrela trivial, «clásica»... Por lo demás, problemática que sigue en la palestra—con no menos notoriedad—en ambientes como el de la diplomacia Nixon-Kissinger². Aparte de otras situaciones no menos notorias, que dejamos al buen sentido del lector.

b) Citas significativas en el terreno político. Tan expresivas como la del canciller mejicano, Carrillo Flores: «En toda política exterior, y la de Méjico no es una excepción, el objetivo primario es *la defensa de los intereses nacionales*»³. O tan representativas como las consideraciones que hacía, el 18 de septiembre de 1970, el ministro del Exterior del Canadá, M. Sharp. Cabe recogerlas como un compendio reciente de lo dicho en este orden de cosas. Escrutando la política extranjera de su país, en función de los «intereses nacionales básicos», el gobernante canadiense mantenía lo siguiente⁴: i) «Nuestra política extranjera no es idéntica a la política exterior de cualquier otro país, ni aun a la de nuestros mejores amigos. Cada país tiene un algo único a preservar y a desarrollar... Y nosotros no debemos—en modo alguno—dudar en afirmar que *la política extranjera del Canadá tiende a la realización de los objetivos canadienses*, lo mismo que la política extranjera de Dinamarca tiende a la realización de los objetivos daneses y que la de la Unión Soviética tiende a la realización de los objetivos soviéticos.» ii) Sin

² Y de lo que se ocupa especialista tan conocido como Raymond ARON: «A propósito de la diplomacia norteamericana. ¿La Escuela de Metternich?», *Heraldo de Aragón*, Zaragoza, 16 diciembre 1972, suplemento, p. 3.

³ A. CARRILLO FLORES: «México y el tercer mundo», *El mercado de valores*, Méjico, Nacional Financiera, 6 diciembre 1971, p. 952.

⁴ Alocución en la Universidad de Toronto. Véase *Déclarations et Discours*, Ottawa, 70/12, pp. 3-4.

embargo, «esto no es *una opinión estrecha ni egoísta*. Ella no excluye ni la cooperación ni la alianza con otros países, ni la promoción de valores queridos a los canadienses... Es simplemente una manera de decir que *nuestra política extranjera se basa en nuestros intereses y objetivos* y no en los intereses y los objetivos de otros Estados o de otros pueblos». *iii)* Ahora bien, «los objetivos de otras naciones limitan la libertad de acción del Canadá en la esfera internacional».

B) ESTIMACIÓN DE CONJUNTO DEL INTERÉS NACIONAL: SU INSERCIÓN
EN LA DINÁMICA ESTATAL

1) Consideraciones generales:

a) Punto de partida. Considerando a los Estados como: *i) entidades vivientes*, e *ii)* con *distintas personalidades*, se sigue de ello que: *i)* los Estados tienen *razones* para su existencia, e *ii)* *objetivos específicos* a alcanzar. En otras palabras, tienen *intereses*. Con lo cual nos encontramos ante la realidad del llamado *interés nacional*⁵.

b) El trasfondo del interés nacional.

i) Presupuesto insoslayable: la dinámica *poder-lucha*. Panorama a base de: *α)* La esencia de la política internacional es la rivalidad de los Estados, y esta rivalidad persistirá, a menos que cambie radicalmente la esencia del hombre y de las sociedades políticas. *β)* Tal rivalidad hace que la política entre los Estados sea una *política de potencia*⁶, ya que cada Estado cuenta con su potencia para sobrevivir⁷ o para alcanzar sus objetivos⁸. Para terminar esa rivalidad sería necesario un sistema jurídico mundial. Ahora bien, el reinado de la Ley a escala internacional supone una Autoridad reconocida, capaz de imponer sus decisiones. Mas para imponer las decisiones de una Autoridad mundial—con un efectivo Tribunal internacional—a una gran Potencia recalcitrante, sería preciso *recurrir a la fuerza* (aunque fuera vio-

⁵ Tesis de LERCHE, cit. ant., p. 35.

⁶ Es la idea de R. ARON. Pero, parejamente, se dice que *un corolario de la potencia es la lucha*. Cuestión de interpretación...

⁷ «La lucha por el poder es idéntica a la lucha por la supervivencia», ha dicho especialista tan destacado como Nicholas J. SPYKMAN. Para él, los Estados sólo pueden sobrevivir por medio de una constante dedicación a la política de poder.

⁸ O sea, el poder es un instrumento que cada Estado emplea para alcanzar sus objetivos. Aunque el poder sea, a veces, también un fin, ya que la consideración del «poder por el poder» representa una de las características aspiraciones de las comunidades humanas a través de toda la Historia.

lencia legítima): lo que, en principio, el ideal de un reinado internacional de la Ley tiende—idílicamente—a evitar... γ) Pues bien, un corolario inevitable de todas esas proposiciones: *toda política exterior tiene por objeto la defensa de los intereses nacionales*. Es decir, *la política exterior no puede subordinarse a ningún otro principio que no sea el de la defensa del interés nacional*. Con una adicional particularidad: las llamadas políticas «idealistas» conducen siempre a un intento de imponer una cierta concepción de organización social o internacional. El idealismo político termina por degenerar en imperialismo.

ii) La médula del asunto: la defensa de los intereses nacionales como esencia de toda política exterior. Problemática a configurar así: α) La evidencia—ya consignada—de que los Estados, considerados individualmente, tienen intereses. β) La cuestión del ajuste de los intereses nacionales en el conjunto internacional: aa) En algunos casos, el interés nacional coincide con los intereses de otros Estados. bb) En otros, los intereses de los diferentes Estados se armonizan, pero sin coincidir. cc) En otras ocasiones, los intereses de los Estados difieren, pero no son incompatibles. dd) En otras son excluyentes mutuamente. Pues bien, de estas variaciones surge la naturaleza *real* de la vida interestatal⁹. γ) Un elemento concomitante de esa situación: el continuo conflicto entre los intereses de los Estados y la consiguiente amenaza de la guerra se aminoran por medio de un continuo ajuste de los intereses en pugna (a través de la acción diplomática, etc.). Postura del citado Morgenthau.

