EN TORNO A LOS

Sistemas Nacionales Pequeños**

Por Joseph HODARA*

Consideraciones Preliminares

La literatura dedicada al estudio de los países pequeños ha crecido sustancialmente en los últimos años. Historiadores, economistas, sociólogos, internacionalistas, inspirados en premisas, intereses y metodologías diversos, han venido investigando tanto los aspectos internos del funcionamiento de los mismos como las relaciones que suelen y pueden establecer en otros sistemas de igual o mayor magnitud.[1]

Ese fenómeno contrasta con las tendencias que habían dominado las ciencias históricas y sociales hasta tiempos no muy lejanos. Entonces se atendía de preferencia a los comportamientos de los "poderes mayores",

---

** Conferencia auspiciada por la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico, ofrecida en abril de 1971.

* El autor, funcionario de C.E.P.A.L., expresa aquí sus apreciaciones a título personal; en modo alguno comprometen al organismo internacional del cual forma parte.

1 El autor —y el tema— están en deuda con la obra de E. A. G. Robinson (ed) *Economic Consequences of the Size of the Nations*, New York, 1960. Interesantes consideraciones y una amplia bibliografía encontrará el lector en E. R. Gutiérrez, H. Ortiz, J. Villamil, "Planificación de Sistemas Abiertos: análisis preliminar", *El Trimestre Económico*, enero-marzo, 1971.

suponiéndose, explícita o implícitamente, que los sistemas menores constituían una réplica en miniatura de los primeros, o bien que dadas las relaciones "naturales" de subordinación, el comportamiento de los países pequeños era predecible a la luz de los intereses y estructura de los grandes.[2] Ambos supuestos reducían considerablemente el interés por los sistemas menores.

A pesar del carácter fragmentario de las informaciones de las que hasta el momento se dispone, se podría asegurar que las apreciaciones en torno a los países pequeños se están modificando con rapidez. Es probable que la capacidad de maniobra y de negociación de éstos sea más alta que lo que de ordinario se aceptaba. En cualquier caso, el estudio de los sistemas pequeños es una ocupación legítima que reclama el concurso de distintas disciplinas y perspectivas.

En este ensayo nos plantearemos dos preguntas básicas: 1) ¿cómo se puede definir la **magnitud** de un sistema?; 2) ¿cuáles son los marcos de referencia que directa o indirectamente han lidiado con problemas de sistemas pequeños y cuáles son sus limitaciones y potencialidades?

En modo alguno se pretende la formulación de proposiciones definitivas. Se trata más bien de una introducción acaso provocativa al tema. El lector juzgará.

El Problema de la Magnitud

Al incursionar en la literatura relevante al tema se advierten varias formas de definir un sistema **pequeño.** Algunos autores se valen de criterios diplomáticos y militares; otros prefieren los administrativos y económicos; y están, en fin, los que se inclinan por apreciaciones de carácter histórico y cultural. Como resultado, el concepto de magnitud "pequeño", "mediano", "grande", etc. —se constituye en un tópico controvertido y controversial. Conviene, entonces, sistematizar las ideas que hemos encontrado en distintas fuentes.

Para R. Keohane,[3] por ejemplo, "un gran poder es un estado cuyos líderes piensan que puede ejercer, sin el auxilio de otros (estados), una influencia intensa, incluso decisiva, en el sistema internacional... un poder pequeño (en cambio) es un estado cuyos líderes consideran que no puede jamás, actuando solo o en pequeños grupos, alcanzar un impacto significativo en el sistema (internacional)".

---

[2] La presentación de esta actitud puede hallarse en textos como el de N. P. Palmers-H. C. Perkins, *International Relations*, Boston, 1957.

[3] R. Keohane, "Small States in International Politics", *International Organization*, Spring 1969, p. 296.

Esta definición, a pesar de su carácter marcadamente impreciso, tiene sin embargo, una virtud: insinúa que "ser grande" o "pequeño" no es una situación irreversible; depende de las consideraciones de una élite gobernante cuyas opiniones al respecto pueden oscilar dentro de un espectro de posibilidades relativamente amplio.

Con una perspectiva similar a la de Keohane, pero poniendo el énfasis en otros aspectos, Rothstein considera que "un pequeño poder **(small power)** es un estado que reconoce que no puede obtener seguridad basándose principalmente en sus propias potencialidades, y que debe apoyarse en lo fundamental en la ayuda de otros estados"...[4] A consecuencia de esta necesidad el autor señala que "un poder pequeño está obligado a concentrarse en asuntos de carácter local y de corto plazo, a expensas de una preocupación por lograr una estabilidad en el largo plazo".[5]

Estas definiciones tienen una debilidad básica: anuncian algunas **consecuencias** del ser pequeño, mas no aluden a los **determinantes** de la pequeñez relativa. En este orden de ideas parecen más apropiados los criterios que politólogos y economistas han venido sugiriendo.

