



## POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA E INTERESES NACIONALES

Rubén Herrero<sup>1</sup>

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid (UCM)

### Resumen:

El concepto de interés nacional, después del 11 de Septiembre, ha vuelto a jugar un papel clave en el diseño e implementación de la política exterior de los Estados. El texto que sigue a continuación, desarrolla el cuerpo teórico del citado concepto y lo aplica al caso de la política exterior española actual. De forma sintética, se analiza la evolución en los últimos años de España en el concierto internacional y los cambios de orientación de la acción exterior experimentados, así como sus efectos, en términos de pérdida y ganancia de poder. Algunas recomendaciones, sobre la orientación de nuestra política exterior y la aproximación al concepto de interés nacional, son dadas.

**Palabras clave:** Interés nacional, política Exterior, proceso de toma de decisiones, poder, política exterior española.

**Title in English:** "Spain's Foreign Policy and National Interest".

### Abstract:

*After September 11 the concept of national interest plays again a key role in designing and implementing the foreign policy of states. The following text develops the theoretical body of that concept and applies it to the case of the current Spanish Foreign Policy. In brief, it analyzes the evolution of Spanish policies in the international arena in the last years, the changes experienced in its external action, as well as their effects, in terms of gain and loss of power. Some recommendations on its foreign policy orientation and on the approaches to the concept of national interest are given.*

**Keywords:** National interest, Foreign Policy, Decision making process, Power, Spanish Foreign Policy.

Copyright © UNISCI, 2011.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Rubén Herrero de Castro es profesor de Relaciones Internacionales (UCM) e investigador de UNISCI. Email: [rubenherrero@cps.ucm.es](mailto:rubenherrero@cps.ucm.es).

[http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_UNIS.2011.v27.38142](http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2011.v27.38142)



## **1. Introducción**

La política exterior de un país, es una herramienta fundamental para posicionarlo favorablemente en el entorno global. Ello con el objetivo de conseguir la defensa y promoción de sus intereses nacionales, que, de conseguirse, revertirá en un beneficio a nivel de Estado así como en la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos.

Es importante, antes de abordar algunas cuestiones específicas relacionadas con los intereses de la política exterior de España en el siglo XXI, reflexionar sobre el concepto de interés nacional, su etimología, su evolución histórica, el tratamiento que recibe de las diferentes teorías políticas y su consideración en nuestro ordenamiento.

## **2. Etimología del concepto**

Desde un punto de vista etimológico, podemos definir interés, como una preocupación natural y/o general, así como tener un derecho objetivo sobre algo.

El interés nacional, puede definirse entonces de forma genérica, como la defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural.

El interés nacional esencial, sería garantizar la supervivencia, seguridad del propio Estado y la defensa de su población. Inmediatamente después y, ligado en muchos casos con lo anterior, cabría situar la búsqueda de poder, riqueza y crecimiento económico, así como la promoción de un entorno internacional más estable y predecible.

Todo ello, por sí mismo y para servir a la satisfacción del nivel esencial.

## **3. Antecedentes históricos del concepto de interés nacional**

Encontramos en Tucídides, un antecedente remoto del término, cuando éste afirmaba, que una identidad de interés es el más seguro de los lazos entre estados o individuos<sup>2</sup>.

El siguiente paso hacia el interés nacional, podemos situarlo en el término “razón de Estado”, que se apoya en la transformación de los intereses egoístas, personales y particulares en la razón de Estado.

Dos son los autores de referencia en este concepto, el Cardenal Richelieu<sup>3</sup> y Nicolás Maquiavelo.

---

<sup>2</sup> Ver, Thucydides (1974): *History of Peloponnesian War*, Hardmonsworth, Penguin Classics.

<sup>3</sup> Al respecto de su pensamiento político, religioso y su figura, pueden entre otros consultarse, Hill, Henry (trad.) (1964), *The political testament of Cardinal Richelieu*, University of Wisconsin Press, y Belloc, Hilarie (2005), *Richelieu*, IHS Press.



Se atribuye al primero de ellos, la elaboración de una concepción moderna del concepto gobernar, no desde la perspectiva de los intereses particulares del gobernante sino de los intereses generales de la nación. Expresan de forma muy gráfica y clara el pensamiento de Richelieu dos de sus afirmaciones más famosas: “Yo soy católico, pero antes que católico francés” y “no tengo más enemigos que los del Estado”.

El segundo, Nicolás Maquiavelo, no menos importante e influyente, cuyas reflexiones fueron más allá del siglo XVI, en el que fueron formuladas. Éste entiende que la supervivencia el estado tenía que ser la principal preocupación (y misión) de los gobernantes, convirtiéndose en un fin en sí mismo. Para su consecución los medios eran menos importantes que el fin. En este sentido señalamos las palabras de Maquiavelo: “en orden para mantener su Estado, el gobernante es a menudo forzado a actuar de forma opuesta a la buena fe. Por ello, deberían tener una disposición flexible de acuerdo con el dictado de la fortuna y las circunstancias. El gobernante no debería apartarse del bien si es posible, aunque debe estar dispuesto a hacerlos si es necesario”<sup>4</sup>.

Esta teoría nos lleva al hecho de que la “razón de Estado” puede justificar un comportamiento deshonesto, cuando se actúa en la defensa del interés público.

