

El interés nacional en el estudio de la política exterior.

Carlos Gustavo **García Rangel***

Palabras clave: Interés nacional, política exterior, Relaciones Internacionales, estrategia, objetivos.

¿Interés reputado como nacional?

¿Interés de los sectores dominantes de la nación?

¿Interés del gobierno?

*Interés que originalmente corresponde a la nación,
que se instituye por ella y en su beneficio.*

José Germán Cabra Ybarra

La tarea del científico social es la de explicar las interacciones del ser humano en lo individual y en lo colectivo, y para ello, su materia prima es la información, los datos. Así, el estudioso de las relaciones internacionales debe conocer cuáles son los sucesos que marcan el rumbo de los asuntos nacionales e internacionales, lo que adquiere, en su mayoría, a través de los medios masivos de comunicación en los que puede encontrar la información cada vez en mayor cantidad y más rápidamente.

Sin embargo, la acumulación de datos puede resultar una tarea enrevesada, sobre todo si quien pretende descifrar las particularidades del algún hecho o fenómeno social lo hace de manera indiscriminada. El investigador internacionalista debe entonces estar equipado con una serie de herramientas útiles para realizar el procesamiento de la información y llegar al producto final que es el entendimiento y

* Alumno del Dr. José Germán Cabra Ybarra en los Seminarios de Titulación en Relaciones Internacionales de México I y II. Ayudante de profesor del programa de Apoyo a la docencia del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en las materias de: Política Exterior de México I y II y Desarrollo económico, político y social de México I y II, ha sido participante del Seminario Permanente de Política Exterior de la misma institución.

explicación de su objeto de estudio. El lenguaje, la teoría y la metodología son las herramientas básicas del analista de lo social y lo político.

La utilización de un lenguaje especializado, claro y preciso es necesario para cumplir con el cometido de entendimiento y explicación del objeto de estudio, evitando el uso del lenguaje *poético* que tiene por objetivo generar emociones y que puede causar ambigüedad en el empleo de los términos.

Por esta razón, el presente escrito tiene como finalidad profundizar sobre el concepto de «interés nacional», el cual ha sido empleado por teóricos de las Relaciones Internacionales en general, y particularmente, por aquellos interesados en el estudio de la política exterior.

El interés nacional puede identificarse como el fin último que persigue el Estado cuando ejecuta la política exterior; pero también, como parte esencial de la circunstancia que obliga la formulación y aplicación de dicha política, es decir, la incapacidad de los estados de satisfacer por sus propios medios el interés nacional. Estos elementos son suficientes para establecer al interés nacional como la guía que conducirá la formulación, aplicación y evaluación de toda política exterior; su principio y su fin. Sin embargo, aún no se ha dotado de contenido al concepto, para hacerlo, es necesario primero conocer el origen del mismo y las distintas posturas respecto a su utilidad como elemento analítico.

Origen del concepto de interés nacional

Interés- proviene del latín *interesse* que significa importar, que a su vez proviene de *inter*, entre; y *esse*, ser. Nación- proviene de la palabra latina *natio* sustantivo del verbo *nasci* (nacer) que se empleaba para referirse al lugar de nacimiento y posteriormente para designar a un grupo étnico o raza.

Por lo tanto, etimológicamente, interés nacional es: aquello que importa entre los nacidos en un lugar específico o a los miembros de un grupo étnico. El significado etimológico nos da una pista importante sobre el contenido del concepto, sin embargo, es necesario conocer el surgimiento de la expresión en el lenguaje y discurso políticos.

El ser humano es un ser social, así ha sido en su milenaria trayectoria sobre la faz de la tierra. Pero la manera de agregación de los hombres no ha sido siempre la misma, ésta ha ido cambiando en sincronía al desarrollo progresivo de las sociedades,

así entonces, las organizaciones políticas de antiguas civilizaciones como la egipcia, la griega o la romana son significativamente diferentes a las de la actualidad.

Así como se transforman las formas de estado y de gobierno para adecuarse a las nuevas circunstancias, también lo hace el lenguaje empleado por los gobernantes para legitimar sus acciones y los conceptos utilizados por los teóricos de la política para explicar su objeto de estudio. De esta manera van surgiendo palabras, ideas, conceptos o fórmulas que perduran mientras sean efectivas, y cuando dejan de serlo, caen en desuso dando entrada a otras nuevas.