Algunos autores, por ejemplo, se han detenido en la importancia de la dimensión geográfica del sistema en cuanto indicador de magnitud.[6] Para ellos el conocido aserto de que "la historia no es nada más que geografía en movimiento" tiene considerable validez. Es probable que en un territorio de amplias dimensiones encontremos, **ceteris paribus,** una dotación de recursos más diferenciada que en uno pequeño. Esta circunstancia facilitaría la adquisición de una vigorosa "base de poder"[7] respecto de otros sistemas. Por lo demás, la posesión de un territorio extenso brinda también una mayor capacidad defensiva, al menos en términos de la estrategia militar convencional. Los sistemas pequeños, al carecer de "profundidad estratégica", serían más vulnerables a la agresión física. Además de las implicaciones económicas y militares, una extensa geografía influiría sobre el carácter de los habitantes y la flexibilidad de las instituciones, como se ha señalado respecto del caso norteamericano (la importancia de la "frontera", etc.).

Sin embargo, consideraciones de otro carácter tienden a cancelar, o al menos atemperar, la importancia de la dimensión geográfica en el contexto contemporáneo. El desarrollo económico y tecnológico alcanzado por algunos países —por ejemplo, en Europa Occidental— compensa con cre-

[4] R. L. Rothstein, *Alliances and Small Powers*, Columbia Univ. Press, New York, 1968, p. 29.
[5] *Ibid.*, p. 25.
[6] Véanse los trabajos de Kuznets y Michaely en Robinson, *op. cit.*
[7] Conviene definir aquí este importante concepto: "los recursos de poder sumados de una nación se llaman a veces su "base de poder", puesto que se les puede concebir como la base sobre la cual el poder potencial es susceptible, en mayor o menor medida, de convertirse en real", K. W. Deutsch, *El análisis de las relaciones internacionales*, Paidós, Bs. As. 1968, p. 39.

ces las limitaciones de una estrecha base territorial. Mayor cohesión social, eficaz control administrativo, rapidez en las comunicaciones: éstas pueden ser cualidades que consuelen a sistemas geográficamente pequeños suponiendo progresos en otros ordenamientos institucionales.

Insatisfechos con la dimensión geográfica como índice de magnitud, otros autores han sugerido el tamaño de la población. Kuznets, por ejemplo, señala que una base demográfica de 10 millones de habitantes constituiría la frontera entre países pequeños y grandes.[8] Con una población pequeña un país tendría un mercado de reducidas proporciones y una estructura ocupacional escasamente diferenciada, a menos que se abriera decididamente al mercado internacional, asumiendo el riesgo de depender de las fluctuaciones externas.[9] Los países que cuentan con una amplia dotación poblacional podrían en cambio sustentar un desarrollo autónomo, reclamado por las posibilidades de un mercado extenso y diferenciado.

No es difícil oponer reservas a este indicador. Aún no se ha acallado el debate en torno a las relaciones entre base demográfica y desarrollo económico.[10] Por el contrario, es cada vez más intenso. Porque la población en sí misma, sin considerar su composición por edad y sexo, su perfil educativo y otras variables, no es un determinante automático de progreso económico o de poder nacional. Más aún: en ciertas condiciones puede trabarlos. Nos parece que la calidad del recurso humano y la flexibilidad institucional del sistema determinan con mayor precisión la base de poder que el simple número de habitantes.

Al advertirse que el carácter positivo o negativo de la magnitud del potencial demográfico depende de otros factores, se ha sugerido que el límite crítico de diez millones de habitantes es válido en el caso de los países de altos ingresos; respecto a los subdesarrollados se debería pensar en una frontera de veinte o treinta millones.[11] Esta sugerencia, que nos adelanta en el esclarecimiento del tema, no satisface sin embargo, completamente. Tenemos la impresión de que en un contexto de rápido desarrollo tecnológico y ágil manipulación de "estados futuros", la base demográfica, dentro de ciertos límites, es de moderada importancia.

Al distribuirse el ingreso nacional entre el número de habitantes se obtiene un indicador: adicional para definir la magnitud económica de un

---

[8] Véase el trabajo de Kuznets, *op. cit.*

[9] Acerca de estos riesgos en relación a países pequeños véase P. J. Lloyd. *International Trade Problems of Small Nations*, North Carolina, 1968.

