

ALEXANDER WENDT, *SOCIAL THEORY OF INTERNATIONAL POLITICS*,
CAMBRIDGE, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, CAMBRIDGE STUDIES
IN INTERNATIONAL RELATIONS 67, 1999, 429 PP.

En los últimos años, la academia estadounidense dedicada al estudio de las relaciones internacionales ha protagonizado giros interesantes. El fin de la Guerra Fría, el incremento de las interacciones transnacionales, el surgimiento de temas de interés común para Estados y sociedades, pusieron en cuestionamiento el canon del paradigma realista y neorealista que dominó las interpretaciones de la política internacional luego de la posguerra. Entre las visiones innovadoras que circulan hoy en día entre académicos y estudiantes de relaciones internacionales, están los enfoques constructivistas, cuyo eje de análisis, en vez poner énfasis en factores materiales como el poder o la economía mundial, intenta explicar la dinámica del orden internacional por el impacto de las ideas, creencias, normas, e identidades de los actores. No es que para este enfoque los intereses económicos y las capacidades materiales de los Estados no sean importantes, sino que éstos deben entenderse en función de la comprensión y conceptualización que hacen de los mismos estos acto-

res. Las ideas y creencias, las identidades y normas, moldean al poder y a los intereses; les dan un sentido, les proveen de un significado sobre el cual éstos pueden organizar sus comportamientos.¹

Entre los autores y textos centrales de este enfoque se destacan John Ruggie y su *Constructing the world polity* (Londres: Routledge, 1998); el libro editado por Vendulka Kubáľková, Nicholas Onuf y Paul Kowert, *International Relations in a Constructed World* (Londres: M. E. Sharpe, 1998); el texto también editado por Yosef Lapid y Friedrich Kratochwil, *The Return of Culture and Identity in IR Theory* (Boulder: Lynne Rienner, 1996); y ahora, el libro sobre el que concentro mi comentario, *Social Theory of International Politics*, de Alexander Wendt. Con este libro, vale decir, se cierra el ciclo de una producción de casi diez años en la dirección de consolidar esta perspectiva en el estudio del orden internacional.

Alexander Wendt, autor de uno de los artículos precursores de la perspectiva constructivista,

"Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics" (International Organization, Primavera 1992), es profesor asociado de ciencias políticas de la Universidad de Chicago. En su nuevo libro, sin embargo, corrige y profundiza el argumento de este artículo desarrollando, desde una visión sistémica, lo que el autor define como una ontología del sistema de Estados o una ontología del sistema internacional. Wendt sostiene la necesidad de analizar las culturas predominantes en la política internacional, que según el autor serían la cultura Hobbesiana, Lockeana y Kantiana.² Dichas culturas determinarían la estructura del sistema, en la medida en que estas formaciones culturales se distribuyan en el sistema internacional. Si para los *neorealistas* lo que determina el orden internacional es la distribución de poder material, para los constructivistas, según Wendt, lo determinante sería la distribución de conocimiento compartido. Sin caer en una posición radical, dentro de la cual no existiría ninguna base material en la constitución de la realidad social, el autor acepta la existencia de hechos materiales brutos sobre los cuales se establecerían los conocimientos compartidos sobre el orden internacional. Sin embargo, la premisa central de los constructivistas se sitúa en que el poder, las instituciones y los intereses que influyen en la dinámica del sistema internacional están constituidos por ideas

y contextos culturales, lo cual es diferente a plantear que son causadas por los mismos.

Alexander Wendt critica la contraposición convencional entre ideas y poder por parte de las ciencias políticas contemporáneas. Se piensa que, siendo ambas variables diferenciadas, explican resultados distintos. Para los constructivistas, por el contrario, esta diferenciación no es epistemológicamente válida por cuanto las llamadas "variables objetivas" también están constituidas por ideas. Es más, la estructura profunda de la realidad social, en la que se incluye el orden internacional, está constituida por percepciones y creencias que se difunden internacionalmente, y así modelan las fuerzas materiales. El enfoque constructivista también corrige la posición *neoliberal* en la que se contraponen ideas, normas e instituciones a las variables poder e intereses. Los *neoliberales* otorgan a las ideas e instituciones una cualidad causal sobre las fuerzas materiales. Para los constructivistas, lo relevante del papel de las ideas en el sistema internacional no está en lo causal sino en su capacidad constitutiva. El punto no es que el poder o intereses de los Estados no son importantes sino que su constitución no tiene como base a fuerzas materiales sino a ideas; que funcionan y son posibles al interior de contextos culturales, los mismos que determinan la estructura del sistema internacional.