En la actualidad, la fórmula de «interés nacional» es extensamente empleada tanto por políticos como por analistas; en el acontecer diario que conocemos a través de los medios de comunicación se hacen múltiples referencias a las cuestiones de interés nacional. Sin embargo esto no siempre fue así.

La aparición del interés nacional como pivote de la política se generaliza en su uso después de la Primera Guerra Mundial, sin embargo, es preciso remontarse siglos atrás para conocer sobre su origen.

De acuerdo con el historiador norteamericano Charles E. Beard, en su trabajo de exploración sobre el origen y contenido del interés nacional como guía de acción política,[¹] el interés nacional se asocia al surgimiento y consolidación del estado nación como unidad política en el mundo y al crecimiento y consideración suprema del comercio en los asuntos mundiales, procesos que inician al finalizar la Edad Media en el siglo XV, toman fuerza en el siglo XIX y en los que la humanidad sigue todavía inmersa. Otro elemento que dio impulso y contenido a la idea de interés nacional fue la caída de la monarquía y el triunfo paulatino de las ideas republicanas y democráticas; es decir, a la creciente participación popular en las decisiones políticas.

Es importante señalar que la fórmula del interés nacional no rompió de tajo con otras fórmulas anteriormente empleadas con propósitos similares como intereses dinásticos, voluntad del príncipe, razón de estado o interés estatal; no fue en absoluto un concepto novedoso que viniera a revolucionar la manera de hacer, describir o explicar la política. Fue el resultado de adaptación de viejas fórmulas a nuevas condiciones, una transición de fórmula a fórmula:

[¹] Charles A. Beard, *The idea of national interest*, Macmillan, Estados Unidos, 1934, pp. 583. De aquí en adelante las traducciones de las citas son mías.

“Los príncipes dirigen al pueblo y los intereses dominan a los príncipes”, escribió el Duque de Rohan en 1638. Al principio los “intereses” que dirigían a los príncipes fueron los intereses concebidos por ellos y de acuerdo a ellos mismos. Durante el tiempo en el que el príncipe sólo dirigía a un pequeño grupo de hombres guerreros, podía libremente sólo tomar en cuenta a su placer y su voluntad; pero cuando el comercio se incrementó, florecieron los pueblos y la sociedad se entretejió estrechamente con el ámbito económico, el propio príncipe cayó víctima de los intereses. El interés nacional se desarrolló en buena medida a través del compromiso entre los intereses concebidos dinásticamente y los intereses interpretados e impuestos por el creciente poder de clase y después por el poder popular.[2]

Fue en las ciudades estado italianas durante el renacimiento cuando el concepto de interés del estado o razón de estado se convirtió en la guía de acción política de los estados en sus relaciones con otros estados. De Italia, el concepto fue importado por ingleses y franceses, siendo éste necesariamente reformulado para adecuarse a las condiciones específicas de cada Estado:

[...] en Inglaterra, donde los intereses dinásticos eran contenidos por el control parlamentario y la razón de estado fue tempranamente reconocida como una fórmula de cobertura para las pretensiones monárquicas y burocráticas, las ideas de “el interés de Inglaterra”, “el interés público” y “el interés nacional” encontraron una acogedora morada para finales del siglo XVII. Parlamentarios, publicistas y representantes de la clase dirigente usaron el concepto libremente como equivalente a la suma de intereses particulares o a un balance de los intereses de la sociedad. De este modo justificaron las políticas del gobierno, en la suposición cómoda de que existía la armonía de intereses, que aunque muchas veces equivocados, nunca mentían... y que el interés nacional podía ser revelado a través de la suma de los intereses dominantes. Cuando los círculos de las clases gobernantes y los distintos grupos de interés se expandieron, el interés de la sociedad[...] suplantó a los intereses de la dinastía.[3]

[2] *Ibid.*, p., 22-23.

[3] *Ibid.*, p., 24.

