

EL INTERES NACIONAL*

MANFRED WILHELMY VON WOLFF
Universidad Católica de Valparaíso

Las acciones estatales se orientan fundamentalmente a procurar ventajas para el propio estado. La consideración preferente de los gobiernos a la utilidad del respectivo estado se expresa, como criterio analítico y práctico, en el principio de interés nacional. No obstante, no es posible determinar "a priori" y de manera racional y objetiva la esencia del interés nacional. Pretender tal capacidad equivaldría a sostener que los gobiernos deberían seguir, en nombre de una certeza científica, una política determinada, o sea, radicar la guía del gobierno en el análisis de la política internacional. Tampoco afirmamos la noción del interés nacional como un criterio normativo o ético, lo que implicaría adoptar una perspectiva de análisis que no es la de esta exposición.

Una alternativa sería sostener que el interés nacional no tiene contenido específico, pero requiere la constante acumulación nacional de recursos para el ejercicio del poder. Es efectivo que, como tendencia general, los gobiernos procuran aumentar los niveles de poder de los estados respectivos con el fin de mejorar sus posiciones relativas frente a otros estados, que la maximización del poder nacional no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento para fines ulteriores. No obstante, la acumulación de recursos de poder se enfrenta con serias limitaciones internas y externas. En los estados no totalitarios, tal política será blanco de críticas en cuanto implica asignar recursos para fines estatales, imponiendo crecientes exacciones a los grupos sociales. Frente a otros estados,

* Esta ponencia forma parte de un texto docente de Política Internacional que prepara el autor con el patrocinio de RIAL y CINDA.

si la acumulación se lleva más allá de cierto punto —cuya determinación es problemática— se generarán reacciones adversas de actores que perciben en dicha política una amenaza a su seguridad. De este modo, se podría entrar a un círculo vicioso de acumulación competitiva de recursos de poder, que en último término no favorece a ninguno de los participantes.

La primera dificultad se soluciona descartando la definición del interés nacional como una esencia abstracta. Para fines analíticos, el interés consiste en inferencias y percepciones acerca de los preceptos de comportamiento por parte de quienes elaboran las políticas exteriores. La naturaleza y contenido concreto del interés nacional —o, mejor dicho de los intereses nacionales— depende, en este sentido, del contexto político y cultural dentro del cual se formulan las políticas. De este modo, se establece una estrecha relación entre las dimensiones externas e internas de la definición de estos intereses.

En atención a su condicionamiento interno, es inevitable que las definiciones de intereses nacionales que se encuentran en los estados reflejan en diversa medida intereses subnacionales, sean éstos de clases, regionales, religiosos, económicos o étnicos. El grado de condicionamiento de las definiciones dependerá de la influencia relativa de los actores subnacionales, así como de sus particulares visiones internacionales. Pero es posible que, aún existiendo fuertes influjos de determinados grupos, éstos profesen puntos de vista y posean perspectivas altamente internacionalizadas acerca de la situación del respectivo estado en el mundo. Dos ejemplos de influencia subnacional son el influjo de los círculos conservadores de Prusia en la política exterior alemana del II Imperio (1871-1919), y la larga identificación de la política exterior de Estados Unidos con los puntos de vista de las élites político-económicas de los estados del noreste de la Unión.

En el seno de un estado también pueden coexistir diversas perspectivas sobre la naturaleza y exigencias del interés nacional, las que serán sostenidas en los procesos de elaboración de las políticas exteriores por burocracias, grupos e individuos identificados con tradiciones y puntos de vista organizacionales de ministerios de defensa, cancillerías, servicios de inteligencia, ministerios económicos y otros actores. En algunos casos, las trayectorias y el peso político de un reducido grupo de destacados actores internos constituirán los factores decisivos. Entre estos participantes suelen nego-