Por ello, otro aspecto específico del enfoque constructivista es trascender los modelos de explicación causal en la comprensión del sistema internacional. Los materialistas privilegian formas de conocimiento basados en determinaciones causales, es decir, averiguan el porqué de los fenómenos sociales (¿por qué ocurrió la Segunda Guerra Mundial? ¿por qué desapareció el bloque comunista?). Los constructivistas, en cambio, dan más importancia a las relaciones constitutivas y les preocupa preguntas referidas a qué es o cuál es la naturaleza de un fenómeno o cómo éste ha sido posible (¿qué es la soberanía? ¿Cómo fue posible la Segunda Guerra Mundial?, etc.).

Al ser el orden internacional parte de la realidad social y no del mundo natural, el reto fundamental de investigación constituye estudiar el efecto de las ideas en el orden internacional, y establecer las relaciones constitutivas que hacen posible los fenómenos internacionales. Este efecto de las ideas es básicamente de carácter constitutivo en vez de causal. Por ello, la comprensión constitutiva de los fenómenos internacionales antes que su explicación por la vía de asociaciones causales es el objetivo principal del conocimiento constructivista. El enfatizar en métodos de interpretación y análisis de discurso debe tener, por tanto, preeminencia sobre el establecimiento de relaciones causa-efecto, sin que por ello se deba pensar que

los dos enfoques son excluyentes y no pueden complementarse.

El planteamiento de que los intereses de los Estados estén constituidos por ideas, abre una posibilidad para la deliberación, el aprendizaje y la negociación como vehículos de la política exterior. Abre la perspectiva de mirar el sistema internacional de manera reflexiva, es decir, de una forma en que los actores tomen conciencia de sus acciones y percepciones. No obstante la tendencia conservadora de las culturas, esta auto-reflexividad o reflexividad colectiva del orden internacional podría constituirse tanto en una herramienta de cambio y transformación estructural, como de control y regulación racionales de procesos internacionales. Ello no es posible desde las teorías convencionales de relaciones internacionales. Ni el *neorealismo* ni el *neoliberalismo* pueden evitar una perspectiva determinista del sistema de Estados. Para Wendt, la agencia y la estructura guardan una relación de mutua constitución. Los Estados son los agentes predominantes, aunque no los únicos, del sistema internacional. Su condición de agentes los hace avanzar ciertos intereses; ostentar capacidades; construir una cierta identidad. Como actores definen, además, estrategias y se mueven en el sistema internacional de acuerdo a ellas. Sin embargo, dicha definición de intereses y el marco de sus posibilidades ocurre y es posible al interior de la estructura cultural que permite un rango de

autoreflexividad. El autor otorga a los Estados, en tanto que agentes, características antropomórficas. La posibilidad para el cambio y la transformación del orden internacional está allí, no obstante el carácter conservador de las culturas.

Todos estos elementos hacen del enfoque constructivista una perspectiva que debe ser analizada con detenimiento por los interesados en comprender el complejo orden internacional que surgió con el fin de la Guerra Fría. Queda mucho por debatir; sin embargo, estas visiones refrescantes merecen ocupar

un lugar en nuestra agenda académica. El libro de Alexander Wendt cumple de sobra con este propósito.

César Montúfar

NOTAS

1. Para una explicación del enfoque constructivista de las relaciones internacionales, en comparación con las perspectivas *neorealista* y *neoliberal*, ver Stephen M. Walt, "International Relations: One World, Many Theories", en *Foreign Policy*, No. 110 (primavera), 1998.

2. Wendt entiende por cultura un amalgama de conocimientos compartidos, normas, instituciones, ideologías, costumbres, reglas.