De acuerdo con la “razón de Estado”, la preservación del Estado, como un bien moral y una unidad de organización política, es un imperativo moral que no puede ser juzgado de acuerdo a los criterios usados para evaluar la conducta individual.

El papel del Estado se apunta como capital, no sólo de cara al futuro concepto de interés nacional, sino como actor principal y esencial en la Política Internacional y en la organización y gobierno de la Sociedad Internacional.

Otro autor que contribuye de forma clara al término de interés nacional es Rousseau. Éste quizás tenía en mente a Tucídides, cuando articuló su concepto de “voluntad general”, que descansa sobre la asunción de que una comunidad política en la que existen intereses dispares puede hablar a través de una voz común. El propio Rousseau se expresaba así: “sólo la voluntad general puede dirigir los poderes del estado de tal forma que el propósito para el que ha sido instituido, que no es otro que el bien común, pueda ser alcanzado”<sup>5</sup>.

Rousseau al igual que Tucídides sitúa en el interés común, el vínculo que une a la sociedad. En este sentido Rousseau afirmaba: “el vínculo de la sociedad son los intereses que todos sentimos que la componen. En ausencia de estos intereses ninguna sociedad sería posible. El interés común es la base sobre la cual la sociedad ha de ser gobernada”<sup>6</sup>.

Y alertaba también contra los intereses egoístas o partisanos al decir: “cuando los intereses individuales se hacen sentir o bien determinados y reducidos grupos influyen la acción del Estado, entonces el interés común sufrirá un cambio a peor”<sup>7</sup>.

En las teorías de Rousseau al identificar la nación con el pueblo, apreciamos un elemento como la “soberanía”, al que más adelante se sumará el adjetivo “popular”, como resultado de la Revolución Francesa. Con ésta, tal y como muchos autores señalan, se entró en

<sup>4</sup> Machiavelli, Nicolo (1999), *The prince*, Hardmonsworth ,Penguin Classics, p. 57.

<sup>5</sup> Rousseau, Jean Jacques, *The Social contract*, en Barker, E. (ed.) (1960): *Social contract: Essays by Locke, Hume and Rousseau*, Oxford, Oxford University Press, p.190.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 190.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 269-270.



la Era Moderna en la cual el estado (algo artificial)-nación (algo natural) se universalizó y como consecuencia de ello, la idea de interés nacional nació.

A partir de este momento los procesos de la Revolución Industrial que supuso el auge de las clases medias y la democratización de los nacionalismos del siglo XIX, motivarán que las relaciones Internacionales, de acuerdo con E.H. Carr<sup>8</sup>, pasarían de estar gobernadas por los intereses personales, ambiciones y emociones del monarca, a estarlo por los intereses colectivos, ambiciones y emociones de la nación. Ello suponía, que el ejercicio y defensa de los intereses nacionales serían una auténtica expresión del bienestar de toda la sociedad y no sólo de las élites gobernantes.

Por tanto, el ejercicio de la soberanía popular, la emergencia del sistema internacional de Estados-Nación y la expansión de las relaciones internacionales económicas, daban paso a la concepción moderna del interés nacional, que además sería una herramienta para contribuir a un orden internacional mejor. Tal y como apunta Hirschman<sup>9</sup>, con el interés nacional como guía, la acción de gobierno podría producir un orden político más estable y un mundo más pacífico.

A partir de aquí el interés nacional, recibirá durante los siglos XX y XXI, la atención de diversas teorías, siendo las más importantes, el Realismo, el Neo-Realismo, el Liberalismo y el Constructivismo.

#### **4. El concepto de interés nacional y las teorías políticas contemporáneas**

Acabamos de ver como la confluencia de los conceptos de nación (grupo social) y estado (comunidad política), desembocaron en el término de interés nacional, jugando un papel esencial en la configuración, justificación y puesta en práctica de la política exterior de los Estados. Desde la Paz de Westafalia hasta bien entrado el siglo XX, la premisa apuntada ha permanecido con relativos pocos cambios. Los Estados se han comportado mayoritariamente de forma individual y egoísta, entendiendo que sus intereses nacionales son (casi) exclusivos, su defensa se realiza mejor de forma unilateral y la pérdida de unos supone la ganancia de otros.

##### **4.1. Realismo, Neo-realismo e interés nacional**

Cabría señalar a las perspectivas del realismo y del neo-realismo como las principales corrientes que han impulsado y desarrollado el concepto de interés nacional. Para uno de los principales teóricos del realismo, Hans Morgenthau<sup>10</sup>, señala al interés nacional como la brújula que debe guiar a los dirigentes y fuente de legitimidad de la política exterior de los estados. Para este autor, el interés nacional de una nación sólo puede definirse en términos de supervivencia y poder.

<sup>8</sup> Ver, Carr, E.H. (1945), *Nationalism and after*, London, MacMillan y Carr, E.H. (1951): *The new society*, London, MacMillan.

<sup>9</sup> Ver, Hirschman, Albert O. (1992), *Rival views of market society and other recent essays*, Cambridge, Harvard University Press.

<sup>10</sup> El pensamiento de este influyente autor, especialmente en el período de la Guerra Fría, queda muy bien expresado en, Morgenthau, Hans (1993): *Politics among nations*, Boston, McGraw-Hill.