ciarse las diferencias de contenido y estilo que se dan, por ejemplo, entre las visiones generalmente más conciliadoras de las cancillerías, y las perspectivas de tendencia más conflictiva que emanan de los ministerios de defensa y de las fuerzas armadas. En la medida que la organización gubernamental se vuelva altamente compleja, que las burocracias desarrollen sus propias bases de poder, que determinados individuos en posiciones claves tengan gravitación personal en la política del estado, y que el liderato político superior no tenga la capacidad y/o la motivación para imponer verticalmente sus propias perspectivas de política exterior, las definiciones del interés nacional surgirán de complicados procesos de negociación y compromiso entre distintos segmentos e individuos participantes en la política organizacional y la política burocrática. Al más alto nivel político, estos procesos políticos pueden terminar imponiendo una lógica de supervivencia y fortalecimiento de los actores sobre los requerimientos —frecuentemente impopulares— de la diplomacia y las posturas estratégicas. J. B. Duroselle cita como ejemplo de esta tendencia la falta de voluntad del gabinete francés para tomar medidas efectivas contra la recuperación por parte de Adolfo Hitler de la zona desmilitarizada del Rin, establecida después de la Primera Guerra Mundial. En un afán de generalización, Alexis de Tocqueville llegó a preguntarse si las democracias se encuentran en situación de permanente desventaja en sus políticas exteriores frente a las autocracias, por cuanto estas últimas disponen de una amplia capacidad de manipulación política en nombre de sus definiciones no consensuales del interés nacional. Es posible que muchas veces las democracias otorguen la ventaja a que alude el gran escritor francés. La evidencia histórica muestra, sin embargo, que también los gobiernos autoritarios dependen de diversos grados de consideraciones internas para elaborar sus políticas externas, y que todos los regímenes requieren alcanzar cierto éxito en sus relaciones exteriores, o por lo menos evitar grandes fracasos, para consolidarse y mantener la estabilidad política. Por otra parte, en las grandes emergencias nacionales, como las guerras, los regímenes democráticos compensan con creces sus eventuales desventajas, ya que por su naturaleza tienden a recibir altos niveles de apoyo ciudadano. Sus altos niveles de legitimidad política les permiten movilizar grandes energías y recursos en defensa de sus intereses, superando por este concepto a los regímenes autoritarios. Nuevamente, la movilización británica contra la Alemania de Hitler es un ejemplo válido.

El siguiente análisis de la noción de interés nacional se basa, de acuerdo con lo prevenido en los párrafos anteriores, en las perspectivas de los actores que participan en la elaboración de las políticas exteriores. Esta noción tiene por lo menos tres dimensiones: interés vital, tradición diplomática y criterio de evaluación de políticas. En cada una de estas dimensiones nos referimos a percepciones y visiones políticas acerca del actor estatal en el sistema internacional, las que permiten inferir máximas generales y guías prácticas de comportamiento. Estas señales tanto los límites de lo que se estima compatible con el interés nacional, como líneas de acción que se consideran deseables, o sea, dan origen tanto a restricciones como a la identificación de oportunidades políticas.

El interés nacional como interés *vital* consiste en la percepción dominante entre los actores relevantes en el sentido que ciertos intereses del estado —actualmente asegurados o no— son fundamentales para consolidar, mejorar o preservar la posición del mismo como actor en el sistema internacional. Estos intereses —que se procurará impulsar mediante determinadas políticas, sin que corresponda pronunciarse acerca de su aptitud para el fin propuesto— tiene las siguientes características:

1. Son *imperativos*: en la medida que algunos intereses se perciben como vitales, se infieren de ellos virtuales mandatos de comportamiento. Conforman las premisas básicas de las que cualquier política exterior difícilmente puede apartarse, y fijan el rango de opciones que se estiman permisibles en la acción diplomática.
2. Son *superiores*: frente a intereses percibidos como vitales, la cultura y las conveniencias políticas tienden a excluir, o al menos a cuestionar fuertemente, las divisiones cotidianas de personalidades, facciones, grupos y partidos que se toleran en el proceso político "normal". El precedente histórico de esta noción se encuentra en la tradición preliberal de la primacía de la política exterior, que tiene resabios de irresponsabilidad política del gobierno y control gubernamental exclusivo de los asuntos exteriores. En cuanto los responsables de la política exterior actúan, según el consenso general, para proteger el interés nacional, se estima que son acreedores al apoyo de todos los sectores políticos. Esta concepción se refleja en tradiciones cívicas como la política exterior bipartidista (compartida por los dos partidos) en Estados Unidos, y en instituciones como el control casi exclusivo del ejecutivo sobre la política exterior en diversos sistemas constitucio-

nales. El descuido del interés nacional, por el contrario, da lugar a los más severos enjuiciamientos políticos.