[10] Consúltense al respecto los trabajos presentados a la *Conferencia Regional Latinoamericana de Población*, México, agosto, 1970.

[11] Consúltese en especial D. Vital, *The Inequality of States*, Oxford University Press, 1967. Y también D. S. Pearson, "Income Distribution and the Size of the Nations", *Economic Development and Cultural Change*, July 1965.

sistema. En este orden de ideas se establecerían diferentes grupos de países, según sus niveles de ingreso per cápita, como se puede encontrar en diversos estudios que pretenden estratificar el potencial relativo de las economías.[12] Sin embargo, se ha observado que el ingreso por habitante revela dos deficiencias básicas: es un promedio y, como tal, esconde la forma en que se distribuye entre los estratos de la población; pero, además, un ingreso per cápita determinado, relativamente similar en dos países, tiene implicaciones diferentes según sea el carácter del sistema de producción. Así, por ejemplo, un mismo ingreso influye distintamente en un país industrializado, de ágil y flexible comercio exterior que, en otro de escaso desarrollo, sujeto a fluctuaciones externas.[13]

Como resultado de estas observaciones críticas se han propuesto criterios más complicados encaminados a diseñar una red de indicadores interrelacionados, que arrojaría un valor distintivo para cada caso nacional. La actitud parece promisoria, mas por el momento se trata de un método que tropieza con graves problemas de información, especialmente respecto de los países de escaso desarrollo.

La revisión de los diversos intentos de establecer y operacionalizar criterios para definir la magnitud de los sistemas nos lleva a plantear una pregunta que acaso debería situarse en el inicio de estas reflexiones: ¿en qué sentido y para qué fines diremos que un sistema es pequeño? Porque si nuestro interés es, por ejemplo, fundamentalmente económico, tal vez podrían satisfacernos la magnitud, la composición y distribución del producto nacional en cuanto indicador de potencial. Mas si la preocupación es de carácter militar, acaso la localización geográfica del sistema (recuérdese el caso de Malta), el tamaño de las fuerzas armadas, o el perfil industrial del país constituirían variables críticas. Si, por otra parte, nos interesan las posibilidades de sobrevivencia de una identidad cultural dada, entonces se debería trabajar más bien con indicadores históricos e institucionales.[14]

De este comentario no se desprende necesariamente la conclusión de que es imposible sugerir un sistema de indicadores inobjetable para definir la magnitud de los sistemas nacionales. Queremos indicar más bien que la bondad de los indicadores dependerá, en última instancia, de los objetivos de la investigación. Porque tamaño y potencial son conceptos

---

[12] Véase el reciente intento de la CEPAL, *Estudio sobre la Clasificación Económica y Social de los Países de América Latina*, E/CN.12/878, febrero 1971.

[13] Véase en especial el importante trabajo de H. B. Chenery-L. Taylor, "Development Patterns: among countries and over time", *The Review of Economics and Statistics*, Nov. 1968.

[14] Nos referimos en especial al ensayo de I. Adelman-C. T. Morris, *Society, Politics and Economic Development*, The John Hopkins Press, 1967.

relativos, cuyos valores pueden modificarse sustancialmente de acuerdo con el esquema de referencia que usemos.

A pesar de estas dificultades metodológicas se pueden identificar, sin embargo, algunos antecedentes teóricos relevantes a las cuestiones de los países pequeños. Pensamos que es de suma utilidad reunirlos, porque de ellos se desprenden algunas luces que nos ayudarían en la comprensión de los actuales dilemas de esos sistemas.

Hemos encontrado, hasta el momento, seis perspectivas teóricas que en cierta medida, directa o indirectamente, bordean el tema que nos preocupa. Ellas son:

1. Estimaciones de carácter convencional en torno a las relaciones internacionales.
2. Teorías sobre el imperialismo en sus diversas formas y, en particular, elaboraciones conceptuales posteriores, como la teoría de la dependencia.
3. Teorías específicas ancladas en el funcionamiento del comercio internacional.
4. Teorías que avalan políticas de integración económica y política.
5. Consideraciones de carácter psicosocial acerca de la identidad colectiva y sus condiciones de preservación.
6. Preocupaciones por el control de la violencia entre y dentro de los países.

No se pretende, en los reducidos límites y limitaciones de este ensayo, revisar exhaustivamente cada uno de estos enfoques teóricos. Sin embargo se intentará una presentación escueta de los mismos, para provocar el interés del lector.