De acuerdo con los principios del realismo, la política exterior y la diplomacia deben tener como objetivo principal, la definición, protección, promoción, defensa y consecución de los intereses nacionales, en un escenario de anarquía, en el cual los estados dependen sólo de ellos, para garantizar su seguridad. Ello en primer lugar, excluye de salida, la preocupación por otros asuntos de la sociedad internacional. Y en segundo lugar aleja la acción de los estados de ideales internacionalistas y procesos de integración supranacionales. El realismo, niega la existencia de una moral universal por la cual, en ocasiones, las lealtades nacionales ceden ante otras referidas al bienestar de la humanidad. Para el realismo los Estados, sin excepciones, se comportan de forma egoísta velando exclusivamente por sus propios intereses nacionales. Por ello, los Estados deben actuar de forma autónoma sin dejarse influenciar por estructuras ajenas al propio Estado, siendo éste el único garante de su protección, seguridad y supervivencia.

Desde una óptica del neo-realismo, cuyo principal referente es Kenneth Waltz<sup>11</sup>, el interés nacional es una variable de gran importancia (no la única), que emana del sistema internacional y se traduce en la lucha por la supervivencia de los estados en un entorno de operaciones anárquico, esto es, uno donde no hay autoridad supranacional que regule de forma efectiva las relaciones entre estados. Para Waltz, la necesidad y el deseo de seguridad, conduce a los Estados a la acumulación del poder, dando así una explicación más elaborada del factor poder en las Relaciones Internacionales.

Tanto Morgenthau como Waltz, comparten en sus teorías la idea de relacionar con claridad interés nacional a supervivencia, implicando con ello una premisa de inmutabilidad de las fronteras.

Dado que el Estado continúa siendo el actor principal de las Relaciones Internacionales, buena parte de estos principios continúan vigentes, pero no es menos cierto que han perdido cierta relevancia y han sido matizados por la realidad internacional. Por ejemplo el realismo y el neo-realismo, de acuerdo con sus principios, no dan una explicación satisfactoria al cambio de fronteras al que asistimos en diversas áreas geográficas desde finales del siglo XX y principios de este siglo XXI. O tampoco presentan una respuesta convincente al comportamiento humanitario de los Estados, que se plasma en actos como desarme, acogida de refugiados y ayuda humanitaria entre otros. La sociedad global de finales del siglo XX y la actual del siglo XXI, presentan características diferentes. El fin de la Guerra Fría, generó la implantación de un sistema económico universal de interrelación compleja y además la proliferación de sistemas de estados. Estas dos condiciones suponen variaciones en el contenido del concepto de interés nacional que se había mantenido durante largo tiempo en las Relaciones Internacionales.

#### **4.2. Liberalismo e interés nacional**

Hasta 1914, la mayoría de los autores y políticos defendía la idea de la autorregulación del equilibrio de poder. Pero la Primera Guerra Mundial, puso de manifiesto que ese sistema había fallado a la hora de evitar una guerra como la humanidad no había conocido antes.

Desde el liberalismo incipiente de los primeros años del siglo XX se proponía la sustitución de la autorregulación por un mecanismo de seguridad colectiva, en el cual, el principal interés nacional de los Estados sería la consecución de la paz y la armonía entre las

---

<sup>11</sup> Ver, Waltz, Kenneth (1978): *Theory of international politics*, Boston, McGraw-Hill; Waltz, Kenneth: "Realist thought and neo-realist theory", *Journal of International Affairs*, vol. 44, no. 1 (Spring 1990), pp. 21-37 y Waltz, Kenneth: "Globalisation and American power", *The National Interest*, no 5 (2000), pp. 46-56.



naciones, como el mejor de los mecanismos para garantizar la propia seguridad y el bienestar común. La fórmula para conseguirlo y erradicar al mismo tiempo la anarquía del sistema internacional, era promover y apostar por la democracia liberal como forma de gobierno y regular el sistema internacional de la misma forma que se regula la sociedad doméstica en las democracias liberales. Las ilusiones sobre este mecanismo de seguridad colectiva, se desvanecieron con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial y la posterior Guerra Fría. El Tratado de Versalles y el fracaso de la Sociedad de Naciones, motivados ambos hechos por el comportamiento egoísta de los Estados, ponían de relieve que la sociedad internacional tenía por delante un largo camino y una amplia tarea si quería evolucionar en los conceptos de interés nacional y (auténtica) seguridad colectiva.

El fin de la Guerra Fría, devolvió el impulso a los autores liberales. Para Fukuyama, la caída de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría representaban el triunfo ideológico de la democracia liberal y la economía de mercado. Como otros autores liberales, Fukuyama aprecia la historia como “direccional” y está convencido de que se producía entonces y ahora una pauta evolutiva común de la humanidad hacia la democracia liberal<sup>12</sup>.

La proyección de los principios liberales, antes mencionados, de acuerdo con el liberalismo, aportarán un orden mundial pacífico. Esta afirmación descansa en sobre el concepto de la paz democrática de Kant, de acuerdo con el cual, un mundo compuesto por democracias (a las que el liberalismo incorpora el adjetivo liberal en su dimensión político-económica) no incentiva las guerras ya que las naciones (democráticas) se reconocen de forma recíproca su legitimidad.