2) El problema de la definición del interés nacional.

a) Punto de arranque de la cuestión: como ha dicho un especialista de las Relaciones internacionales, las mayores controversias periódicas sobre la política exterior se centran en torno a las diferentes ideas de lo que quiere indicar el interés nacional.

b) Por tanto, resulta lógica una consecuencia: una variedad de posiciones doctrinales:

i) Una línea doctrinal: la que sustenta la posibilidad de definir el interés nacional. Postura que se encuentra en el mentado Frankel, quien aporta una definición de «sentido común»: «los fines *generales* y *permanentes* por los que actúa la nación. También en Ch. B. Marshall. Para este estudioso del tema, se trata de aquellos *amplios objetivos políticos que se hallan por encima*

⁹ Cons. MARSHALL, cit. ant., p. 698.

de las controversias políticas internas, tales como el mantenimiento de la paz, la preservación de la seguridad, la potenciación al máximo de la prosperidad nacional, la protección de los nacionales en el exterior.

ii) Otra línea doctrinal: la que mantiene la idea de la dificultad de definirlo. Para Padelford y Lincoln, el concepto del interés nacional no es fácil de definir («is not easily defined»). Pero en Lerche la cosa es aún más ardua. La dificultad reside a la vez en *aislar el concepto* y en *definirlo con precisión*¹⁰. Motivo fundamental de esa dificultad: la identidad del interés nacional con las aspiraciones nacionales de un pueblo *profundamente sentidas y frecuentemente inarticuladas*.

iii) Otra línea doctrinal: la de la imposibilidad de la definición. Nos encontramos ante un concepto «demasiado amplio, demasiado rico en significado, demasiado polifacético para una definición positiva». Es el juicio de un preocupado máximo por la materia. George F. Kennan. En este sentido, y yendo a otras matizaciones, vemos cómo un tratadista del tema, Ch. A. Beard, llega a la conclusión de que *no es posible una definición precisa* del interés nacional, en razón de *las interpretaciones hechas del mismo* y del hecho de que, con frecuencia, *esas interpretaciones hayan ido unidas a actividades de «grupos de intereses especiales»*.

3) Naturaleza del interés nacional.

Fundamentalmente esto: el interés nacional es *el interés del Estado en conjunto*¹¹. Por tanto, se halla separado de toda conexión a los intereses de un individuo particular o de un grupo particular¹². Afirmación que lleva consigo una serie de secuelas:

a) En primer lugar, la circunstancia de que frecuentemente una decisión en política exterior resulte inseparable de la urdimbre interna (presupuestos de la decisión o derivaciones de la decisión).

b) En segundo lugar, la necesidad, por consiguiente, de determinar la legitimidad del interés nacional frente a una posible usurpación: i) por

¹⁰ Se habla de la *elusiveness* del concepto. Cons. LERCHE, cit. ant. p. 36. Para el mismo FRANKEL, que presenta una definición, como hemos dicho, «this concept is rather vague». Vid. FRANKEL, cit. ant., p. 47.

¹¹ En esa tesitura, insértese el tema de la *razón de Estado*, con el debate entre maquiavelismos y antimachiavelismos, y que F. MEINECKE, por ejemplo, ha tratado brillantemente en su *Die Idee der Staatsräson*, Munich, 1925. En todo caso, vid. F. MEINECKE: *Machiavellism: The Doctrine of Raison d'Etat and its Place in Modern History*, Yale University Press, 1957.

¹² Cons. LERCHE, cit. ant., p. 35.

intereses *subnacionales*: grupos de intereses (grupos económicos¹³, grupos étnicos; que tienden a identificarse a sí mismos con el interés nacional); *ii*) por determinados intereses *nacionales* (minorías ideológicas, etc.), e *iii*) por intereses *supranacionales* (comunidades religiosas, entramados espirituales y organizaciones interestatales).

c) En conclusión, necesidad de reconocer que en un mundo de muchos Estados soberanos en simple coexistencia existencial (no simplemente ideológica), el destino nacional—el interés nacional—es más importante que los intereses internos de grupo, a la hora de forjar una decisión en política exterior.

Resumiendo, y con el citado Marshall, en la solución de las cuestiones de conflicto entre las necesidades de la seguridad nacional y los intereses internos de grupo, «*la idea del interés nacional es válida y esencial*».