3. Son *de largo plazo*: aunque generalmente se proclaman como permanentes, los intereses vitales son mutables. Pero, a diferencia de otros intereses, cambian solamente en el largo plazo, como consecuencia de grandes transformaciones en el sistema político internacional, de los más grandes cambios políticos internos y de las características de la cultura política —lo que Montesquieu llamará “el espíritu de las naciones” .

4. Son *irrenunciables*: los intereses vitales conforman un núcleo de posiciones políticas de un estado, cuya importancia se estima tan grande que no pueden ser renunciados o abandonados sin incurrir en costos políticos porhibitivamente altos. Tales acciones u omisiones generarían consecuencias como la pérdida de estabilidad institucional interna y/o la derrota política o militar ante otros estados. Frente a alternativas tan nefastas se estima preferible la defensa de los intereses vitales aunque ello signifique la guerra. Wight, quien define los intereses vitales en estos términos, observa además que los acuerdos de solución judicial o arbitral de controversias por lo general excluyen las materias que las partes definen en esta categoría de intereses.

En oposición a los intereses vitales es posible definir otras categorías, como podrían ser las de intereses importantes e intereses secundarios; las características correspondientes pueden desarrollarse fácilmente a partir de la descripción precedente: son menos imperativos que los intereses vitales, admiten mayores márgenes de disensión política, son más variables y pueden ser objeto de renuncias y transacciones sin generar las consecuencias políticas anotadas en el caso de los intereses vitales. Las distinciones entre estas categorías de intereses no son para repetirlo nuevamente— de carácter esencial; se deben fundamentalmente a la trascendencia que los actores políticos atribuyen a diferentes elementos que conforman la posición política externa de un estado.

Una segunda dimensión del interés nacional consiste en su definición a partir de la percepción de ciertas constantes de comportamiento en el sistema internacional. La tradición diplomática —comprendiendo en ella los hitos más exitosos de la trayectoria internacional del estado— demarcaría el rango de políticas que se estiman necesarias, apropiadas y convenientes para el fortale-

cimiento del actor nacional. Esta tradición permitiría identificar un núcleo irreductible de posiciones nacionales convergentes, frente a las cuales deberían sopesarse cuidadosamente las nuevas alternativas y opciones de política exterior. Por ejemplo, en el caso inglés, una opción de política de alianza en Europa debía considerarse en relación con la máxima histórica de oposición a cualquier asomo de hegemonía continental, política que se justificó en nombre de la seguridad británica y del equilibrio europeo.

La tradición diplomática constituye, sin duda, un importante factor de continuidad de las políticas exteriores. Se ha observado que hay ciertas constantes que superan aún las contingencias más trascendentales de orden interno, como son los cambios de régimen político, de modo que incluso regímenes nacidos de revoluciones, como la francesa y la rusa, adoptan prontamente algunas de las metas y principios de comportamiento externo de los regímenes predecesores. Esta tendencia a la continuidad en algunos aspectos —especialmente los territoriales— permitiría inferir que, más allá de las más profundas divergencias entre planteamientos políticos internos, habría ciertas orientaciones políticas comunes, atribuibles tanto a la permanencia histórica de las identidades nacionales como a las características más fundamentales de las respectivas situaciones nacionales frente a otros países.

No obstante, el criterio de la tradición diplomática como fuente de determinación del interés nacional tiene serias limitaciones. Primero, la tradición diplomática puede transformarse en la práctica en un factor no sólo de continuidad, sino también de inercia y falta de creatividad. En efecto, la tarea del innovador que se propone reorientar algún aspecto de la política externa de un estado que tiene una importante tradición internacional, es incomparablemente más difícil que la del actor político que se contenta con seguir los lineamientos del pasado como criterio probablemente superado del interés nacional. El primero deberá probar los méritos de la innovación que propone, mientras la bondad de lo establecido, aunque sea dudosa, no requerirá demostración; en algunos casos, se descalificará al innovador, criticando sus ideas como poco confiables y peligrosas.