En Francia, donde el rey tenía poderes absolutos, fueron los pensadores ilustrados quienes se encargaron de difundir las ideas republicanas y democráticas, y es en esas ideas donde el concepto de interés nacional obtiene gran parte de su contenido. Jean Jaques Rousseau afirmó que el gobierno del Estado debía ejercer sus funciones con base en la «voluntad general» del pueblo representado, lo más importante era el bien común, la soberanía residía en el pueblo:

[...] sólo la voluntad general puede dirigir las fuerzas del Estado según el fin de su institución — que es el bien común— pues si la oposición de los intereses particulares ha hecho necesario el establecimiento de las sociedades, la conformidad de estos mismos intereses es lo que ha hecho posible su existencia. Lo que hay de común entre estos diferentes intereses es lo que forma el vínculo social; pues si no hubiese algún punto en el que todos los intereses estuviesen conformes, ninguna sociedad podría existir.[4]

Esta idea de «voluntad general» rompe con las viejas fórmulas: «voluntad del príncipe», «intereses dinásticos», según las cuales las acciones debían llevarse a cabo con el fin de asegurar la permanencia y supremacía en el gobierno de un individuo o una familia gobernante; y del «interés estatal» o «razón de Estado» según la cual la conservación del Estado debía ser el fin último.

Si bien los cambios políticos, económicos y sociales que originaron el desarrollo de las ideas que alimentaron el concepto de interés nacional se dieron en Europa, fue en Estados Unidos donde encontraron el terreno más fértil para su aplicación.

La guerra de independencia de Estados Unidos fue llevada a cabo en defensa del «interés nacional» frente al «interés dinástico» del imperio británico. Pueden encontrarse en los textos de los padres fundadores de Estados Unidos múltiples referencias al interés nacional,[5] y en ellos, puede observarse una importante influencia de los filósofos del pensamiento ilustrado, específicamente de Jean Jaques Rousseau.

[4] Jean Jaques Rousseau, *El Contrato Social o Principios de derecho político*, Porrúa, México, 13ª ed. 2002, 15ª reimpresión, 2006, Libro II, Cap. I

[5] Charles A. Beard, *Op. Cit.*, pp., 33-49.

Tras la caída de la monarquía, la aparición de los estados seculares, el avance de las ideas republicanas y democráticas, el surgimiento del control popular sobre el gobierno, la expansión del comercio mundial; procesos que tomaron varias décadas, las viejas fórmulas perdieron su efectividad para explicar las nuevas condiciones, y el uso de la fórmula de interés nacional se hizo extensivo. Chales Beard lo explica así:

...todas estas fórmulas son ahora bastante abstractas, irreales y remotas de las condiciones actuales como para ser efectivas. A la luz de las nuevas demandas por una política exterior verdaderamente expresiva de realidades, que sea estable, consistente y capaz de ser llevada a cabo a través de métodos lógicos y analíticos, aquellas viejas fórmulas, con sus asociaciones personales, su contenido emocional, sus incertidumbres y riesgos innecesarios, son consideradas como deficientes.

Con el surgimiento del sistema de estados nacionales, el incremento de la influencia popular en el control político, y la gran expansión de las relaciones económicas, las líneas de una nueva fórmula –interés nacional– fueron establecidas. El proceso a través del cual el uso de la nueva fórmula se hizo general fue en buena parte evolutivo, incorporando en él varios de los elementos de las viejas fórmulas, después de bastantes reinterpretaciones y adaptaciones. El interés nacional, como pivote de la diplomacia, es actualmente empleado casi universalmente en las relaciones internacionales. Es más, se puede decir que el interés nacional –su mantenimiento, expansión, y defensa a través de los diferentes medios e instrumentos de la política– es la consideración principal de la diplomacia.[6]

Es así como surge el interés nacional como concepto utilizado por los políticos para guiar y legitimar sus acciones. A continuación se explorará el uso del término como elemento analítico.

[6] *Ibid.* p. 21.