4) Fuente del interés nacional. Sus elementos. Perfiles a distinguir:

a) Contenido:

i) Idea general: viene representado por *la suma de todos los valores nacionales* en tanto que pertenecientes a *la nación y al Estado*.

ii) Pero esto con una precisión: un *contenido mínimo necesario*. Se trata de los valores de la comunidad nacional: α) producto de su *cultura* (Frankel, Lerche, etc.)¹⁴ y de sus *tradiciones políticas* (Lerche); β) expresión de su *sentido de la cohesión* (Frankel)¹⁵. En esencia, nos encontramos con *la interacción de una serie de factores* cuyo efecto preciso varía de Estado a Estado: *aa*) historia nacional, tradición y cultura; *bb*) nivel de desarrollo social, político y económico; *cc*) «Weltanschauung» del pueblo, y *dd*) posición geográfica y estratégica.

iii) El problema de las relaciones entre esos valores abstractos y los objetivos concretos de la política exterior: α) Por una parte¹⁶, tenemos que esos valores pertenecen al campo del *deber ser* y que cabe el hecho de que

¹³ En el sentido, por ejemplo, de «lo que es bueno para la *General Motors* es bueno para los Estados Unidos», etc.

¹⁴ El citado LERCHE habla del «contexto *cultural total* dentro del cual una nación formula su política exterior».

¹⁵ Henry L. MASON se refiere a «la *identidad* física, política y cultural» y a la *integridad* de la nación. Vid. Henry L. MASON: «National Interest», *Dictionary of Political Science*. J. DUNNER, editor, Nueva York, Philosophical Library, 1964, p. 367.

¹⁶ Vid. FRANKEL, cit. ant., p. 50.

puedan o no traducirse en objetivos políticos concretos¹⁷. β) Por otra parte, piénsese en la circunstancia de que los sistemas de valores incluyen frecuentemente valores que están en conflicto con otros valores. Con lo que surge el problema del descubrimiento de los valores a aplicar en cada cuestión concreta.

b) Un *elemento variable*, «determinado por las circunstancias». Lo cual nos conduce al tema de la permanencia del interés nacional.

5) Permanencia del interés nacional. Aspectos del tema:

a) Perspectiva general: toda una corriente defensora de la importancia del interés, en el sentido de ser algo esencial y permanente en la naturaleza humana. Algunos ejemplos: Tucídides, George Washington, Max Weber.

Para Tucídides, «el más seguro de los vínculos—ya sea entre Estados o entre individuos—es la identidad de interés». A juicio de Washington, «un pequeño conocimiento de la naturaleza humana nos convence de que, para la mayor parte de la Humanidad, el interés es el principio director ("governing") y que casi todos los hombres están, más o menos, bajo su influencia». Max Weber ha observado: «los intereses—materiales y espirituales—, no las ideas, dominan directamente las acciones de los hombres».

b) Panorama desde el campo concreto de las relaciones interestatales:

i) Para un gobernante como lord Salisbury, «el único lazo de unión que dura» entre las naciones es «la ausencia de toda clase de intereses antagonistas». ii) Para un geopolítico como el almirante Alfred T. Mahan, «el autointerés no es sólo una causa legítima de la política nacional, sino una causa fundamental... Es vano esperar que los Gobiernos actúen... sobre otra base que el interés nacional». iii) Para un ministro del Exterior, el secretario de Estado Charles Evans Hughes, «las políticas exteriores no están edificadas sobre abstracciones. Son el resultado de concepciones prácticas de interés nacional, surgidas de una exigencia inmediata o firme y vivamente mantenidas en perspectiva histórica».

c) El dominio doctrinal. Distintas variantes:

i) Una dirección: la de la importancia *permanente* del interés nacional,

¹⁷ Un sentido de lo indicado en el texto puede ser lo siguiente: decir que los dirigentes de la Unión Soviética siguen la ideología comunista, significa que creen en que el comunismo debe prevalecer en todo el mundo, pero no necesariamente que en la actualidad se hallen persiguiendo concretos objetivos para conseguir ese objetivo total. Esa es, al menos, la argumentación del mentado FRANKEL (*vid.*, p. 49).

que —punto cumbre— no se ve afectado por las circunstancias de tiempo y de lugar. Representante típico: Hans J. Morgenthau. Tendencia que comentamos con detalle —en capítulo aparte— más adelante.

ii) Otra dirección: la de la permanencia *relativa* del interés nacional. Es, por ejemplo, la directriz de Lerche o la de Padelford y Lincoln. Entre- mos en algunas de sus singularidades: *a)* La construcción de Lerche puede presentarse así: *aa)* El interés nacional está en continuo funcionamiento, a pesar de los cambios —en todo o en parte— en las circunstancias de la política exterior: es independiente de la lucha política interna y no se ve afectado por las políticas de otros Estados. *bb)* En esta ruta, tenemos que la idea del interés nacional y su impacto sobre el curso de los acontecimientos internacionales generan un factor continuador y regularizador en los asuntos internacionales. *cc)* Ahora bien, se trata de una permanencia *relativa*. O sea, el interés nacional no es totalmente inmune al cambio. En efecto, teniendo en cuenta que la versión del interés nacional en todo tiempo es realmente un producto de la perspectiva cultural y política de un pueblo, nos encontraremos con que a toda evolución cultural, económica, política y psicológica de un pueblo ha de corresponder un cambio en la idea del interés nacional. *β)* Postura que no es sólo la del citado Lerche. Desde luego. Por ejemplo, según Padelford y Lincoln, los cambios en las condiciones políticas, económicas, tecnológicas, militares e incluso ideológicas afectan las concepciones del interés nacional. Ahora bien, para estos autores, los intereses básicos de los Estados tienen un fuerte elemento de *persistencia* —permaneciendo los mismos— durante largos períodos de tiempo.