Y ello desemboca además en una revisión del concepto de interés nacional como egoísta y exclusivo. La fuerte influencia de los principios de la economía de mercado en los postulados liberales, lleva a plantear unos intereses nacionales objetivos que descansan sobre las premisas liberales económicas del mínimo estado y el libre comercio, que darán lugar a una sociedad internacional transfronteriza donde la defensa a ultranza de las fronteras clásicas (por extensión del interés nacional clásico) carece de sentido. En esa dirección como afirma Kenichi Ohmae, los Estados que continúen gestionando sus recursos en términos del interés nacional, se estarán apartando de los poderosos motores de crecimiento de la economía mundial, perjudicándose a sí mismos y a sus intereses nacionales<sup>13</sup>.

Si bien, la situación actual mundial dista de la propuesta ideal del liberalismo, si es cierto que comienzan a darse una serie de circunstancias y variables, que han relajado el concepto de interés nacional y se da una situación más favorable a los conceptos y postulados del liberalismo en materia de geo-política, economía e interés nacional.

Desde la perspectiva del liberalismo, la nueva sociedad internacional comienza a reducir el egoísmo de los estados que ahora deben replantearse sus estrategias de acción en un marco de globalización política y económica. El liberalismo presenta la promoción del capitalismo y la democracia liberal como claves para erradicar los comportamientos violentos de la sociedad internacional, las percepciones auto-complacientes de los estados, así como comportamientos agresivos que pueden surgir por una interpretación egoísta de los intereses nacionales. Estos, plantean los liberales, deberán de reformularse y ponerse al servicio del bienestar y del progreso económico y político de la sociedad internacional. La nueva formulación de los intereses nacionales debe conducir a su sustitución por perspectivas

<sup>12</sup> Fukuyama, Francis (1992): *The end of history and the last man* New York: Free Press; Toronto: Maxwell Macmillan Canada; New York: Maxwell Macmillan International.

<sup>13</sup> Ohmae, Kenichi (1995): *The end of the nation state*, New York, The Free Press, p.60.





globales. Ello, debido a que la idea de interés nacional no es compatible con las dinámicas económicas y políticas actuales que se orientan a la superación del concepto de frontera así como la amplia cesión de soberanía para la consecución de objetivos regionales y globales. Así, desde el liberalismo, los intereses nacionales de los estados pasan a ser en buena parte de las situaciones, comunes y compartidos por diversos estados. Por lo cual, el interés nacional no debe promoverse sin tener en cuenta los efectos que se causarán a otros actores. Retos globales como el terrorismo, el medioambiente, el desarrollo económico, han dejado de estar al alcance exclusivo de la acción unilateral y requieren que los estados amplíen el contenido y el horizonte de sus intereses nacionales.

### 4.3. Constructivismo e interés nacional

Un nuevo intento de dotar de contenido a la idea de interés nacional, lo podemos encontrar en el constructivismo<sup>14</sup>. Lo teórico constructivistas intentan salir de denominaciones inmóviles. Así, los conceptos dejan de ser realidades materiales para convertirse en construcciones sociales. Para los constructivistas, el interés nacional es el resultado de ideas compartidas, identidad nacional y prácticas normativas. Lejos por tanto de ser un concepto estático, los intereses nacionales de los estados se forman dentro de un contexto cultural como resultado de la interacción social.

Alexander Wendt<sup>15</sup> establece una identificación entre los seres humanos y las estructuras que estos desarrollan, entre las que estarían por supuesto los Estados. Ambos, personas y Estados son considerados por este autor como actores internacionales con intereses que surgen tanto de la interacción social como de la necesidad. Para Wendt, los seres humanos y sus organizaciones son actores con propósitos e intereses cuyas acciones contribuyen a reproducir y transformar la sociedad en la que viven. Una sociedad que se forma por las relaciones sociales, que a su vez estructuran las interacciones entre estos actores, que utilizan las ideas con efectos constitutivos para los conceptos de poder e interés.

Así pues, ambos términos, de acuerdo con los constructivistas, pueden ser materiales o construcciones formadas de ideas, pero esta última posibilidad hasta la fecha ha sido ignorada por completo dado el dominio de la concepción materialista-realista a la hora de desarrollar el concepto de interés nacional.

El concepto no es por tanto un concepto fijo, inamovible y determinado sino que puede variar de acuerdo con los cambios de las variables sociales y de las identidades nacionales.

La política exterior y la diplomacia son herramientas para interpretar los intereses de los estados y las premisas sociales que los definen de forma dinámica.

Todas estas teorías nos aportan datos relevantes para comprender la importancia del concepto de interés nacional, así como elementos para reflexionar sobre el mismo.

---

<sup>14</sup> Para un conocimiento más profundo y detallado de corrientes críticas en el campo de las Relaciones Internacionales, puede entre otras obras consultarse, Linklater, Andrew (2000): *International Relations: Critical concepts in Political Science*, London, Routledge.

<sup>15</sup> Ver, Wendt, Alexander: "Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics" en, Linklater, *op. cit.*; Wendt, Alexander (1999): *Social Theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, y Wendt, Alexander: "Collective identity formation and the international state", *American Political Science Review*, vol. 88, no. 2 (1994), pp. 384-395.