El interés nacional como elemento analítico

Básicamente, el concepto de interés nacional tiene dos usos, uno como instrumento de acción política y otro como instrumento de análisis político. En palabras de James N. Rosenau:

El concepto de interés nacional es usado tanto en el análisis político como en la acción política. Como herramienta analítica, es empleado para describir, explicar o evaluar las fuentes o la conveniencia de la política exterior de una nación. Como instrumento de acción política, sirve como medio para justificar, denunciar o proponer políticas. Los dos usos, en otras palabras, se refieren a lo que es mejor para una sociedad nacional.[7]

James N. Rosenau asegura que el concepto de interés nacional como instrumento de acción política, aunque carece de estructura y contenido, sirve muy bien a sus usuarios, los políticos. Paradójicamente, sigue el autor, en el ámbito académico donde el concepto es más preciso y elaborado, puede obstaculizar el trabajo de sus usuarios, los analistas de la política:

Mientras que los analistas se han dado cuenta de que el carácter valorativo del concepto hace difícil que sea empleado como herramienta de investigación rigurosa, los actores han encontrado que esa misma característica vuelve al concepto útil tanto para pensar sobre sus objetivos como para conseguir apoyo para conseguirlos. Es decir, no sólo los actores políticos tienden a percibir y discutir sus objetivos en términos del interés nacional, sino que también afirman que sus objetivos son el interés nacional, una afirmación que generalmente obtiene el apoyo necesario para la realización de sus objetivos. Consecuentemente, aunque ha perdido algo de su atractivo como herramienta analítica, el interés nacional disfruta de considerable aprobación como base de acción y ha ganado un lugar prominente en el diálogo de los asuntos públicos.[8]

[7] James N. Rosenau, «The national interest», *The scientific study of Foreign Policy*, The Free Press, Estados Unidos, 1971, p., 239.

[8] *Idem*.

Aunque James N. Rosenau es crítico del término, reconoce que mientras el interés nacional sea tomado en cuenta por los políticos en el diseño y ejecución de sus políticas, seguirá siendo un elemento sujeto al análisis por parte de los académicos. El interés nacional no es un invento de los teóricos de la política, sino una construcción hecha a partir del análisis de la forma de actuar de los políticos. En las Relaciones Internacionales, el interés nacional ha sido un concepto empleado por los exponentes de las distintas teorías de la disciplina y además, es uno de los conceptos más discutidos, más polémicos. En este trabajo no se abundará sobre el interés nacional en cada una de las teorías de las relaciones internacionales, por ahora bastará con distinguir los dos usos que se han identificado sobre el concepto en la teoría de las relaciones internacionales. Sobre este tema, Scott Burchill en su obra *The national interest in international relations theory* cita al influyente trabajo de Joseph Frankel *National Interest*:

Podría decirse que la división más importante que Frankel señala en su estudio es entre aquellos que utilizan el interés nacional para explicar y analizar la política exterior de los Estados y los que emplean el término para justificar y racionalizar el comportamiento del estado en el medio internacional. Esta marcada división se caracteriza por la separación entre los objetivistas quienes creen que existen permanentemente criterios objetivos mediante los cuales las políticas exteriores pueden ser evaluadas, comparadas y contrastadas y los subjetivistas quienes enfatizan el carácter cambiante de las prioridades y preferencias de los tomadores de decisiones así como las defensas públicas y las explicaciones de sus acciones.

De acuerdo con Frankel, los intereses nacionales objetivos son aquellos relacionados a los últimos fines de la política exterior del estado, independientes pero descubribles por los hacedores de la política a través de una investigación sistemática. Estos son intereses permanentes que comprenden factores como la geografía, la historia, vecindades, recursos, tamaño de la población y etnicidad. Los intereses nacionales subjetivos son aquellos que dependen de las preferencias de un gobierno específico o una elite política, e incluyen ideología, religión e identidad de clase. Estos intereses están

basados en la interpretación y están sujetos a alteraciones cuando los propios gobiernos cambian.[9]

Sobre el mismo tema, James N. Rosenau opina que para los objetivistas:

...parece obvio que el mejor interés de un Estado es asunto de realidad objetiva y que a través de la descripción de esa realidad es posible utilizar el concepto de interés nacional como la base para evaluar la conveniencia de las políticas que persigue la nación. [10]

Sobre los subjetivistas, el autor sostiene que:

...preocupados menos por evaluar el valor de la política exterior y más por explicar por qué las naciones hacen lo que hacen cuando actúan en el medio internacional, este grupo encontró al interés nacional como una herramienta útil como medio para comprobar las fuentes de la política exterior. Razonaron que las naciones hacen lo que hacen para satisfacer sus intereses y que a través de la descripción de esas necesidades y deseos el analista estaría en posición de utilizar el concepto de interés nacional como herramienta para la explicación. Estos analistas, en otras palabras, niegan la existencia de una realidad objetiva descubrible a través de investigación sistemática. Para ellos el interés nacional no es una verdad singular y objetiva que prevalece aunque sea o no percibida por los miembros de la nación, sino que es un conjunto diverso de preferencias subjetivas que cambian cada vez que los requerimientos y aspiraciones de los miembros de la nación cambian. [11]

Asimismo, Rosenau prosigue, el surgimiento de la aproximación de la política internacional enfocada a la toma de decisiones hizo aportaciones del lado subjetivista al asegurar sus principales exponentes que:

...el interés nacional, al ser compuesto de valores (lo que la gente desea) no es susceptible de medición objetiva incluso definido en términos de poder y que,

[9] Scott Burchill, *The national interest in international relations theory*, Palgrave MacMillan, Inglaterra, 2005, p., 3.

[10] James N. Rosenau, *op. cit.*, p., 241.

[11] *Ibid.*, 242.

por consiguiente, la única manera de descubrir qué es lo que la gente quiere y desea es la suposición de que sus requerimientos y aspiraciones están reflejadas en las acciones tomadas por los tomadores de decisiones de la nación.[12]

Los analistas, de acuerdo a su propia formación y manera de pensar, se mueven entre estas dos maneras (objetivistas y subjetivistas) de concebir al interés nacional. Pero independientemente de las diferentes posturas y la teoría utilizada es posible distinguir, de acuerdo con Scott Burchill, tres cuestiones básicas sobre el interés nacional. [13]

a) Los miembros de cualquier sociedad tienen un conjunto de intereses cruciales en común.

b) Existen ciertos intereses permanentes que no cambian aunque lo hagan los gobiernos.

c) Los gobiernos se encargan de interpretar y articular los intereses nacionales.

Se reitera entonces, que el interés nacional como concepto analítico no es un invento, sino una construcción teórica que tiene como origen el entendimiento y explicación del componente teleológico de la forma de agregación de los hombres en el mundo, el Estado. «Concluimos en que el interés nacional, pese a las múltiples variables que inciden en su estructura, contenido y aplicación, continúa siendo una categoría útil y necesaria para el análisis de la política exterior hasta en tanto no surja un concepto que lo sustituya con mayor propiedad, representatividad y funcionalidad».[14]

El interés nacional como base de la política exterior

Una vez vistos los orígenes del término del interés nacional, su uso en la práctica política y las maneras de abordarlo académicamente, es preciso ahora, para terminar, enfocar la atención en la importancia del concepto de interés nacional en la ejecución

[12] *Idem.*

[13] Scott Burchill, op. cit., pp., 27-28.

[14] José Germán Cabra Ybarra, «Apunte sobre el interés nacional», *Boletín de Política Exterior de México*, CRI-FCPyS-UNAM, México, No.5, Noviembre-Diciembre, 1998.

y en el estudio de la política exterior. Primero, se ubicará al estudio de la política exterior como un subcampo de la disciplina de Relaciones Internacionales; segundo, se aclarará el concepto de política exterior; y tercero, con base en el concepto de política exterior y a la pregunta ¿para qué sirve la política exterior? se identificará al interés nacional como la circunstancia que obliga la ejecución de dicha política y que la vuelve en un instrumento permanente al servicio del Estado para cumplir con los fines para los que fue instituido.