iii) Otra dirección doctrinal, variante de la anterior: la que distingue entre el interés nacional, en tanto que *interés del Estado* e interés nacional, en tanto que *interés de grupos nacionales de intereses*. (Cuestión a la que hemos aludido en párrafos precedentes.) Una muestra de esto puede encontrarse hasta en hombres como los mentados Padelford y Lincoln. Para estos autores, «el interés nacional de un país es, en términos generales, lo que *sus dirigentes del Gobierno* y, en amplio grado, también su pueblo consideran *en todo tiempo* que es vital para su independencia nacional, su forma de vida, su seguridad territorial y su bienestar económico».

iv) Una cuarta tendencia doctrinal: la del *escepticismo sobre la permanencia de elementos fijos en la política exterior de un Estado*. En tal marco resulta muy claro el pensamiento de Haas y Whiting: el concepto del interés

nacional significa poco más que las pretensiones de un Estado sobre otros Estados y que corresponden a los objetivos específicos de los grupos gobernantes. Pues bien, situados en esta dialéctica, comprendemos que estos tratadistas sostengan lo que indicamos a continuación: «*los objetivos de la política cambian según se alteran los intereses de las clases dirigentes y nuevos grupos alcanzan posiciones de influencia*»¹⁸.

6) Estado y polifacetismo del interés nacional. Vertientes:

a) En primer lugar, tenemos que, desde la óptica del Estado, el interés nacional tiene varios aspectos. O sea, *hay muchos intereses nacionales, no uno*. Por ejemplo, es de interés nacional: evitar la guerra, tener fuertes aliados, preservar las instituciones nacionales, tener una economía próspera, evitar la inflación, preservar el acceso nacional a las materias primas vitales, etc.¹⁹

b) En segundo lugar, tenemos —con la realidad registrada en el apartado anterior— otra evidencia: aparición de dificultades. De dos tipos: *i)* Las dificultades objetivas generadas al producirse un conflicto entre un aspecto del interés nacional y otro. Por ejemplo, en el conflicto entre el interés nacional en tener una fuerte defensa y el interés en tener una sana economía civil. *ii)* Las dificultades funcionales nacidas a la hora de utilizar el concepto del interés nacional como pauta en el discurrir de la política exterior. Así, vemos que, para un estudioso de la materia como Marshall, el interés nacional resulta inconcluyente como guía en determinados casos de la política exterior: concretamente, en los casos *particulares, concretos*. Ahora bien, el asunto no acaba ahí. En ese contexto, Marshall llega a sostener que, aun como *concepto amplio*, el concepto del interés nacional es *extraviante e inadecuado* para basar una política.

C) REPRESENTANTES MÁS SIGNIFICATIVOS DE LA CORRIENTE DEL INTERÉS NACIONAL

Facetas a tener en cuenta:

1) Una vertiente extrema, consistente en sublimar la importancia del interés nacional hasta el punto de que todo lo no nacional es considerado

¹⁸ En esta ruta de limitación, obsérvese que, para alguien, el interés nacional es «un término útil» cuando se está empeñado en «llamar la atención pública sobre su propia postura en los asuntos exteriores». Vid. Carl J. FRIEDRICH: *Foreign Policy in the Making*, Nueva York, Norton, 1938, p. 95.

¹⁹ Cons. MARSHALL, cit. ant, p. 699.

como «enemigo». Por ejemplo, en el mundo del pensamiento alemán. Así, entre los teóricos de la Política, etc., la directriz radical, representada por un Gustav Ratzenhofer²⁰. Escribiendo en la época del apogeo de la llamada *Realpolitik*, a fines del siglo XIX²¹, declaraba categóricamente que *las relaciones entre Estados soberanos son relaciones de enemistad inalterablemente*²².

De pasada, hagamos aquí una simple referencia al universo del Derecho, por verlo estrechamente vinculado a este ambiente. Lo que queremos recordar—simplemente, pero fundamentalmente—es el papel del pensamiento germano en el montaje de una determinada visión de la vida internacional. Por ejemplo, se ha escrito lo siguiente: «Hegel, el filósofo; Treitschke, el historiador²³, y Jellinek, el jurista, constituyen un triunvirato que dio golpes al Derecho internacional de los que jamás se ha recuperado.» Y, en el extremo de esta línea dialéctica, Lasson pudo llegar a la conclusión de que las relaciones entre los Estados son más una cuestión de mecánica que de Derecho—el mayor debe preponderar sobre el menor²⁴—, etc.

2) Una corriente atenuada. El ejemplo—en el primer tercio de nuestro siglo—de Carl Schmitt²⁵. Este autor modificaba la tesis de Ratzenhofer, precisando que las relaciones interestatales—y, de hecho, todas las relaciones políticas—, son relaciones de naturaleza *amigo-enemigo*. Ahora bien, Schmitt ha sostenido que no siempre las relaciones entre Estados son inevitablemente hostiles en todo tiempo. Mas esto con un par de distinguos: Schmitt ha mantenido que las naciones se agrupan siempre bajo las categorías de *amigo* o de *enemigo*, y que no podría haber política si no fuera por la existencia de la *enemistad potencial*, etc.

²⁰ Vid. Arnold WOLFERS: «Statesmanship and Moral Choice», en *Contemporary Theory in International Relations*, Stanley Hoffmann, editor, cit. ant., p. 276.

²¹ En *Wesen und Zweck der Politik*, Leipzig, 1893.

²² Lo que nos hace recordar una proposición, no menos dogmática, del marxismo: que las relaciones entre el capital y el trabajo en una economía capitalista son relaciones de enemigos inmersos en una guerra de clases.