I. Las Relaciones Internacionales

La perspectiva tradicional de las relaciones internacionales se ha referido, si bien no siempre de una manera explícita, a las situaciones de fuerza que signan las relaciones entre estados nacionales. Se ha indicado, por ejemplo, "que en cierto sentido los estados usan todo el tiempo el poder unos contra otros",[15] aunque limitados por las formalidades de la cortesía internacional. "Nada sino la falta de fuerza militar restringe el poder de un estado sobre otro", nos dice B. Russel,[16] luego de pasar revista

[15] F. H. Hartman, *The Relations of Nations*, The MacMillan Co., New York, 1967, p. 41.
[16] Citado por N. P. Palmers, *op. cit.*, p. 37.

a las modalidades del juego del interés nacional y sus agresivas inclinaciones.

En el marco de esta perspectiva se supone que las comunidades nacionales están impelidas por una "natural" tendencia expansiva, limitada tan sólo por el potencial real o imaginado del sistema que se pretende controlar. Este fenómeno no se explicaría por consideraciones filosóficas abstractas, sino que se fundamentaría en la historia de las relaciones militares, comerciales y políticas de los estados nacionales.

Esta propensión se vería facilitada por diversos factores: base demográfica amplia, territorio extenso bendecido por condiciones climáticas y topográficas apropiadas, alto potencial económico y militar, continuidad institucional y vigoroso sentido de cohesión.[17]

De una manera general, estos factores, cuando actuaban combinados, se constituían en un fundamento real de la aspiración expansionista. Históricamente se podía verificar que diversos sistemas nacionales, pequeños desde el ángulo demográfico, geográfico y/o económico, se transformaban en unidades subordinadas o satélites de los sistemas mayores, a menos que supieran maniobrar en una penosa estrategia de equilibrio de poderes en el contexto de una rivalidad de las potencias mayores. Aparentemente, el enfoque tradicional de las relaciones internacionales no ofrece esperanzas a los países pequeños en lo que a la acumulación de poder respecta.

Sin embargo, la validez de estas consideraciones comienza a tambalearse con la aparición de nuevos factores de poder, emanadas en particular de la moderna tecnología. Japón, los pequeños países de Europa Occidental, Israel, entre otros, son ejemplos de países relativamente pequeños que, sin embargo, en virtud de un desarrollo tecnológico e institucional vigoroso han temperado las desventajas derivadas de una precaria dotación de recursos naturales, reducida población, etc. Estos países ejercen en la actualidad una influencia en los asuntos mundiales que no podríamos predecir si nos atuviésemos a los factores tradicionales del poder internacional.

Además de la tecnología existe otro factor —poco estudiado— que parece estar determinando rápidas deseconomías en la posesión de un extenso territorio o de una amplia fuerza militar. De acuerdo con la concepción clásica, una expansión física o política provee beneficios inmediatos al centro imperial, ya sea materias primas a bajo costo, ya sea posiciones estratégicas que habrían de facilitar expansiones ulteriores. Pero en la actualidad no se puede aceptar con facilidad esta tesis. Con la revolución en los sistemas de comunicación, la generalización de la gue-

[17] Para una buena estimación de los factores tradicionales de poder consúltese el texto de Palmers, *op. cit.*, p. 90 ss.

rra psicológica en la que los rivales se desnudan mutuamente, la difusión de valores libertarios y de instituciones y foros internacionales que sirven de vehículo formal a esos valores, y el comercio internacional que se verifica crecientemente entre países industrializados más bien que entre el centro dominante y las unidades satélites: estas circunstancias, entre otras, determinan deseconomías en la expansión imperial. Porque las unidades subordinadas se transforman rápidamente en unidades-clientes que no sólo "dan", sino que también "reclaman". El sistema dominante debe proveer asistencia financiera y militar, a expensas de las necesidades domésticas; debe estar dispuesto a enredarse en conflictos mayores, en un momento tal vez no deseado, en razón de sucesos más o menos imprevistos que pueden registrarse en las unidades de influencia; y debe —también— tolerar diferentes expresiones de rebelión, a veces real y a veces ceremonial, por parte de diversas fuerzas que operan en esas unidades. Las experiencias de los Estados Unidos en América Latina y de Rusia en Europa Oriental y Egipto ilustran la existencia de un nuevo tipo de relaciones entre el centro que controla y la unidad controlada.

En otros términos: pensamos que tanto la literatura política del siglo XIX creada en los centros imperiales tradicionales, y que tendía a glorificar las ventajas de la expansión de la cultura occidental, como la literatura de este siglo, proviniente de los sistemas colonizados y de nuevos centros que aspiran a desplazar a los "envejecidos" imperialismos, nos han legado una visión sustancialmente sesgada de la situación. Los efectos de esta visión serán particularmente peligrosos si tratamos de aplicarla a la actual constelación internacional, en la que invadir y colonizar se convierten en operaciones arriesgadas que pueden debilitar más que fortalecer el centro imperial.