Las Relaciones Internacionales se integran de distintos subcampos de estudio,^[15] uno de ellos es el de la política exterior^[16] que contribuye en la generación de conocimientos necesarios para que la disciplina cumpla su cometido: «ocuparse y dar respuesta a algunos de los más importantes y cruciales problemas a que se enfrenta la humanidad en nuestros días.»^[17]

La función del estudio de la política exterior de los Estados es la de coadyuvar a responder una de las preguntas básicas de las relaciones internacionales: ¿las relaciones internacionales y el medio que conforman son, en un tiempo determinado, de una manera particular porque los participantes se comportan de la manera en que lo hacen o los participantes actúan de la manera en que lo hacen por la naturaleza del medio en el que operan?^[18]

El estudio de la política exterior permite conocer por qué el Estado, que es la unidad política básica en el mundo, se comporta como lo hace ^[19] y con ello, se facilita la comprensión de la naturaleza de las relaciones internacionales:

[15] Un ejemplo de la división de la disciplina es la manera en que se compone el plan de estudios de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Un total de seis áreas conforman la especialidad: Teoría y Metodología, Economía Internacional, Política Internacional, Derecho Internacional, *Política Exterior de México* y Estudios Regionales. Cada una de ellas se encarga del estudio de algunos de los distintos aspectos que configuran el complejo entramado de lo internacional.

[16] Fred A. Sondermann, «The linkage between Foreign Policy and International Politics» en James N. Rosenau ed., *International Politics and Foreign Policy A reader in research and theory*, The Free Press, Estados Unidos, 1961, pp., 8-17. Con posiciones tan distintas como la de considerar a la política exterior como un esfuerzo académico que no se ocupa directamente de las relaciones internacionales (James N. Rosenau, *Op. Cit.*, p., 6) hasta la de considerarla como un tipo de relaciones internacionales, por lo que algunos analistas usaron los términos de relaciones políticas internacionales o política internacional como equivalente al de política exterior (Féliks Gross, *Foreign Policy Analysis*, Philosophical Library, Estados Unidos, 1954)

[17] Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Tecnos, España, 1987, p., 431.

[18] Fred A. Sondermann, *op. cit.*, p., 13

[19] *Ídem.*

El hecho de que el mundo esté organizado en distintos Estados, cada uno con sus propios mitos, tradiciones, fuerzas de cohesión y división, objetivos, capacidades, y métodos para lograr objetivos crea un sistema internacional que tiene un profundo impacto sobre el comportamiento de los participantes en los procesos del sistema. Más aún, dicho sistema existe como entidad única, distinto del comportamiento en el que influye.[20]

No es posible entender las relaciones internacionales sin el conocimiento, entre muchas otras cosas (como el estudio de las organizaciones internacionales, la economía internacional, etc.) de las políticas exteriores de los estados.

Hasta el momento se ha referido a la política exterior como subcampo de las relaciones internacionales y se ha hecho alusión sobre lo importante que es la precisión en el uso de los términos. Es necesario aclarar qué es lo que se entiende por política exterior, es decir, cuál es el concepto que se toma como base.

Los conceptos son elementos esenciales para el desarrollo de la ciencia, puesto que son la materia prima de los juicios, y éstos a su vez, del razonamiento. Por lo tanto, Carlos Ibarra afirma que «el concepto es el fundamento del pensamiento».[21]

Sin embargo, tras la revisión de múltiples trabajos que tratan sobre la política exterior, tanto en estudios de caso como en los que tratan sobre el proceso de la política, se puede apreciar que una gran cantidad de autores no aclaran al lector el concepto que tienen de ella. Esto crea obstáculos en el desarrollo teórico del subcampo, además de que los estudios de caso sin respaldo teórico-metodológico corren el riesgo de convertirse rápidamente en material obsoleto.

Lo anterior se debe a lo difícil que resulta abarcar en una idea sencilla y breve al complejo proceso de la política exterior. Dicha dificultad se constata con la revisión de diversos conceptos de la materia, algunos de los cuáles son muy diferentes, lo que tiene que ver, en gran medida, con la primera palabra de la fórmula –política exterior, esto es: política. *Política* es un término con una gran cantidad de connotaciones; no nos interesa abundar en cada una de ellas, sólo hacer notar que, debido a esta

[20] *Ídem.*

[21] Carlos Ibarra, *Lógica*, Pearson, México, 2000, p., 87.

característica, cuando se trata de conceptualizar la política exterior existen ideas muy diferentes al respecto.