Una obvia desventaja del criterio de interés nacional en términos de tradición es su inutilidad para los nuevos estados, que carecen de trayectorias diplomáticas de significación. Sin duda, la tradición diplomática puede constituir un rico acervo de experien-

cias, que en los estados consolidados permite reconocer a través del tiempo las concepciones fundamentales y convergentes acerca de lo que diversos actores han juzgado conveniente para el país. Pero su formulación y definición es necesariamente un proceso lento de la decantación de las grandes líneas y percepciones acerca del comportamiento externo. Este entrega sus frutos en estados cuyas historias diplomáticas se miden en siglos, no en décadas como ocurre en numerosos nuevos estados en la actualidad.

Por último, la tradición diplomática no arroja mayores luces sobre los problemas nuevos que irrumpen en la agenda internacional, respecto de los cuales no es posible identificar un acervo relevante de experiencias. Este problema se presenta en forma especialmente aguda en el período contemporáneo, que se caracteriza por la rápida ampliación de la agenda de política exterior, que ha llegado a incluir temas de alta especialización, complejidad y novedad, como son, por ejemplo, los relativos a los fondos marinos o el control de armas. El desafío de determinar criterios de interés nacional frente a problemas de esta naturaleza es uno de los más difíciles de la política exterior contemporánea.

Una tercera perspectiva para la discusión del interés nacional consiste en especificar determinados valores como criterios de evaluación de políticas concretas. El primero de estos valores será, para cualquier observador así como para cualquier participante en el proceso político, la supervivencia o conservación de la comunidad política. Como señala Reynolds, aunque exista discrepancia sobre todos los demás aspectos del interés nacional, y a pesar que las exigencias concretas de diferentes valores postulados choquen entre sí, se reconoce casi universalmente que sin la existencia del estado (con sus elementos de población, territorio y organización política soberana), no podría realizarse interés nacional alguno. "El mantenimiento de la existencia de la comunidad es, por consiguiente, considerado como la primera de las metas que deben constituir el interés nacional".

En términos de la primera perspectiva se trata, evidentemente, de un interés vital. Por esta razón, muy pocos dudan que, en el evento de amenaza grave e inminente a la supervivencia del estado, el recurso defensivo a la guerra es legítimo. Solamente por consideraciones morales muy graves y persuasivas —como la de evitar el sacrificio de importantes sectores de la población en una batalla que de antemano se sabe perdida— los dirigentes políticos

de un estado podrían determinar que éste ha de entregarse sin lucha, o tras una lucha solamente de carácter simbólico. Es posible que, de adoptarse una determinación de este tipo, los dirigentes responsables alienten la esperanza de una posterior reconstitución del estado por las vías de la liberación externa y/o de la resistencia interna contra el estado opresor. Como ejemplo de este trágico dilema se puede recordar la sumisión checa a la anexión hitleriana en 1939, que permitió salvar a la población de un sacrificio inútil frente a un poderoso invasor. Un caso análogo fue el de Dinamarca en 1940.

Pero la identidad de la colectividad política no podría mantenerse en forma aislada. Salvo algunas excepciones (estados con políticas exteriores marcadamente aislacionistas, que no promueven relaciones activas con otros países), la conservación del estado exige velar por la existencia continuada de aquellos estados con los que se da una mayor identificación política, económica, cultural y estratégica. Por ejemplo, los ciudadanos de los estados latinoamericanos generalmente consideran la conservación de sus respectivos estados como intereses nacionales vitales; pero no se limitan a defender este interés, por cuanto los estados de la región difícilmente podrían mantenerse en forma aislada. Por esta razón y a pesar de cualesquiera diferencias políticas contingentes, tienden a oponerse a las acciones foráneas que perciben como amenazas a estos intereses básicos.

Otro valor ampliamente identificado con el interés nacional es la *seguridad*. En la gran mayoría de las colectividades estatales hay virtual unanimidad en estimar que el estado no debe ser objeto de amenazas externas a su integridad política y territorial y que, en caso de producirse tales amenazas, el estado debe contar con medios políticos y militares apropiados para conjurarlas y repelerlas. El apoyo de individuos y grupos a actores externos que se perciben como fuentes de amenaza a la seguridad generalmente se define como un acto de traición al interés del estado, que las leyes sancionan severamente, por cuanto la seguridad como la supervivencia es un interés nacional vital.