²³ Muestra típica del llamado «darwinismo social». He aquí su tesis: en la lucha por la existencia, la guerra debe establecer la supervivencia de los Estados mejor adaptados. Ahora bien; la tesis del historiador alemán no es única: la encontramos en autores franceses, ingleses, holandeses, etc. Entre otros, vid. STEINMETZ, en *Der Krieg als soziologisches Problem*, Amsterdam, 1899. Cons. Ch. L. LANGE: «Histoire de la doctrine pacifique», *Recueil des Cours*, Academia de Derecho internacional, La Haya, 13, 1926, III, p. 393.

²⁴ Vid. Clyde EAGLETON: *International Government*, Nueva York, Ronald, 3.^a ed., 1957, p. 22.

²⁵ En *Der Begriff des Politischen*, Munich, 1932.

3) Una vertiente todavía más matizada, centrada, más que en la concreta actitud estatal de enemistad, en la postura generalizada de desconfianza hacia la naturaleza humana, hacia la sociedad política. Por ejemplo, en el mundo anglosajón. Y entre los estudiosos de las Relaciones internacionales. Concretamente, Hans J. Morgenthau, su teórico, y George F. Kennan, un profesional de la diplomacia.

a) La construcción de H. J. Morgenthau. Sus ideas fundamentales:

i) Afirmación de que el punto básico de la política internacional es el concepto del interés nacional, «definido en términos de poder».

ii) Acento máximo sobre la «ley de hierro de la política internacional»: «las obligaciones jurídicas deben rendirse ante el interés nacional». Ley a la que «jamás ha sido completamente inmune ninguna nación».

iii) Escasa valorización del Derecho: α) Por un lado, el Derecho en general. De éste se dice que «es primariamente *una fuerza social estática*», definiendo una cierta distribución de poder y ofreciendo normas-patrones y procesos para mantenerla en situaciones concretas, etc. β) Por otro lado, el Derecho internacional en particular. Tenemos que las citadas características del Derecho en general se dan «*especialmente*» en el Derecho internacional. «El Derecho internacional es *un tipo primitivo de Derecho*, parecido al tipo de Derecho de ciertas sociedades [primitivas], como los aborígenes australianos».

iv) Alergia al legalismo: α) Colocación del legalismo junto al *utopismo*, al *sentimentalismo* y al *aislacionismo*. Y estimación de todos ellos como *grandes errores* de la política exterior estadounidense. β) Valoración de la perspectiva legalista de los asuntos internacionales como secuela lógica del supuesto de que «la política internacional no es una continua lucha por el poder, en la que necesariamente están envueltos todos los grandes Estados». γ) Con una particularidad: de esa alergia al legalismo no se libra ni la organización internacional. Concretamente, las Naciones Unidas son descritas como un foro para «ejercicios legalísticos»...

v) Valía del concepto del interés nacional: α) Consideración general: el concepto del interés nacional proporciona el lazo entre la *razón*, intentando comprender lo que es la política internacional, y los *hechos* internacionales en concreto, a comprender. Sin el concepto del interés nacional, sería imposible una teoría de la política —internacional o interna—, al no poder distinguir entre hechos políticos y no políticos. β) Aspectos particulares: aa) Desde

el punto de vista de *los actores* de la escena internacional, el concepto del interés nacional proporciona disciplina racional en la acción, haciendo que la «asombrosa continuidad que se da en la política exterior» de las grandes Potencias—en concreto, de los USA, de la Gran Bretaña y de Rusia—aparezca como una línea continua inteligible, racional—(intelligible, rational continuum)—, sin consideración a los diferentes motivos, preferencias y cualidades intelectuales y morales de los sucesivos gobernantes de esos Estados. Preservándose así de dos errores populares: la preocupación por los motivos y la preocupación por las preferencias ideológicas. *bb)* Desde el punto de vista del observador de la política internacional, el concepto del interés nacional impone disciplina intelectual e infunde orden racional y, de este modo, hace posible la comprensión teórica de las relaciones internacionales. *γ)* Funciones atribuidas al interés nacional. *aa)* Permitir seguir bien los pasos que ha dado un gobernante en la escena política internacional o anticipar los pasos que dará. *bb)* Salvar de los excesos morales y de la tontería política.

vi) Las exigencias de la era termonuclear y el interés nacional. Imperativo de la edad nuclear es que el interés nacional de un Estado sea definido por sus gobernantes *en términos compatibles con los intereses nacionales de los otros Estados*.

b) La filosofía de George F. Kennan²⁶. Sus puntos básicos²⁷:

i) Dificultad en la formulación del concepto del interés nacional. Como hemos indicado ya, estamos ante un concepto «demasiado amplio, demasiado rico en significado, demasiado polifacético, para una definición positiva» del mismo.

ii) Precisiones conceptuales. Partiendo de la premisa de que el interés nacional no consiste en abstracciones²⁸, tenemos: *α)* Afirmación de que

²⁶ Recuérdese su libro *American Diplomacy, 1900-1950*, Chicago University Press, 1951, 146 pp. Pues bien; esta obra daba origen a muchos comentarios: de un lado, violentas críticas por propugnar una llamada doctrina de inmoralidad en los asuntos internacionales; de otro, grandes alabanzas por parte de los «realistas» en el enfoque de la vida interestatal. En este marco, *vid.*, por ejemplo *American Political Science Review*, marzo 1952, pp. 225-230; *Commentary*, abril 1952, pp. 336-343; *Twentieth Century*, abril 1952, pp. 312, 319, etc.