INFORME MELTZER: EL DISEÑO NORTEAMERICANO DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

El desarrollo del capitalismo siempre ha estado marcado por la presencia periódica de crisis financieras;¹ sin embargo, desde la segunda mitad de los años ochenta, la repetición, cada vez más frecuente, de ese tipo de eventos en diversas latitudes ha sido una característica principal del funcionamiento del capitalismo global.

En el período reciente es preciso destacar tanto la profundidad de las crisis financieras, que asumen la forma de lo que se han denominado como las "crisis gemelas": monetaria y cambiaria; y, sobre todo, la rapidez de su transmisión al resto del mundo, involucrando incluso a paí-

ses cuyas políticas económicas se consideraban sanas, aun por parte del FMI, afectando a economías cuyos indicadores de crecimiento e inflación, así como otros equilibrios macroeconómicos básicos, se consideraban excelentes.

Por otro lado, a diferencia de lo que sucedió en todas las crisis financieras anteriores a la Segunda Guerra Mundial, en las registradas desde la década de 1980, jugaron un papel fundamental un conjunto de instituciones financieras multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a los cuales se agregarán más tarde los bancos de tipo regional; para tener la perspecti-

va total del marco institucional de posguerra cabría agregar al GATT, como un acuerdo destinado a impulsar un proceso de reducción de los aranceles aplicados a los flujos comerciales, mediante rondas periódicas de negociaciones multilaterales.

Las más poderosas de tales instituciones, creadas a la salida del conflicto, el Banco Mundial y el FMI, fueron diseñadas para solucionar los problemas generados por las significativas fluctuaciones de los tipos de cambio, la generalización de las devaluaciones caracterizadas como "empobrecedoras del vecino", el cierre de las economías y los movimientos de capitales desestabilizadores, que llevaron a la implantación de controles en numerosos países. Ese tipo de medidas, junto a otras, provocaron una verdadera guerra económica en los años treinta, que desembocó finalmente en el enfrentamiento armado mundial.²

Como la investigación histórica lo ha demostrado, esas instituciones fueron diseñadas bajo la influencia norteamericana directa; al respecto cabe recordar la clásica disputa entre el representante británico, Keynes, y los delegados norteamericanos, Morgenthau y White, respecto de la definición del alcance y funciones del FMI y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, hoy el Banco Mundial.

El funcionamiento de dichas instituciones estuvo marcado por la Guerra Fría que prevaleció en el mundo en la mayor parte de la se-

gunda mitad del siglo veinte.

Las responsabilidades asignadas originalmente a las instituciones creadas en Bretton Woods eran las de promover la liberalización del comercio y de los controles cambiarios, defender un sistema de paridades fijas pero reajustables entre las monedas; y apoyar a la reconstrucción de las economías europeas y al desarrollo en el mundo en el largo plazo.

El contexto en el que actúan esas instituciones multilaterales ha cambiado profundamente en las últimas cinco décadas. Entre las principales transformaciones se destacan: la eliminación del sistema de paridades fijas reajustables, reemplazado por una flotación generalizada, desde comienzos de los años setenta; el crecimiento vertiginoso de los flujos internacionales de capital privado, que superan ampliamente a los flujos oficiales; y el fin de la Guerra Fría.

Los gobiernos y los intereses privados transnacionales, sobre todo los del sector financiero, aspiraban a que dichas instituciones pudieran constituirse en una red que, en el mejor de los casos, impediría la ocurrencia de dichas crisis y en el peor, limitaría sus efectos.

Sin embargo, las críticas al accionar de estas instituciones se multiplicaron en los últimos años, en particular luego de las crisis mexicana y asiática. Altos responsables de los países industrializados; funcionarios de organizaciones e instituciones multilaterales; economistas y acadé-

micos de diversos países, cuestionaron la capacidad del FMI para anticipar las crisis financieras, evidenciada en esos dos eventos. Igualmente se multiplicaron las dudas e interrogantes respecto de la propiedad de las políticas que impulsaba el Fondo para enfrentar las crisis. Para muchos, las políticas del FMI habían profundizado la recesión y los costos económicos y sociales en las economías afectadas por las crisis. No pocos mencionaban el sesgo político que marcaba sus acciones.