En muchos países, especialmente del Tercer Mundo, el desarrollo económico y social es valorado como un interés nacional de gran importancia. Es tan significativa esta dimensión que se ha llegado a vincular el desarrollo con la seguridad y la misma supervivencia de los estados, puesto que se percibe el subdesarrollo

como una fuente de debilidad y por tanto de vulnerabilidad. Para los estados con economías altamente desarrolladas el interés correlativo sería la mantención del liderazgo económico internacional (no corresponde entrar aquí a la discusión de las relaciones de conflicto y cooperación que plantea esta dualidad de intereses). Se trata para algunos países de un interés vital, y para otros de un interés importante.

Por último, el interés nacional puede ser definido en algunos países de tal modo que incluya la proyección de algunos valores políticos en el exterior. Por ejemplo, ha sido una tendencia de la política exterior norteamericana la proyección de los valores políticos de Estados Unidos en América Latina y otras regiones; la URSS define su interés nacional en términos de propagación internacional de las tesis políticas del Partido Comunista soviético. Tal definición del interés nacional es, por cierto, incompatible con los cánones de la diplomacia tradicional, que prescindía de los problemas de ordenamiento interno de los estados. En algunos estados esta proyección externa se estima importante porque prevalecen definiciones políticas ideológicas y aún revolucionarias; en otros no pasa de ser un interés secundario.

La existencia de posiciones convergentes acerca de la naturaleza del interés nacional no excluye las diferencias relativas a la importancia de cada uno de los valores que lo conforman, a las exigencias que derivan de cada uno, y al nivel de sacrificio de un aspecto del interés nacional en aras de otro. Por ejemplo, algunos actores suelen dar mayor importancia a las exigencias de seguridad debido a que perciben mayores y más graves amenazas externas que otros; éstos por su parte, probablemente sostendrán que una política de alta asignación de recursos para la seguridad del estado se logra a expensas de metas de desarrollo, y eventualmente agregarán que el descuido prolongado de las últimas podría llegar finalmente a atentar contra la propia seguridad. No existe, por tanto, un interés nacional fijo y predeterminado, sino más bien un conjunto de valores políticos que son socialmente compartidos en diversos grados, cuyas demandas e implicaciones específicas solamente pueden determinarse en el curso de cada proceso político nacional. Mientras mayor sea el nivel de consenso político acerca de las exigencias del interés nacional, mayor será la convergencia de posiciones al evaluar alternativas de política exterior en función de dichas exigencias. En cambio, una amplia dispersión de puntos

de vista en materias relativas al interés nacional será siempre fuente de las más serias dificultades para los gobiernos.

No podría concluir esta exposición sin una breve mención de la relación entre el interés nacional y el interés internacional. Las dificultades para determinar la naturaleza y las exigencias del interés internacional son formidables. En efecto, como se ha expresado anteriormente, la fijación de criterios acerca del interés nacional depende de la existencia de actores políticos internos cuyas percepciones coinciden razonablemente en torno a ciertos criterios de relevancia, valores y tradiciones políticas. A nivel del sistema internacional se asiste a la proyección de los respectivos intereses nacionales en el escenario global, sin que por lo general se den niveles de consenso análogos a los que prevalecen en los estados que poseen instituciones políticas representativas. Si bien hay acuerdo en principio en torno a algunas ideas y proposiciones generales, como la solución pacífica de controversias y la cooperación para el desarrollo, es muy difícil alcanzar consenso cuando se trata de líneas específicas de acción, tanto a nivel global como regional. Frente a los intereses y políticas nacionales, que se perfilan de manera relativamente nítida, las definiciones de intereses internacionales son todavía vagas y difusas. Por lo mismo, las exhortaciones a supe-
editar determinados intereses nacionales al interés internacional, que suelen encontrarse en las resoluciones de las organizaciones internacionales, generalmente tienen escasa acogida en los estados.