²⁷ Nos encontramos ante una directa exposición del tema. Sobre este extremo, *vid.* Myres S. McDUGAL: «International Law, Power and Policy: A Contemporary Conception», *Recueil des Cours*, cit. ant., 82, 1953, I, p. 158.

²⁸ Eso quiere decir, por ejemplo, que los USA no pueden permitirse pensar de la paz mundial sólo en términos legalistas o en términos estáticos. Para este tema, *vid.*, en el texto, más adelante.

«nuestro primer deber, como nación, somos nosotros mismos». β) Advertencia de que, sin embargo, el interés nacional *en* los asuntos internacionales *no puede ser un interés separado del medio internacional*. Ahora bien, de la misma manera, el hecho de que sea un interés *en* no puede hacer que deje de ser *nacional* y que sea independiente de las aspiraciones y los problemas de dentro de las fronteras nacionales.

iii) El interés nacional como método. O sea, el interés nacional no es primariamente una cuestión de propósitos o de objetivos. *Es una cuestión de método*: una cuestión de *cómo*, más que de *qué*. Lo cual no quiere decir que no se tenga un interés —como nación— en el *qué* hacemos y con *qué* resultados. Ahora bien, esto último comprendiendo siempre que tenemos mayor interés en *cómo* hacemos *aquello que creemos debemos hacer*.

iv) En tal ruta del *cómo*, una vertiente: advertencia contra el enfoque moralista-juridicista de los asuntos internacionales. Vayamos por partes:

α) Denuncia de la gran deficiencia que representa la perspectiva legalística de los asuntos internacionales: por «la inevitable asociación de ideas legalísticas con ideas moralísticas». Hagamos dos aclaraciones: *aa*) Esta asociación tiene una consecuencia: llevar los asuntos interestatales a conceptos de *lo justo* y de *lo injusto*, a la idea de que la acción del Estado es una materia sujeta a juicio moral. *bb*) Aquella perspectiva se halla basada en la creencia de que sería posible suprimir las tendencias caóticas y peligrosas de los Gobiernos en la arena internacional «por medio de la aceptación de un sistema de reglas y frenos jurídicos». Por lo demás, creencia que, en parte, es un intento de trasladar el concepto anglosajón del Derecho al campo internacional y hacer aplicable a los Gobiernos lo que es aplicable a los individuos en el interior de los Estados.

β) Deplorar el espíritu de cruzada que llevan consigo los altos principios morales. El espíritu de cruzada conduce a la guerra total y a la victoria total. O dicho de otra forma: a «guerras de rendición incondicional», que exigen un arreglo por medio del Derecho internacional—lo que Kennan llama un «*legalistic-moralistic*» *approach* a los problemas internacionales, y al que nos referimos seguidamente.

γ) Reacción —yendo a lo concreto— contra el enfoque legalista, juridicista, característico de la diplomacia de los Estados Unidos. Tenemos que, para Kennan, el fallo más serio de la formulación de la política exterior estadounidense reside en la perspectiva moralística-legalística de los problemas

internacionales. Perspectiva que, como una madeja, se ha enredado en la política exterior de los USA del período 1900-1950, etc. Aspectos de ello: *aa)* Una política exterior que ha puesto el acento, *en parte*: unas veces, en los tratados de arbitraje; a veces, en las Conferencias de La Haya y los planes para un desarme universal; a veces, en el papel del Derecho internacional; a veces, en la Sociedad de Naciones; a veces, en las Naciones Unidas; a veces, en el Pacto Briand-Kellogg; a veces, en la idea de un Pacto universal, basado en el artículo 51 de la Carta de la ONU (legítima defensa); a veces, en la creencia en el Derecho mundial y en el Gobierno mundial. Pero en ninguno de ellos *enteramente*. *bb)* Una política exterior sometida a la oscilación entre *el aislamiento y el frenesí*—furor ciego—, en el que—una vez desencadenada una guerra—se sumerge—por moralismo—, inclinándose a presentar a sus enemigos con colores negros y a idealizar a los aliados, y a contar con la victoria para eliminar—definitivamente—la fuente del mal, responsable de tantos desastres.

v) Y en la misma línea del *cómo*, otra vertiente a base de:

a) Repudiar las «reacciones fáciles», repudiar las «invectivas inútiles» y los «gestos vacíos».

β) Deplorar la tiranía de las fórmulas vacías, sin sentido (como la «puerta abierta» en China).

γ) Reservar el poder para las cosas realmente necesarias y para las cosas que pueden realmente hacer progresar el interés nacional.

D) BALANCE DE ESTA TENDENCIA

1) Aspectos negativos:

a) El equívoco de la noción de «interés» *en general*²⁹. Conclusión a que han llegado los psicólogos y filósofos que lo han analizado. Obsérvese que la persona ambiciosa no tiene el mismo interés por las cosas, etc., que la persona modesta; que el hombre de estudios tiene interés por cosas que otros ni ven, etc. Lo mismo ocurre en el plano internacional: ¿cuál es el interés nacional de un pequeño país sometido a las presiones de las grandes Potencias? ¿La supervivencia? ¿Pero qué supervivencia: la salvaguardia de su independencia, la simple supervivencia física o la de su cultura o la de

²⁹ Cons. R. ARON, cit. ant., pp. 471-472.

su lengua? ¿Y cuál es el interés nacional de una gran Potencia que dirige una alianza? ¿Su propio interés sólo, de hecho, o los intereses nacionales de todos los aliados o los de unos más y los de otros menos?, etc.