El debate abarcó numerosos temas, incluyendo a la política económica y al desarrollo, pero tendió a concentrarse en el diseño de la denominada "nueva arquitectura financiera internacional" (NAFI). Los estudios relevantes se han multiplicado desde el segundo semestre de 1997, con perspectivas, desde luego muy diversas;³ el FMI y entidades de investigación vinculadas a Washington han privilegiado la visión desde los intereses de los países industrializados, que abogan por cambios menores en las instituciones, los mercados y las prácticas que gobiernan las actividades económicas y financieras internacionales;⁴ hay otros trabajos que plantean una reforma sustancial de la estructura institucional y regulatoria del sistema financiero internacional, desde la perspectiva de los países menos desarrollados.⁵

La inesperada y relativamente rápida recuperación de los mercados financieros internacionales luego de

la crisis asiática, ha mitigado el debate y ha fortalecido la posición de los sectores oficiales, que destacan la necesidad de incorporar solo ajustes menores en el funcionamiento del sistema financiero internacional; de hecho, el FMI y otras instancias oficiales reconocen únicamente la necesidad de "fortalecer la arquitectura del sistema financiero internacional".⁶ En esa perspectiva, los cambios se concentran en los temas de: transparencia y mayor disponibilidad de información; el establecimiento de estándares y códigos de buena práctica internacionalmente aceptados; el fortalecimiento del sector financiero, incluyendo a bancos y a instituciones oficiales, así como una mayor supervisión y regulación; el involucramiento del sector privado en la prevención y en la solución de las crisis; y el cambio de las facilidades financieras del FMI, creando nuevos instrumentos de prevención de crisis y revisando sus facilidades financieras no concesionales.

En ese contexto, cuando el Congreso de los Estados Unidos aprobó un aporte de 18 mil millones de dólares como fondo adicional para el FMI, en noviembre de 1998, estableció la Comisión Asesora sobre Instituciones Financieras Internacionales (IFIAC: International Financial Institutions Advisory Commission), con el fin de analizar el papel que jugarían en el futuro siete instituciones financieras internacionales: el FMI, el Banco Mundial, los bancos regionales como el BID, el Banco

Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo, la OMC y el Banco de Pagos Internacionales.

El informe de dicha comisión, presidida por Allan Meltzer, profesor de la Universidad Carnegie Mellon, y con la participación de economistas como Sachs y Bergsten, fue hecho público en marzo del pasado año⁷ y generó mucha polémica, tanto por sus planteamientos, que resumimos a continuación, como por las discrepancias que se produjeron en la misma y que se expresaron en el voto negativo de 3 de los 11 miembros.

A pesar de las discrepancias, existió unanimidad de la comisión en dos puntos básicos: "1. que el FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales deberían cancelar la totalidad de las deudas de los países pobres altamente endeudados (HIPC), que implementen una estrategia efectiva de desarrollo económico y social, conjuntamente con el Banco Mundial y las entidades regionales de desarrollo; y 2. que el FMI debería restringir sus préstamos al aprovisionamiento de liquidez de corto plazo. La práctica actual de otorgar préstamos de largo plazo para reducción de la pobreza y otros fines debería terminar".⁸

Los ejes fundamentales del informe se concentran en el análisis del FMI y del Banco Mundial. Se parte destacando el cambio registrado en el entorno económico en el cual nacieron ambas entidades; así como la expansión de las funciones del FMI, desde el financiamiento de corto pla-

zo para la balanza de pagos y para sostener las paridades cambiarias, que prevaleció en una primera etapa, hasta comienzos de los años setenta, hasta su papel actual, "administrando las crisis financieras en los mercados emergentes, como prestamista de largo plazo para muchos países en desarrollo y ex comunistas, asesor y consejero para muchos países; y, recolector y difusor de datos económicos de sus 182 miembros".⁹

Respecto de los bancos de desarrollo, el informe destaca los altos costos y la limitada eficacia de sus operaciones; por ejemplo se anota que solo 1 de cada 4 programas del Banco Mundial en África ha logrado resultados satisfactorios y sostenibles.