Estas reflexiones tienen implicaciones para los sistemas pequeños. Si éstos no consiguen apropiarse, o al menos, incorporarse al desarrollo tecnológico, constituido considerablemente por "bienes libres" asimilables en principio si el sistema cuenta con una infraestructura institucional adecuada,[18] entonces la desvinculación más que la explotación por parte de potencias mayores es el riesgo que acecha a los menores.

El factor tecnológico no es el único, aunque es el más importante. Está también la política de alianzas, en virtud de la cual un país pequeño puede obtener, con una mínima inversión, un alto margen de seguridad.[19]

---

[18] Acerca de la constitución de una infraestructura y del carácter "libre" de los bienes tecnológicos, véase J. Hodara, *La Productividad Científica: Criterios e Indicadores*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1970.

[19] Un excelente análisis de esta cuestión puede encontrarse en M. Olson Jr.-R. Zeckhauser, "An Economic Theory of Alliances", *The Review of Economics and Statistics*, August 1966.

Desde luego, el establecimiento de alianzas y entendimiento supone la existencia de grupos dirigentes ágiles, informados, poco inclinados a sacramentalizar actitudes e imágenes y a enredarse en su propia retórica.

De todos modos se advierte que el enfoque tradicional de las relaciones internacionales, de sustancial validez cuando se aplica a situaciones pasadas, se revela limitado y hasta erróneo en la actual constelación internacional. La aparición de nuevas circunstancias ofrece algunas perspectivas a los sistemas pequeños, si satisfacen requisitos de desarrollo institucional y tecnológico. Si no las satisfacen, entonces estarían condenados no sólo a una situación de subordinación, según el enfoque clásico, sino a una ruptura permanente en razón de los costos crecientes que observamos en el imperialismo moderno.

II. Imperialismo y Dependencia

Los enfoques inspirados en las teorías clásicas y modernas del imperialismo[20] tienen algunas implicaciones de importancia para nuestro tema. El concepto de país satélite o colonizado se podría asimilar —dentro de esta perspectiva— al de sistema pequeño. La dominación imperial evidenciaría el carácter débil de la unidad colonizada al tiempo que agudizaría esa debilidad básica.

Las modernas teorías sobre la dependencia[21] recogen algunos elementos de las doctrinas clásicas sobre el imperialismo y le añaden nuevos. La pequeñez de los sistemas resultaría de diversas circunstancias históricas y estructurales, determinadas por "la expansión de la civilización occidental" y por "el surgimiento de un tipo moderno de colonialismo organizado y sistemático".[22] Casi todos los ordenamientos institucionales internos estarían trabados y condicionados a esta situación fundamental de dependencia, que tiende a agravarse como resultado de la formación de "grandes empresas corporativas que trajeron a la región (latinoamericana) un nuevo estilo de organización, producción y mercado con nuevos modelos de planificación, propaganda masiva, propaganda y control interno de las economías dependientes"...[23] Tal penetración se realizaría con la complicidad de los intereses privados nacionales.

---

[20] Una buena síntesis de estas doctrinas puede encontrarse en la nueva *Encyclopedia of the Social Sciences*, MacMillan, New York, 1968. Aún siguen teniendo validez las consideraciones de J. Schumpeter, *Social Classes and Imperialism*, Meridian Books, New York 1955.

[21] La literatura al respecto es muy extensa. Véanse diferentes trabajos de C. Furtado, A. G. Frank, F. Cardozo, O. Sunkel, y otros, en los que el tema se trata con énfasis y estilos diversos.

[22] F. Fernández, "Las Pautas de la Dominación Externa en América Latina", *Revista Paraguaya de Sociología*, Diciembre 1970, p. 89.

[23] *Ibid.*

En otro lugar[24] hemos intentado señalar las debilidades de este enfoque, en particular para predecir la evolución de las relaciones entre el centro imperial (norteamericano) y los sistemas latinoamericanos. No las repetiremos aquí. Sólo apuntaremos que el pensamiento de que todos los países latinoamericanos son **igualmente** dependientes y, por tanto, **igualmente** pequeños, nos parece no sólo superficial sino errado. Así, por ejemplo, la debilidad de un país centroamericano —considerando su actual situación institucional— es absoluta en relación a Brasil; y en el marco de los países grandes, es probable que México cuente con ciertas ventajas en sus negociaciones con el centro imperial que acaso Argentina no tenga.[25]

En resumen: considerar a los términos "dependiente" y "pequeño" como intercambiables parece interesante para fines muy limitados; mas, en general, lleva a conclusiones erradas, injustamente adversas a las posibilidades de sobrevivencia y de funcionamiento de los sistemas menores. La demonología y el endeble impulso revolucionario que trasuntan los planteamientos dependentistas difícilmente favorecen el estudio y la práctica racionales de las ventajas comparativas que aún le restan a los países pequeños.