Por esta razón, es conveniente establecer un criterio para lo que debe entenderse por *política* cuando se utiliza en la fórmula *política exterior*.

El gobierno de cualquier Estado ejerce sus funciones, en todos los ámbitos, a través de las políticas; así, se habla de: política de educación, política económica, política de salud, política de defensa, política exterior, etc. Cualquiera de las políticas mencionadas consiste en un conjunto de acciones aplicadas a alguna cuestión en particular para conseguir un fin predeterminado. Asimismo, dichas acciones no se llevan a cabo de manera aleatoria, sino que forman parte de un plan preconcebido. Entonces, en el caso que nos ocupa, la política es simplemente *acción*; pero no cualquier acción, ésta debe reunir ciertas características.

Donna H. Kerr, en su artículo «The Logic of 'Policy' and Successful Policies»^[22] da algunas claves para distinguir las políticas públicas de las que no lo son:

- a) Toda política es realizada por un *agente*^[23]
- b) El agente actúa con base en un *imperativo condicional*^[24]
- c) El agente debe tener la *intención* de actuar.
- d) El agente debe prever que el imperativo condicional se dará en más de una ocasión, por lo tanto la política *se aplica siempre* que el imperativo condicional ocurra.
- e) El agente puede *modificar* o *substituir* la política tantas veces como el imperativo condicional haya sufrido un cambio.
- f) La política tiene un *público relevante*,^[25] es decir, una persona o grupo de personas en los que el agente busca influir para obtener ciertos resultados por medio de sus acciones. Quien se interese o sea afectado por la acción del agente también forma parte del público relevante.

[22] Donna H. Kerr, «The Logic of 'Policy' and Successful Policies» en *Policy Sciences*, Springer, Holanda, vol. 7, núm.3, septiembre, 1976, pp., 351-363.

[23] El que tiene la capacidad de actuar de una u otra manera de acuerdo a condiciones específicas.

[24] Circunstancia que exige la formulación y aplicación de una política.

[25] «*relevant public:[it] consists of those persons, other than the agent, whose actions can contribute directly to bringing about those conditions beta under which, according to the conditional imperative in question, the agent will take particular actions ...[it also] consists of those persons, except the agent, who may in some way have interest in or be affected by the agents' taking the actions specified by the conditional imperative*». Donna H. Kerr, *op., cit.*, pp., 355-356.

En síntesis, la política es la acción o plan de acción llevada a cabo por un agente, el cual tiene la intención de actuar de acuerdo a un imperativo condicional, tantas veces como sea necesario, para producir los efectos deseados en el público relevante. Cuando existe un cambio en el imperativo condicional, el agente modifica sus acciones para adecuarse a la nueva situación imperante.

El agente actúa de una u otra manera de acuerdo a una situación particular. Esto quiere decir que dos agentes distintos pueden tomar acciones diferentes ante determinada circunstancia o actuar de manera semejante ante situaciones distintas. Por lo tanto, antes de llevar a cabo una *acción*, el agente debe tomar la *decisión* de cómo conducirá su política. Y lo que determina que un agente actúe de una u otra forma es la *actitud* que tenga sobre el imperativo condicional.

Por política se entenderá *el conjunto de actitudes, decisiones y acciones* de un agente con respecto a su imperativo condicional.

En cuanto a la palabra exterior, se quiere decir que la política se lleva a cabo más allá de las fronteras del Estado que la ejecuta, es decir en el medio internacional, principalmente frente a otros Estados, pero también frente a organismos intergubernamentales, empresas transnacionales u organismos no gubernamentales. Es importante recalcar que estos últimos son objetos de la política exterior, no se trata de actores como los Estados, es decir, no tienen una política exterior, pero sí son elementos constituyentes del medio internacional (y actores de las relaciones internacionales) y por lo tanto pueden ser requeridos por las políticas exteriores de los Estados. La política exterior entonces, *se lleva a cabo en el medio internacional y se dirige principalmente hacia otros Estados*.

Pero ¿para qué sirve la política exterior? Los analistas que responden en sus conceptos a esta pregunta lo hacen de manera diversa: alcanzar metas,^[26] incapacidad de mantenerse aislado,^[27] generar, modificar o suspender relaciones,^[28]

[26] Frederic S. Pearson y J. Martin Rochester, *Relaciones Internacionales: situación global en el siglo XXI*, McGraw Hill, Colombia, 2005, p., 113.