b) La extremada dificultad en determinar con toda exactitud el interés nacional (secuela de su ambigüedad). Facetas:

i) Por un lado, adviértase que muchos aspectos del interés nacional *son irracionales* y que *se hallan enraizados en la psique de masas de un pueblo*.³⁰

ii) Por otro lado, nótese la circunstancia de que, en ocasiones, se den—como consigna el ya citado Lerche—interpretaciones diferentes del interés nacional, a cargo de grupos nacionales en competencia. Idea que se encuentra también en otros autores. Por ejemplo, los mentados Padelford y Lincoln dicen: «A veces las concepciones sobre el interés nacional mantenidas por diferentes grupos del país *se mueven en direcciones divergentes*»³¹.

c) Su radical error: su equivocación en tomar por esencia de la política internacional *una práctica y una teoría de épocas felices*, caracterizadas éstas por los siguientes elementos: i) Una civilización *estabilizada*. ii) Un sistema de *Estados de fuerza comparable* (y, por supuesto, pertenecientes a esa misma esfera de civilización). iii) Un *acuerdo implícito* según el cual las rivalidades entre los Estados no salen del marco de los límites trazados por un *código no escrito* de lo «legítimo» y de lo «ilegítimo» (con lo que se limitan los frutos de la victoria, etc.).

En suma, en ese cuadro, la filosofía del interés nacional es una *mise en forme* satisfactoria de una *determinada* situación internacional³².

Por tanto, el interés nacional no es el sistema de los tiempos de imperios ideológicos, de guerras totales, de capitulaciones incondicionales³³. Tiempos que se caracterizan por: i) No darse ese acuerdo implícito y ese código no escrito. ii) Darse luchas que ponen en juego la existencia y la libertad nacionales, y en las que las colectividades nacionales comprometen todos sus recursos (porque se juegan todo), y en las que ninguna Potencia restringe sus objetivos nacionales.

³⁰ Vid. LERCHE, cit. ant., p. 36.

³¹ Lo cual no debe hacer que empequeñezcamos «su papel clave en la política nacional». Vid. LERCHE, cit. ant., p. 36.

³² Es el sistema de los Gabinetes europeos desde el fin de las *guerras de religión* hasta el principio de las *guerras ideológicas*. Y sistema que corresponde a un *maquiavelismo moderado*. Vid. R. ARON, cit. ant., p. 476.

³³ Y menos en una época de armas de destrucción en masa. Cons. R. ARON, cit. ant., p. 476.

d) La duda de que el interés nacional pueda definirse ni aun desde la perspectiva realista de las relaciones internacionales. Es un especialista tan conocido como R. Aron, quien se ha preguntado: ¿puede definirse el interés nacional en términos estrictamente realistas? Distingamos:

i) Por una parte, tenemos que la noción del interés nacional implica simplemente—en la dialéctica de sus teóricos—que los responsables de la política de los Estados piensen primero en la nación que tienen a su cargo, en su seguridad y en su existencia; que no se propongan fines desmesurados; que no se hagan ilusiones sobre los recursos de que disponen, y que no sueñen con transformar el mundo. Lejos de ser culpable, el egoísmo nacional es razonable e incluso lo único moral.

Y no se olvide que, desde la visión realista del interés nacional, las diplomacias de tipo idealista acaban por degradarse en metas nada idealistas, en objetivos acerbamente duros: unas veces, sumergiéndose en vagos *slogans*—como «un mundo salvado para la democracia», la «seguridad colectiva», etcétera—, terminan normalmente por extender las guerras, por agravarlas; otras veces, abandonándose a la ilusión de una concepción universalmente válida de la sociedad nacional o internacional, terminan por convertirse en imperialismo.

ii) Pero, por otra parte, si enjuicamos—con simple sentido común—la óptica realista del interés nacional, nos encontramos con que hay situaciones como ésta: una gran Potencia no puede limitar sus ambiciones al deseo de vivir. La realidad es que siempre quiere un mundo en el que tenga el máximo de seguridad o de influencia.

Ahora bien; querer el máximo de seguridad es querer el máximo de potencia. Pero querer el máximo de potencia es querer el mayor número posible de aliados y el menor número de enemigos.

Pero he aquí que el alineamiento diplomático—los aliados—v.ene determinado—en casi todas las coyunturas; aunque no siempre—por el régimen interior de los Estados. De ahí la inercia de la gran Potencia a preocuparse por el panorama interno de otros Estados y, por tanto, una incitación a la gran Potencia a intervenir en la política interna de otras naciones (sosteniendo a sus aliados ideológicos o clientes).

Lo cierto es que una gran Potencia quiere siempre, además de la seguridad y la potencia, otra cosa: una Idea, en el sentido más amplio del término. Es decir: el deseo de las colectividades políticas—como de los indi-

viduos—de difundir las ideas propias, de expandir un determinado estilo de vida, de influir sobre otros. Y, partiendo de la premisa de que los hombres no separan la Idea del interés, tenemos que una gran Potencia—sea la que sea—«aspira a la *grandeur*».

Lo cual lleva a la circunstancia—con R. Aron—de que los mismos motivos realistas conducen por sí mismo al *espíritu de cruzada*, y lo que ello implica (atacado, precisamente, por el realismo).