Es cierto que el proceso de globalización ha afectado a la naturaleza de los estados, los cuáles han dejado de ser los únicos actores relevantes del panorama internacional y han debido variar la orientación y el contenido de sus agendas, sometiendo sus intereses nacionales a una reevaluación.

Pero, no es menos cierto que siguen siendo los actores principales y que si bien la unilateralidad ha descendido, ello no supone que los estados han dejado de comportarse de forma egoísta. Optan por la cooperación, pero con un carácter interesado. Y si bien hay un avance significativo de procesos de integración regional en detrimento de la unilateralidad y la anarquía internacional, comprobamos cómo los estados siguen siendo muy reticentes a ceder porciones de soberanía en asuntos esenciales como seguridad y defensa.

Teniendo en cuenta todas estas aportaciones, pasamos a continuación a centrarnos en el siglo XXI y en particular a contemplar la configuración y contenido del término interés nacional en nuestro ordenamiento.

## **5. España e interés nacional: ordenamiento y Siglo XXI**

Desde el año 2000 y muy especialmente a raíz de los atentados del 11 de Septiembre en Estados Unidos, podemos apreciar como se ha puesto de relieve de nuevo el concepto de interés nacional que parecía que había sido relegado a finales del siglo XX, por una suerte de principios y valores. Estos dos últimos elementos parecían indicar una contradicción con el término “intereses”. Como si defender unos intereses (nacionales) no pudiera formar parte de los principios y los valores de aquellos y aquellas que gobiernan los estados. Nada más lejos de la realidad.

Ya hemos visto anteriormente que un interés es también una preocupación y también debido a la evolución de la Historia, cómo esa preocupación por el bienestar va más allá de las propias fronteras, generándose entonces una preocupación por un bienestar común, cuya satisfacción<sup>16</sup> tiende a beneficiar los objetivos de todos. Articulándose a tal efecto, los mecanismos de cooperación interesada, a los que hicimos referencia al final del apartado precedente.

Por tanto, y aunque sea de forma interesada, los intereses nacionales, se nutren de valores y principios positivos<sup>17</sup> en aras de una cooperación necesaria, anulando así la posible contradicción antes comentada.

Quizás sea cierto, que el fin de la Guerra Fría, pudo ocasionar una relajación en diversos estados, que derivó en una evolución de este concepto hacia algo más abstracto y también más compartido, queriendo así reducir las tensiones que se habían motivado durante toda la Guerra Fría, como consecuencia de la existencia de dos bloques antagónicos. Se generó entonces la

---

<sup>16</sup> Queremos matizar, y es importante, que usamos deliberadamente el término satisfacción, en el sentido de obtener un grado razonable de consecución de lo propuesto. En el complejo entorno actual, la maximización de los objetivos es harto difícil y pudiera conllevar al conflicto entre actores, algo en absoluto deseable.

<sup>17</sup> Cabe aclarar, que unos intereses nacionales, así como una política exterior pueden estar guiados por principios y valores de naturaleza deshonesta. Pero nosotros al elaborar este contenido teórico, nos referimos a los intereses y políticas conducidas por actores legales de la sociedad global. Esto es, democracias que respetan la economía de mercado y las libertades individuales y colectivas de sus ciudadanos, demostrando (con aciertos y errores) una preocupación objetiva por el bienestar común. De ahí la calificación de positivos, en el sentido de honestos y moralmente bondadosos.





tendencia de sustituir el concepto de intereses nacionales, por el de valores o principios, debido a las connotaciones históricas del concepto anterior (erróneamente) relacionadas con el previo conflicto. Pero, estimamos, que la esencia aunque con otra denominación, permaneció, si bien dentro del espacio denominado “lo políticamente correcto”.

No obstante, 11-S, no sólo devolvió a primera línea de actualidad la necesidad y vigencia del concepto de interés nacional, sino que además motivó una revisión de las políticas y estrategias (exteriores, seguridad y defensa) encaminadas a protegerlos y promoverlos.

España, como es obvio, no fue una excepción, si bien podemos comentar que se aprecia cierta indefinición, no tanto en cuanto cuáles son nuestros intereses nacionales, sino más bien en el cómo salvaguardarlos. Esto es, en las políticas de Estado (principalmente la política exterior, de seguridad, de defensa y energética).

La alternancia política en España, por supuesto saludable para nuestra democracia, ha traído también una alternancia de políticas que nos ha alejado de tener una auténtica política de Estado, especialmente en el caso de la política exterior de España.

Volviendo al concepto de intereses nacionales, como una primera referencia conceptual podemos acudir al Libro Blanco de la Defensa del año 2000 que dice:

“España como toda nación, tiene sus propios intereses nacionales, que son valores y bienes inmateriales que constituyen sus aspiraciones básicas en el orden internacional y fundamento del bienestar de los españoles”

Y añade:

“Dentro de los intereses nacionales existen algunos de particular trascendencia, cuya salvaguarda merece, si llega el caso, un esfuerzo de defensa: los intereses nacionales de seguridad”

Al respecto de estos últimos, el propio Libro de la Defensa los clasifica en vitales, estratégicos y otros intereses.