III. Centro y Periferia

Las tesis sugeridas por R. Prebisch en relación a la división del trabajo internacional entrañan algunas implicaciones para los países que, al pertenecer a la "periferia", presentan características similares a los "pequeños". De acuerdo con estas tesis, se distingue un **centro** constituido por los países industriales y una **periferia** de países especializados en la producción agrícola. Se apunta que en el centro no se registra una competencia irrestricta, por lo que los beneficios de la división del trabajo no se distribuyen equitativamente, como indicaba el esquema ricardiano.[26] Como resultado, los términos del intercambio comercial se deterioraron constantemente, afectando la capacidad de importación y de crecimiento de los países periféricos.

Esta vertiente teórica no se limita al diagnóstico de la calidad de las relaciones, sino que sugiere, si bien de una manera harto general y vaga, algunas orientaciones políticas que, de ser aplicadas, podrían modificar

---

[24] J. Hodara, "La Dependencia de la Dependencia", *Aportes*, julio, 1971.

[25] Entre los pocos autores sensibles a estas diferencias se cuenta H. Jaguaribe. Véase también Aviami Li, "La Integración Latinoamericana", *Aportes*, enero, 1971.

[26] Para más detalles consúltese el trabajo de R. Prebisch, en *American Economic Review*, May 1959; véase también el ensayo de W. Baer, "The Economics of Prebisch and the ECLA", en I. Livingstone, *Economic Policy for Development*, Penguin, London, 1971.

la naturaleza de estas relaciones. Mayor intervención del estado, protección a industrias nacientes, transformaciones institucionales en el sector agrícola, integración regional de los mercados: éstas son algunas de las medidas recomendadas para superar las desventajas de una asimétrica vinculación con el centro.

Las tesis prebischianas han provocado críticas de jaez diferente. Algunos[27] autores han objetado el carácter reformista y hasta anti-revolucionario de las medidas aconsejadas por el diagnóstico; otros han advertido que no existen suficientes evidencis de un progresivo y constante deterioro en los términos del intercambio.[28] Por nuestra parte pensamos que las medidas recomendadas pecan no sólo de extrema vaguedad, sino que toman en consideración la naturaleza conflictiva de diversas cuestiones derivadas de la misma periferia. Por ejemplo, los esquemas de integración ofrecen, sin duda, soluciones a problemas comunes, mas también agudizan, acaso sin quererlo, la expresión de rudos intereses nacionales. Asimismo, las tesis parecen sugerir que los beneficios se han de distribuir equitativamente y en plazos similares entre los miembros de la periferia que decidan acometer el cambio de las reglas del juego. Mas existen indicios de que esta distribución de beneficios no puede ser equitativa ni en el corto ni en el mediano plazo, y que las élites gobernantes de cada uno de los sistemas no están en condiciones de tolerar los efectos del largo plazo.[29]

Como quiera que fuere, este enfoque nos conduce a visualizar a los sistemas pequeños como un conglomerado de países periféricos en relación a un centro; son pequeños porque están en la periferia, y no podrán salir de ella a menos que se decidan a hacerlo en un esfuerzo mancomunado, asistido o al menos tolerado por el centro que, según las tesis prebischianas, debería ser sensible a las reclamaciones de carácter ético y emocional que desde la periferia se le viene haciendo.

IV. Las Teorías Integracionistas

El estudio de los sistemas nacionales pequeños puede beneficiarse sin duda de las tesis que se vienen formulando en relación de los esquemas de integración supranacional. La literatura sobre el tema es abundante.[30]

---

[27] Por ejemplo, R. Ramírez Gómez, *ECLA, Prebisch, and the Problem of Latin American*, Social Science Institute, Washington University, 1966.

[28] Véase el artículo de P. T. Ellsworth, en I. Livingstone, *op. cit.*

[29] Estas consideraciones se asientan en la reciente crisis suscitada en el Mercado Común centroamericano. Véase S. I. Fagan, *Central American Economic Integration*, University of California, 1970.

Diversos autores coinciden en señalar que en una situación de creciente concentración del poder los países pequeños —geográfica, demográfica o económicamente hablando— pueden encontrar una tabla de salvación en los proyectos de integración. Esta afirmación estaría validada por la experiencia del mercado común europeo, cuyos miembros ha conseguido no sólo sobrevivir sino que están acumulando una capacidad financiera y tecnológica inusitada.