El Informe Meltzer, en la versión aprobada por la mayoría, presenta la visión que los sectores más conservadores de los Estados Unidos (cabe recordar que Allan Meltzer es un conocido monetarista) tienen sobre la forma en que deberían reestructurarse y funcionar las principales Instituciones Financieras Internacionales (IFI). La misma reposa, entre otros, sobre los siguientes principios básicos: "que el FMI restrinja sus préstamos al corto plazo, para países en dificultades financieras; salvo condiciones excepcionales, los préstamos se darían solo a los países que cumplan condiciones financieras sólidas; los préstamos del Banco Mundial deberían concentrarse en los países de bajos ingresos, sin acceso a los mercados de capitales; los planes de ajuste regio-

nales y para los países de Asia y América Latina deberían ser responsabilidad de cada banco regional".¹⁰

Ante esa constatación, la mayoría de los miembros de la comisión plantea la necesidad de que el FMI retorne a cumplir funciones reducidas a una condición de prestamista de última instancia, para los países miembros solventes, que enfrentan problemas de liquidez. Por definición tales crisis son de corto plazo y el financiamiento tendría corta duración, con tasas penalizadas frente a las del mercado, que desestimularían la demanda de los recursos del Fondo; dichos préstamos estarían respaldados además por precondiciones que apoyarían la "solidez financiera", haciendo innecesaria una condicionalidad excesivamente detallada. Entre esas condiciones se mencionan: límites a la corrupción y riesgos reducidos, en base a la diversificación de cartera; libre entrada y operación para las instituciones financieras extranjeras; bancos adecuadamente capitalizados y un sano manejo fiscal que garantice que los recursos del FMI no financien irresponsables políticas presupuestarias. La mayoría de sus miembros recomienda que los Estados Unidos se oponga a cualquier incremento adicional en la cuota para el Fondo.

Aunque las propuestas del informe Meltzer parecen tener sentido, un análisis más detenido de ellas muestra su fragilidad y los efectos que podría tener su aplicación.

En primer lugar, desde una perspectiva igualmente ortodoxa, pero más realista respecto de la operación de los mercados financieros,¹¹ se defiende la acción de las IFI en los últimos 50 años, afirmando que la situación de muchos países ha mejorado en el período y que las crisis habrían sido peores sin la acción de tales instituciones; también se plantea que las recomendaciones del informe, esbozadas anteriormente, en caso de aplicarse, "socavarían totalmente la capacidad del FMI para manejar las crisis financieras y promoverían, por lo tanto, la inestabilidad global"; por otro lado, se afirma que a pesar del discurso retórico del informe, sus propuestas reducirían la lucha contra la "pobreza global".

No podemos extendernos en el análisis del sustento de dichas tesis; cabe indicar, sin embargo, que este sector de opinión destaca las condiciones macroeconómicas de los países que enfrentan crisis, defiende la necesidad de mantener la capacidad del FMI para "negociar" reformas de política en los países que solicitan sus recursos, considerando que es la única posibilidad de superar las raíces de las crisis; critica como desestabilizador al mecanismo de calificación y descalificación de los países, cuyos criterios serían básicamente financieros; y cuestiona la posibilidad de que el sistema de precalificación pueda excluir del apoyo financiero a "países de gran importancia sistémica", aumentando el riesgo de mayor desorden económico global.

Bergsten considera que dichos errores se derivan de un análisis equivocado de los procesos de crisis, así como de las acciones que realiza el FMI y de su condicionalidad.

Desde la perspectiva de sectores académicos críticos y de organizaciones no gubernamentales, también se ha analizado el Informe Meltzer,¹² destacando, entre otros aspectos, el manejo de una concepción sumamente estrecha del desarrollo que hace la comisión, marcada por la visión más restringida del Consenso de Washington; su no consideración de los controles de capitales, como una herramienta de política útil para enfrentar las crisis, como lo demostraron principalmente las experiencias de Malasia y China y que aun el FMI ha reconocido; al igual que la excesiva condicionalidad asociada a los programas de reducción de la deuda externa.