Los primeros son los elementos constitutivos del Estado de defensa irrenunciable: el territorio, la población, el ordenamiento constitucional, la soberanía y la independencia.

Los segundos son aquellos que aportan seguridad a nuestro entorno y cuya protección contribuye de forma importante a la defensa de los intereses vitales.

Y los terceros se derivan de nuestra posición en la comunidad internacional.

Sobre estas definiciones se elaboró posteriormente la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003 (con el consenso de los dos principales partidos políticos) que introducía el concepto de intereses básicos de seguridad. No obstante en el Anexo A del tomo segundo (no consensuado) se recupera el término y la clasificación establecida en el Libro Blanco<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Escrigas, Juan: “Análisis comparativo del concepto de interés nacional”, en Marsal, Jordi (2010): *Evolución del concepto de interés nacional*, Monografías del CESEDEN, no. 115, CESEDEN-MDE, p. 37.



Y en la Directiva de Defensa Nacional 1/2008<sup>19</sup>, con el mismo contenido que en el Libro Blanco de la Defensa se alude a intereses esenciales, de la manera que sigue:

“España defiende como intereses esenciales la soberanía, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional, así como asegurar la libertad, la vida y la prosperidad de sus ciudadanos. En el contexto internacional actual, la defensa de estos intereses exige no limitar la actuación del Estado al territorio nacional, ya que los intereses de España y de los españoles se extienden más allá de nuestras fronteras. Por este motivo, la consecución de un orden internacional estable, de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos es también un objetivo esencial de España”.

*Si bien, puede parecer, que incorpora una nueva acepción, podemos observar cómo se trata básicamente de un cambio nominal, ya que en esencia se refiere al concepto de intereses antes descritos como básicos y vitales en el Libro Blanco de la Defensa del año 2000, que tal y como vimos, el propio Libro Blanco enuncia como intereses nacionales.*

Quizás no sea tan importante el cómo los denominamos (si nacionales o esenciales), entendiendo que son aquellos que afectan a la supervivencia de la nación y al bienestar de su población, sino más bien los medios, las formas y los actores (aliados) con quienes promovemos nuestros intereses nacionales.

Tal y como apuntamos al principio de este texto, la Política Exterior, cuando está bien definida en cuanto a objetivos y medios disponibles, es una herramienta fantástica en manos de los gobiernos, para la promoción y defensa de los intereses nacionales españoles.

Una defensa de los mismos que comienza con la definición y diseño de la propia imagen y su proyección. Este factor, es algo realmente importante, pues en el marco de la sociedad internacional, las relaciones entre los actores, tienen lugar entre imágenes de los mismos. Promover y proyectar al exterior la marca “España” como sinónimo de estabilidad, fiabilidad, calidad y libertad, se nos antoja como un elemento decisivo para alcanzar objetivos superiores que traducimos en los intereses nacionales y esenciales. Nos referimos a estos, tanto en su dimensión propia o exclusiva, como aquellos que podamos compartir con otros actores y/o configuraciones territoriales (por ej. la UE), que redunden en satisfacción parcial y/o total de intereses españoles.

Una gestión eficiente de la imagen, puede tener como resultado, ocupar una mejor posición en el entorno, incluso de la que realmente pudiera correspondernos de acuerdo a nuestro poder real. Una situación así, pasó en los años 1991-1992 o entre los años 2000 y 2004, cuando nuestra relevancia e influencia internacional eran mayores que nuestro peso real.

Ahora bien, la imagen ha de ser mantenida en el tiempo, para reforzar su carácter de solidez y estabilidad. Y es en este apartado, donde deben incluirse las denominadas políticas de estado. Esto es, aquellas que en teoría permanecen con escasas variaciones independientemente de los cambios democráticos de gobierno. Ello es posible, pues responden y sirven a intereses esenciales, que deberían estar por encima de las disputas políticas partidistas y por tanto no deberían estar sometidas a tensiones electoralistas.

Las políticas de defensa y seguridad, nuestra política de alianzas (y aliados) así como la política energética deben ser principalmente entre otras, políticas de estado. Todas representan

<sup>19</sup> Directiva de Defensa Nacional 1/2008 (31-XII-2008), pp. 6-7.



y garantizan intereses esenciales tales como: la defensa del territorio y sus ciudadanos, la relevancia internacional y la reducción del grado de dependencia energética. Este último aspecto cobra gran importancia en el actual siglo XXI, donde los recursos naturales pudieran llegar a ser fuente de conflicto y/o influencia entre actores.

En la primera década del siglo XXI, hemos sido testigos de unos vaivenes<sup>20</sup> nada recomendables en el ejercicio de nuestra política exterior, que han dañado nuestra imagen internacional y debilitado la voz con la que tenemos que defender nuestros intereses en el escenario internacional.