[27] Luis V. Pérez Gil, *op. cit.*, p., 22.

[28] Rafael Calduch, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993, p., 4.

búsqueda de relaciones armoniosas,^[29] obtención de objetivos propuestos,^[30] promover el interés nacional y alcanzar determinados objetivos a largo y corto plazo,^[31] logro de propósitos y defensa intereses nacionales,^[32] satisfacer los intereses predominantes de la nación.^[33] promoción y protección de los intereses de la nación,^[34] entre otras.

De lo anterior se desprende que el Estado lleva a cabo su política exterior por una necesidad, en otras palabras, porque no puede únicamente con el concurso de sus propios recursos resolver *algo* que le interesa. Los autores están de acuerdo en este punto, es decir, hay algo que el Estado necesita, algo que le interesa, sin embargo las diferencias empiezan cuando tratan de establecer qué es lo que busca el Estado.

Para resolver este problema estamos de acuerdo en que es *la satisfacción del interés nacional* el fin último de la política exterior, puesto que este concepto es lo suficientemente amplio para abarcar a todos los demás de los que se hicieron mención, y del que se puede encontrar referencia en el diario acontecer internacional. La política exterior tiene una razón de ser y necesita una guía en su proceso de formulación y aplicación; hasta el momento no existe un concepto que cumpla con esta función salvo el de interés nacional.

Sin embargo, debe considerarse que el interés nacional no sólo guía la conducción de la política exterior, sino a todas las políticas públicas. Por esta razón, la política exterior se concretiza por medio del *establecimiento de objetivos a largo, mediano y/o corto plazo* que serán buscados en el medio internacional a través de la acción del Estado.

Como se señaló, la política exterior se lleva a cabo porque los recursos que cada Estado tiene a su disposición no son suficientes para satisfacer su interés nacional. De lo anterior se desprende que la política exterior es un instrumento de carácter permanente al servicio del Estado.

[29] Edmundo Hernández-Vela, *Diccionario de Política Internacional*, Porrúa, México, 6ª ed., 2002, p., 935.

[30] Brechnnev Altsuler, *La política Internacional*, Progreso, Moscú, 1978, p., 72.

[31] P. Alan Reynolds, *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1977, pp., 45-46 y 60.

[32] José Germán Cabra Ybarra, «La política exterior de México frente al cambio», *Revista de Relaciones Internacionales*, FCPyS, UNAM, México, 1994, p., 113.

[33] César Villalba Hidalgo, «Aspectos básicos para estudiar política exterior», *Boletín de Política Exterior*, FCPyS, UNAM, No. 13 Mayo-Junio 2003, p., 2.

[34] Hugh Gibson, *The road to foreign policy*, Doubleday, Doran, Garden City, Nueva York, 1944, p., 9.

Sin embargo, la política exterior no siempre se conducirá de la misma manera. Si bien el interés nacional es permanente en el sentido de que es una idea presente en todo momento, es susceptible de ser redefinido de acuerdo a las condiciones imperantes en un periodo específico de la historia, es decir, permanece como idea general que guía la política pero cambia su contenido. Esto es, cuando surge algún factor, interno o externo, que afecta la condición del Estado, la política exterior se pone en marcha para revertir, mantener o intensificar la nueva situación en beneficio de lo que en ese momento se considere como interés de la nación.

En pocas palabras, *la política exterior es permanente*, pero no es siempre la misma, *ésta cambia cada vez que surge un factor de magnitud tal que obligue una redefinición del interés nacional o el nuevo establecimiento de objetivos* de corto, mediano y/o largo plazo.

Así, se llega a la conclusión de que el interés nacional es la base de la política exterior, siendo ésta el conjunto de actitudes, decisiones y acciones que un Estado lleva a cabo principalmente frente a otros Estados para satisfacer, precisamente, su interés nacional. Y el interés nacional no debe ser otro más que el de garantizar la seguridad y el desarrollo de la sociedad, en último término, pues, la felicidad de cada individuo.