Esta tendencia enfatiza la importancia de la apresurada liberalización de los flujos de capital (impulsada por el FMI) y el potencial desestabilizador de los capitales especulativos de corto plazo, como los principales factores que explicarían las crisis financieras en el período reciente; en consecuencia, se plantean medidas como los controles de capitales y un impuesto como el propuesto por Tobin, sobre los movimientos internacionales de capital, para enfrentar y prevenir las crisis; igualmente destacan la necesi-

dad de atender prioritariamente las demandas de financiamiento para el desarrollo de los países más pobres.

En suma, el Informe Meltzer critica duramente al FMI y al Banco Mundial, desde una posición de defensa a ultranza de los mercados libres; propone reemplazar una parte de la compleja condicionalidad del FMI, por la "disciplina" de los mercados financieros privados internacionales, considerando que ellos funcionan en forma óptima y garantizan la mejor canalización de recursos posible, para todas las economías.

Sin embargo, una de las evidencias que se derivan de las crisis financieras de los últimos 10 años es que los mercados financieros distan mucho de ser perfectos y que su operación es profundamente procíclica, acelerando las crisis, ampliando su duración y agravando sus efectos, sobre todo para los sectores más vulnerables de la población de los países. El Informe Meltzer desconoce estas lecciones. En todo caso, su difusión avivó el debate y generó propuestas más modestas y moderadas, como las del Departamento del Tesoro y de otros sectores. La lectura del Informe Meltzer resulta obligatoria para todos aquellos que quieren comprender el debate y las perspectivas que se manejan en las instancias del poder en el actor hegemónico del sistema monetario y financiero internacional.

Marco Romero C.

NOTAS

1. El mejor análisis de este tema sigue siendo la obra clásica de Charles Kindleberger, *Manias, Panics and Crashes*.

2. Una presentación detallada puede verse en Fred Block, *Los Orígenes del Desorden Económico Internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980; y en R. F. Harrod, *La vida de John Maynard Keynes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

3. Un documento que revisa los principales aspectos del debate que se mantienen vigentes es Yilmaz Akyüz, "The Debate on the International Financial Architecture: Reforming the Reformers", *Working Papers*, UNCTAD, No. 148, Ginebra (abril), 2000.

4. Entre los trabajos más destacados se incluyen: "Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture", Hills Carla and Peter Peterson, Co-chairs, Morris Goldstein, Project Director, Institute for International Economics, Washington (september), 1999; y Eichengreen Barry, "Toward a New International Financial Architecture", Washington (february), 1999. El FMI ha publicado un breve resumen de la situación actual, desde la corriente principal del pensamiento, ver "Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System" (july 31), 2000.

5. Entre los principales estudios con esta perspectiva podrían incluirse los siguientes: José Ocampo, "La Reforma Financiera Internacional: Una Agenda Ampliada", CEPAL, 1998; el Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas: "Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Internacional" (22 de enero), 1999; Stephany Griffit-Jones

and José Ocampo with Jacques Cailloux, "The Poorest Countries and Emerging International Financial Architecture", 1999; y varios autores, "Hacia un sistema internacional estable y predecible y su vinculación con el desarrollo social, CEPAL, Serie Temas de Coyuntura, No. 8, Santiago de Chile (enero), 2000.

6. IMF, "Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System" (july 31), 2000.

7. Allan Meltzer, Report of the International Financial Advisory Commission, Washington D.C., 2000.

8. *Ibid.*, p. 3.

9. *Ibid.*, p. 4.

10. Ver Martin Wolf, "Les recommandations de la Commission Meltzer", en *Problèmes économiques*, No. 2669 (14 juin), 2000, tomado de *Financial Times*, No. 8 (mars), 2000.

11. Ver Fred C. Bergsten, "Reforming the International Financial Institutions: A Dissenting View", Institute for International Economics (march 9), 2000.