Así hemos pasado de considerar muy importante el vínculo trasatlántico y el acceso al G8, a abandonar esas ideas y apostar por el proyecto de Alianza de Civilizaciones<sup>21</sup> e integrarnos en el eje franco-alemán<sup>22</sup>. Si bien luego se quisieron recuperar las líneas citadas inicialmente. Pero con el resultado de haber molestado profundamente a nuestro aliado, Estados Unidos, y acudir con un asiento cedido a las reuniones del G20<sup>23</sup>. Habíamos pasado de considerar el acceso al G8 como esencial con los gobiernos del Partido Popular (1996-2004) y reforzar nuestro poder e imagen en el seno de la UE, a percibir ambos hechos como algo fuera de nuestra alcance, a lo que debíamos renunciar para ocupar una posición secundaria, sin molestar a las grandes potencias. Así, pasamos de una posición relevante obtenida en el Tratado de Niza a otra con menos poder de decisión e influencia, cuando tras el Gobierno de Aznar, la primera administración socialista (2004-2008) renunció casi sin contraprestaciones a lo conseguido en la UE anteriormente. España tras esta negociación perdió peso en la ponderación de decisiones del Consejo de Europa, el organismo principal de toma de decisiones de la Unión Europea. Como resultado de ello, independientemente de las necesarias adaptaciones para adelantarse a los acontecimientos e influir en las políticas, España ha perdido peso absoluto y relativo en la UE, de acuerdo con el índice de Banzhaf<sup>24</sup>, tal como expone en un brillante artículo<sup>25</sup>, el Catedrático de Matemática Aplicada, Jesús Mario Bilbao. Así no es de extrañar que cuando ahora (Octubre de 2011), se aborda la reforma de la PAC a partir del año 2013, España pierda en dicho proyecto, casi 600 millones en ayudas agrarias anuales<sup>26</sup>.

Otro ejemplo de las modificaciones de dirección, que en nada nos benefician, cabrían citarse por ejemplo, los cambios de orientación que durante el comienzo del siglo XXI, ha

<sup>20</sup> Al efecto de aludir a los factores de confusión y cambio de dirección en nuestra política exterior, puede consultarse el interesante artículo de José Ignacio Torreblanca (Director de la oficina de Madrid del European Council on Foreign Relations), "Una España confusa en una Europa desorientada", *Política Exterior*, nº 133 (Enero-Febrero, 2010).

<sup>21</sup> Un proyecto que apenas ha tenido trascendencia en la sociedad global y que hoy en día yace lánguido sin ninguna posibilidad de prosperar.

<sup>22</sup> Un eje frágil, sin la fuerza de antaño, que dependía más de la afinidad entre los presidentes Chirac y Schröder, y de la continuidad de estos, que de otros factores a medio plazo.

<sup>23</sup> "Francia anuncia que España tendrá un asiento en la cumbre del G-20 en Washington", *El Mundo*, 11 Julio 2008, en <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/11/07/espana/1226088896.html>.

<sup>24</sup> El Índice de Poder de Banzhaf, por ejemplo, mide el poder de una coalición según el número de situaciones en que resulta decisiva. Es decir, con que frecuencia el voto de dicha coalición convierte a la formación perdedora en ganadora o viceversa. Este índice, no sólo depende de los de votos que uno tiene sino de como se distribuyen los votos entre los demás

<sup>25</sup> Bilbao, Jesús Mario: "España pierde por goleada en Europa", *ABC*, 18 Junio 2004, en <http://www.esi2.us.es/~mbilbao/pdf/iles/goleada.pdf>.

<sup>26</sup> "Las propuestas de la PAC suponen el estrangulamiento del sistema agrario europeo", *Agroinformación*, 14 Octubre 2011, en <http://www.agroinformacion.com/noticias/1/Agricultura/42143/las-propuestas-de-la-pac-suponen-el-estrangulamiento-del-modelo-europeo-de-agricultura.aspx>.



sufrido nuestra política exterior hacia Hispanoamérica<sup>27</sup> como resultado de la alternancia política.

En materia de política energética, un área de suma importancia en la defensa del interés nacional, se dibuja hoy en día un panorama incierto cuando no inquietante. Son varios los factores que contribuyen a ello:

- a) La indecisión en materia de energía nuclear. Pasando de las declaraciones del Presidente Rodríguez Zapatero: “No será este gobierno el que apueste por la energía nuclear”<sup>28</sup> a prolongar el funcionamiento de algunas centrales<sup>29</sup>. Cualquier indecisión en este aspecto, puede tornarse crítica para los intereses nacionales, dado el carácter a medio y largo plazo que requiere activar e implementar un plan nacional de energía nuclear.
- b) La apuesta inconcreta por las energías renovables, que hoy en día resultan prohibitivas por su precio (desarrollo, producción y precio para el ciudadano) y además no pueden acumularse, tal y como reconoció el propio Gobierno de Rodríguez Zapatero<sup>30</sup>. Un país de primer nivel no puede abastecerse en exclusiva de este tipo de energía, sino que ha de complementarla con energía nuclear en su mayor parte y en menor con fuentes convencionales, si ese país desea ser independiente, relevante y competitivo en el escenario internacional
- c) La falta de un plan de ordenación hídrica, después de la derogación sin argumentos objetivos del Plan Hidrológico Nacional diseñado por el Gobierno de José María Aznar. No sólo es preocupante el hecho de su cancelación, sino que en los últimos ocho años, no se ha hecho el mínimo esfuerzo por diseñar otro que lo sustituyera<sup>31</sup>.
- d) La venta de “campeones nacionales” como ENDESA a otros Estados.