No es fácil sustraerse a la fascinación que los esquemas integracionistas ejercen, al menos desde el ángulo intelectual. A expensas de reducidas y provincianas soberanías se alcanzan marcos de actividad más amplios. La unión de los pequeños sumaría una unidad cualitativamente diferente y superior al poder relativo de cada miembro.

Sin embargo, las dificultades para integrar países en vías de desarrollo parecen ser mucho más graves que para el caso de los países industriales. Porque los primeros deben solucionar diferentes crisis de carácter y alcance nacionales al tiempo que se incorporan a esquemas de integración donde surgen cuestiones que en el corto plazo agudizan conflictos preexistentes, cuando no producen nuevos. Y los conflictos consustanciales a la integración son particularmente graves cuando los sistemas candidatos a la integración revelan características relativamente comunes desde el ángulo cultural, mas diferentes en lo que a dotación de recursos, capacidad de negociación y continuidad institucional respecta.[31]

De todos modos, la literatura consagrada a la integración nos ha legado importantes indicaciones acerca de las perspectivas del funcionamiento de sistemas pequeños. El impacto diferencial de las economías de escala, la dependencia del comercio exterior, la especialización industrial, las transacciones de símbolos y mensajes entre sistemas diversos: estos temas se ven esclarecidos y enriquecidos por el enfoque integracionista.[32]

V. Teorías sobre Crisis de Identidad

He aquí otra veta doctrinaria de la cual se puede derivar una mayor comprensión de ciertos problemas psicosociales que parecen afectar a los

---

[30] Entre otros, puede consultarse la reciente compilación de estudios sobre integración elaborada por O. Sunkel (ed.), *Integración Política y Económica*, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1970.

[31] Consúltese, por ejemplo, *The Process of integration among the Carifta Countries*, E/CN. 12/886, 15 March, 1971. Y de una manera más general, D. Felix, *The Political Economy of Regional Integration in Latin America*, Studies in Comparative International Development, Washington University, 1969-1970.

[32] Para detalles puede consultarse a K. W. Deutsch et. al., "Population Sovereignty, and the Share of Foreign Trade", *Economic Development and Cultural Change*, July, 1962; es de importancia, también, la polémica de D. S. Keesing y B. Balassa, en *American Economic Review*, June, 1968 and March, 1969.

sistemas pequeños de una manera singular. Desde la segunda guerra mundial diferentes estudiosos han sostenido que el desarrollo es, en definitiva, un proceso de cambio de actitudes frente a distintos temas del comportamiento natural y social; la meta de cambio estaría dada por el esquema de valores de aquellos países que han alcanzado el progreso sostenido. Explícita o implícitamente, se ha aceptado un esquema de reflexión neo-evolucionista, ya que por medio de la "modernización", la "endoculturación", o el "efecto demostración", se incorporarían las orientaciones típicas de los centros industriales. Sólo en los últimos años se ha prestado atención al hecho de que esta incorporación de valores no es una operación indolora y automática, sino que va acompañada de situaciones conflictivas suficientemente ásperas como para despertar nostalgia por "los valores que se perdieron". El fenómeno se aplicaría a los sistemas pequeños, incapacitados para resistir la agresión cultural que se despliega, deliberada o indeliberadamente, desde los centros mayores.

Ciertamente, las crisis de identidad no afectan solamente a los países pequeños; pero pareciera que en ellos son particularmente más agudas en especial cuando no poseen una tradición vigorosa sostenida lealmente por un grupo de intelectuales nativos. Y es que al advertirse la superioridad económica e ideológica del sistema mayor se generan fuertes presiones que pueden llevar a la deserción del sistema menor, o a diferentes modalidades de enajenamiento y auto-odio respecto de este último sistema. En cualquier caso, si un país pequeño no soluciona favorablemente su crisis colectiva de identidad, entonces su capacidad par sobrevivir se ve considerablemente comprometida, ya sea porque cunde un sentimiento de deslealtad y falta de fe en el sistema, ya sea porque las élites gobernantes se inclinan por adoptar una visión milenarista y hueca de las "enormes virtudes" que poseen. Ni el comportamiento auto-flagelante ni la difusión compulsiva de virtudes imaginadas ofrecen un fundamento racional sobre el cual se pueda articular una inteligente política de sobrevivencia.