2) Aspectos positivos:

a) En primer lugar, una función crítica y aleccionadora en el plano personal, y controladora—freno—de la violencia en la escena internacional. Así:

i) Por un lado, enseña el sentido de las diversidades nacionales e ideológicas, el respeto al «otro», el control de las pasiones políticas, el esfuerzo por arreglar con los menores gastos posibles las querellas entre Estados³⁴.

ii) Por otro lado, va contra las simplificaciones o las falsificaciones de un idealismo abstracto, a través del cual se divide el mundo—utilizando frecuentemente sólo criterios formales—en agresores y víctimas. Distinción que nunca debe hacerse *a la ligera*, si se tienen en cuenta las intenciones—dudosas—que se disimulan detrás de todas las diplomacias³⁵, etc.

iii) En conclusión, advierte contra la tendencia a actuar por «ciega furia ideológica», invita a tener fría la cabeza, a mirar el mundo como es (en vez de imaginarlo como debiera ser), etc.

b) En segundo lugar, una función previsor y, por ende, estabilizadora de la escena internacional en un cierto grado.

i) Constituir—dentro de los límites expuestos en párrafos anteriores—una base para prever la política futura de un Estado determinado. Con lo cual resulta de gran valor para los gobernantes de otros Estados³⁶.

ii) Proporcionar—en ese sentido—un elemento de continuidad y, por consiguiente, de regularización en los asuntos internacionales.

³⁴ En tal perspectiva, compréndase la razón de que se haya llegado a sostener esto: «el aparente cinismo del interés nacional» es, a veces, más moral que el espíritu de cruzada.

³⁵ *Vid.* R. ARON, cit. ant., p. 474.

³⁶ Así piensa el muy citado LERCHE.

E) CONCLUSIÓN: UNA REALISTA APRECIACIÓN DEL PROBLEMA

Desglose de los elementos implicados:

1) La realidad primaria es que el interés nacional—désele el valor que se le quiera dar—constituye una viva presencia en la vida interestatal. Algunas recientes citas de políticos, traídas al recuerdo por nosotros, lo muestran elocuentemente. (Y, desde luego, no sólo por eso.)

2) Parejamente, una insoslayable certeza es que—en una perspectiva de verdadero, y necesario, orden mundial—a un interés nacional a ultranza debería dar paso un interés de la comunidad internacional. Pero la verdad es que no existe, a escala mundial, base psicológica para eso.

Y, así, por el momento, no es concebible una alternativa al principio del interés nacional. Baste pensar que si, por casualidad, un gobernante diera su fidelidad al interés nacional de otro Estado, ello se tomaría—con toda lógica—como una traición. Y la traición es extremadamente rara al máximo nivel de la autoridad nacional... Y, en otra óptica, si se diera el caso de un hombre público que mostrase más lealtad a la organización internacional que a su propio Estado, fácil resulta imaginar que difícilmente llegaría a las posiciones gubernamentales en que se decide la política exterior nacional.

En suma, todos los gobernantes vienen regidos por sus respectivos intereses nacionales.

3) La circunstancia de que lo dicho no significa que los gobernantes de los Estados nunca se pongan de acuerdo en el campo de la armonización de intereses. Antes al contrario: con frecuencia, se ponen de acuerdo, pero—atención—únicamente sobre la base de las respectivas concepciones del interés nacional. Y, así, tenemos que, si un gobernante hace concesiones al interés nacional ajeno, lo hace únicamente en tanto que se halla convencido de que eso produce algún beneficio—directo o indirecto—a su Estado.

4) Resumiendo, una moraleja: cabe esperar—como mucho—que, en una interpretación liberal del interés nacional, se eviten choques entre la lealtad nacional y la lealtad internacional; pero resultando innegable que, si no pueden evitarse esos choques, el primer deber del gobernante va hacia el Estado.

* * *

Ahora bien; aprehender esas evidencias no impide que se sepa columbrar otros horizontes.

Por ejemplo, que se comprenda la razón del mentado Ch. B. Marshall cuando opone al concepto de *interés nacional* la idea de *responsabilidad*, como principio-guía más apropiado en la esfera de la política exterior. He aquí el significado de este principio de responsabilidad: se trata de un principio que sólo puede servir al interés nacional por medio de una política que «trascienda» el propio interés nacional³⁷.

Ahora bien; esa «paradoja» de la responsabilidad exige muchas cosas. Una de ellas puede ser la existencia de un entramado internacional *estable*, dentro del cual fueran predecibles—conscientemente—las acciones de los otros Estados y que, en consecuencia, fuera posible una política exterior normalmente *racional*.

Mas he aquí que la existencia de esa «asentada» trabazón internacional postula, a su vez la existencia de una concepción por parte de los Estados de que tal urdimbre constituye algo congénito a ellos. Es entonces cuando le brindarían su apoyo y, si fuera necesario, su defensa.

Pero, por desgracia, ese no parece ser —no es— el caso de nuestro tiempo.

Y es, en este extremo, donde nos viene al recuerdo un pensamiento del Henry A. Kissinger-profesor en Harvard: «el problema más serio... viene a ser la necesidad de conseguir *una perspectiva lo suficientemente amplia para que el presente no domine el futuro*»³⁸.

LEANDRO RUBIO GARCIA

³⁷ En tal contexto, *vid.* la reacción contra «la tradicional dicotomía entre intereses nacionales e intereses internacionales» en McDUGAL, LASSWELL y REISMAN: «The World Constitutive Process of Authoritative Decision», *The Future of the International Legal Order*, FALK y BLACK, editores, Princeton University Press, I, 1969, p. 95.

³⁸ *Vid.* Henry A. KISSINGER: «Domestic Structure and Foreign Policy», *Daedalus*, Academia Americana de Artes y Ciencias, primavera de 1966, p. 529.