Claramente, así no se defienden nuestros intereses nacionales, ni se transmite una imagen de fuerza y unidad, mucho menos cuando el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero, declaraba que “la nación es un concepto discutible y discutido”<sup>32</sup>. Todo ello envía una señal a los demás actores del escenario global, de confusión en la elaboración conceptual e implementación de nuestra política exterior, que como venimos sosteniendo, es una herramienta básica para la defensa de nuestros intereses nacionales.

<sup>27</sup> En asuntos como apoyo o levantamiento de sanciones a la dictadura castrista. El alejamiento o acercamiento a regímenes pseudo-autoritarios como los de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

<sup>28</sup> RTVE, <http://www.rtve.es/noticias/20080907/zapatero-no-sera-este-gobierno-apueste-energia-nucle>

<sup>29</sup> “Zapatero culmina su viraje nuclear y acepta prolongar las centrales nucleares”, *El País*, 16 Febrero 2011, en [http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Zapatero/culmina/viraje/nuclear/acepta/prolongar/centrales/elpepusoc/20110216elpepusoc\\_4/Tes ar/152225.shtml](http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Zapatero/culmina/viraje/nuclear/acepta/prolongar/centrales/elpepusoc/20110216elpepusoc_4/Tes ar/152225.shtml).

<sup>30</sup> “¿Demasiadas renovables o demasiado caras?”, *El País*, 26 Mayo 2009, en [http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Demasiadas/renovables/demasiado/caras/elpepusoc/20090526elpepusoc\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Demasiadas/renovables/demasiado/caras/elpepusoc/20090526elpepusoc_1/Tes).

<sup>31</sup> “El Plan Hidrológico: sin alternativas”, *Hispagua*, CEDEX, 12 Abril 2004, en <http://hispagua.cedex.es/documentacion/noticia/39233>.

<sup>32</sup> “Zapatero afirma en el Senado que nación es un concepto «discutido y discutible»”, *ABC*, 18 Noviembre 2004, en [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-18-11-2004/abc/Nacional/zapatero-afirma-en-el-senado-que-nacion-es-un-concepto-discutido-y-discutible\\_963494244952.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-18-11-2004/abc/Nacional/zapatero-afirma-en-el-senado-que-nacion-es-un-concepto-discutido-y-discutible_963494244952.html).



En un mundo multipolar, caracterizado hoy en día, por su naturaleza menos ordenada y más anárquica y por el egoísmo de los Estados cabría afrontar un concepto de interés nacional, que descansa en la interpretación neo-realista de Waltz, esto es, en términos de acumulación de poder como vía para garantizar la supervivencia y la prosperidad de España. Pero ello, no podemos hacerlo de forma aislada y proponemos hacerlo siguiendo dos orientaciones:

- a) A través del mecanismo de cooperación interesada con actores que compartan una visión global similar y también claro está dentro de la estructura regional de la Unión Europea. No nos engañemos, estamos muy lejos del entorno internacional en el que nos gustaría interactuar y debemos actuar movidos por nuestros intereses que, dada la globalización actual, podemos conseguir mejor o satisfacer en mayor grado, operando con nuestros aliados naturales, las democracias liberales, principalmente, Estados Unidos y los países miembros de la UE. Estrategias de *smart power* (eficaz combinación de *soft* y *hard power*), sobre un concepto más estático de interés nacional (poder, seguridad, actores egoístas), deberían guiar las políticas aplicadas en este tramo.
- b) Evidentemente no debe renunciarse a procurar un orden internacional menos anárquico con violencia y hostilidad (casi) minimizada, a medio y largo plazo. Para ello, debemos colaborar y contribuir en la medida de nuestras posibilidades, a conseguir un sistema internacional de democracias liberales<sup>33</sup>, en el cual los niveles de confianza y prosperidad se incrementan de forma notable, posibilitando mecanismos de cooperación compartida para la consecución del interés de la sociedad internacional en general. A este respecto, las teorías de Kenichi Ohmae, que más arriba comentábamos, pueden ser de utilidad con respecto a las pautas evolutivas de la sociedad internacional. Las estrategias que descansan en el *smart power*, siguen siendo de gran importancia, pero podrían apoyarse sobre un concepto de interés más maleable.

En resumen, la protección y satisfacción de nuestros intereses nacionales deben pasar a corto, medio y largo plazo, por el consenso entre las dos principales fuerzas políticas nacionales de cara a la elaboración de una auténtica política exterior de Estado. Ésta ha de armonizar nuestras capacidades, sacar el mayor partido posible de nuestras capacidades y definir nuestros objetivos y nuestras coordenadas, estrategias y alianzas internacionales en su defensa, que indudablemente pasan por la Unión Europea y los Estados Unidos, así como una evaluación más ajustada de costes y beneficios, y por la defensa y promoción de un entorno global regido por los valores de la libertad y la democracia. Esto, que parece obvio, no parece que haya sido la orientación fundamental de la última década de nuestra política exterior, de seguridad y defensa. Exigirá notables esfuerzos y sacrificios colectivos.

---

<sup>33</sup> Véase, Herrero de Castro, Rubén: “Expansión de la democracia: Libertad y desarrollo”, *Unisci Discussion Papers*, no. 21 (Octubre, 2009), en <http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2021%20-%20HERRERO.pdf>.