Ciertamente, hay países pequeños que han logrado preservar un conjunto de tradiciones singulares que proveen un vigoroso sentido de identidad; asimismo, existen países grandes que de a ratos parecen perder su sentido de unidad. Sin embargo, se debe reconocer que, de una manera general, los dilemas de la identidad, los riesgos del parroquialismo, la compensación milenarista, la deslealtad apenas racionalizada por la adopción de "valores universales" se presentan con mayor nitidez en los sistemas menores.[33]

---

[33] Referencias indirectas a estas cuestiones, pero de especial interés, el lector encontrará en la polémica de H. G. Johnson con D. Patinkin, a propósito de "éxodo de cerebros". Véase W. Adams (ed.) *The Brain Drain*, MacMillan, New York, 1968.

VI. El Control Internacional de la Violencia

Aún no se han articulado enfoques teóricos en torno a la posibilidad de que los sistemas menores adquieran una capacidad de agresión aparentemente desproporcionada a su desarrollo industrial o a su potencial militar. Sin embargo, se advierte en la literatura una creciente preocupación por este tema.[34]

En general, se podría decir que todo tiempo que la violencia es ejercida dentro del sistema pequeño —subdesarrollado, vulnerable, provincial, periférico— entonces provoca escasa inquietud en los centros industriales, en la medida que no posean en él intereses vitales. Más aún: si nuestras apreciaciones acerca de las futuras relaciones entre los sistemas industriales y las unidades coloniales son correctas, entonces podríamos afirmar que la violencia permanente se constituirá en una de las características internas de los sistemas menores, que resultarían incapaces para solucionar sus problemas domésticos.

Sin embargo, la violencia contamina. La visión de constantes luchas y los ecos de los valores absolutos que en ellas se manejan pueden crear nuevos problemas de control social en los centros industriales, en particular entre los importantes grupos universitarios. La rebelión estudiantil en los Estados Unidos y la literatura clandestina en la Unión Soviética parecen indicar que los intentos de "rebelión" pueden inspirarse en los valores de una "conciencia universal" que se dramatizarían al advertirse la suerte de los sistemas menores. En otras palabras, surgiría una aspiración a cumplir **acabadamente** los valores impartidos en los centros industriales y se reclamaría mejorar la situación de aquellas naciones que se ven incapacitadas para resolver sus problemas. Si tal reclamación no es satisfecha, entonces se ejercería la violencia dentro del sistema mayor, siguiendo las tácticas, los símbolos y las orientaciones probados ya en la periferia.

Se observa, sin embargo, otro fenómeno que encierra peligros más concretos para el equilibrio internacional del poder, tal como lo conciben los sistemas mayores. Nos referimos al hecho de que existan hoy recursos militares que sistemas menores pueden conseguir a un bajo costo y con los que, sin embargo, pueden ejercer ostensibles presiones. El arsenal biológico —y aún el atómico— está relativamente abierto a élites de países pobres y débiles. Y cuando la posibilidad de acceso se combina con orien-

---

[34] Hemos encontrado importantes ideas sobre este tema en Z. Brezinski, *Between Two Ages*, The Viking Press, New York, 1970.

taciones nacidas en el resentimiento o en una exagerada auto-evaluación. entonces cabe la posibilidad de que el sistema pequeño ejerza un chantaje difícilmente controlable por parte de las potencias mayores. Situación peregrina que seguramente inquieta a las élites que están tomando las decisiones de trascendencia internacional.

Estos comentarios nos revelan que no todo es debilidad en los sistemas menores. En ciertas circunstancias, habrán de causar preocupaciones a los sistemas mayores, en particular si saben maniobrar en el actual sistema de clientelas y en la adquisición selectiva de ciertos recursos de violencia.

Algunas Conclusiones

Con base en esta breve incursión en el estudio de los sistemas nacionales pequeños se puede comprobar que existen aspectos conceptuales que aún esperan ser esclarecidos. Hemos avanzado en la comprensión de los determinantes de debilidad y potencial relativos, mas no suficiente. La indagación reclama un enfoque multidisciplinario, dado el carácter complicado del funcionamiento de los sistemas liliputienses.

Pero no sólo el enfoque multidisciplinario es necesario. Se requiere también un intenso control emocional de los investigadores. Porque es fácil deslizarse a pensar que los países pequeños tienen desventajas absolutas en la actual estratificación del poder internacional, o, en un gesto de omnipotencia, apuntar que sus probabilidades de sobrevivencia están garantizadas.

Si el lector comienza ahora a sentir que los sistemas pequeños no sólo deben provocar nuestra piedad, cuando se tambalean o son devorados, o nuestra admiración cuando resisten el agresivo paternalismo de los poderes mayores sin sacrificar las virtudes institucionales internas, sino que merecen un estudio serio y honesto —nos sentiremos de veras gratificados.