12. Entre los principales textos pueden incluirse los siguientes: Christian Weller, "Meltzer Report Misses the Mark", Economic Policy Institute, Issue Brief, No. 141 (april 13), 2000; Sarah Anderson and John Cavanagh, "Soportando la Carga. Impacto de la crisis financiera global sobre los trabajadores y Agendas Alternativas para el FMI y Otras Instituciones", ATTAC, Francia, 2000; y, Sarah Anderson, "IMF: Reform, Downsize, or Abolish", Draft Version, 9/01/00. Otro estudio muy interesante que analiza estos temas antes de la publicación del Informe Meltzer es: David Félix, "Repairing the Global Financial Architecture. Painting Over Cracks vs. Strengthening the Foundations", *Foreign Policy in Focus*, Special Report, No. 5 (september), 1999.

DIEGO CORDOVEZ, *NUESTRA PROPUESTA INCONCLUSA, ECUADOR-PERÚ: DEL INMOVILISMO AL ACUERDO DE BRASILIA*, SERIE ESTUDIOS INTERNACIONALES, QUITO, CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR/CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL, 2000, 272 PP.

Por más de un siglo el “problema internacional” del Ecuador fue el conflicto territorial con el Perú, que marcó negativamente nuestra identidad. Su arreglo parecía imposible. Mencionar alternativas que no fueran las maximalistas era peligroso. Por ello fue meritorio el intento inicial que hizo el presidente Hurtado por gestar un consenso nacional para hallar una solución sensata. Y por ello fue un gran acierto el del presidente Borja plantear el arbitraje del Papa sobre el asunto.

La iniciativa no fue aislada. Luego de roces fronterizos y acercamientos diplomáticos, el presidente Borja y su canciller Diego Cordovez formularon una propuesta que promovía un arreglo mediante la negociación política. Por ello, el libro de Cordovez se llama *Nuestra propuesta inconclusa, Ecuador-Perú: del inmovilismo al Acuerdo de Brasilia*.

La obra establece los antecedentes, condiciones y contenido de la propuesta. Destaca que logró, primera vez en la historia, una contrapropuesta del Perú, presentada por el presidente Fujimori en su visita de 1992. Luego el libro analiza el proceso posterior, cuyos hitos fueron el

deterioro de las relaciones hasta la Guerra del Cenepa de 1995, la Paz de Itamaratí, el largo camino de la negociación y la “recta final” que condujo a la firma de la paz.

La tesis fundamental de Cordovez es que, luego de lograr un viraje histórico con la propuesta del arbitraje y de conseguir que se colocara el tema en el campo de la solución política, el nuevo gobierno iniciado en 1992 no continuó la línea trazada y la conducción de su política exterior permitió que sobreviniera un enfrentamiento. El autor considera que en el 95 el país se metió en un callejón sin salida al admitir, sin nada a cambio, la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, teniendo que aceptar luego un arreglo que no privilegió la negociación política, sino aspectos jurídicos que nos desfavorecían. Cree, en consecuencia, que el acuerdo pudo ser distinto y mejor, pero al mismo tiempo ve la paz en términos positivos y nos invita a mirar hacia adelante con optimismo.

El libro está muy bien escrito, cuidadosamente construido y sólidamente documentado. Es un aporte para el conocimiento de nuestro

pasado reciente y un modelo para obras de su género. Pero a propósito de género, se debe recordar que el autor lo entiende como “memorias de episodios, de lugares y de gente”. Se trata, pues, de unas “memorias” en donde se expresa una visión autorizada pero personal de la realidad. Aquí el protagonista fundamental es el propio autor, a quien no se le puede pedir una visión general o un *vademecum* aséptico, aunque se pueden debatir sus puntos de vista.

Una vez delimitada la naturaleza de la obra, voy a expresar un criterio personal sobre ella. Coincido con su visión general y con muchos de los elementos que plantea. Especialmente creo que una de sus tesis centrales, que sostiene que, a partir del giro dado por la propuesta de arbitraje papal y la contrapropuesta del Presidente peruano, debía el Ecuador insistir en una solución política

negociada, más bien que en una salida jurídica. Pero discrepo sobre algunas de sus interpretaciones y énfasis en particular. Me parece, por ejemplo, que si bien los gobiernos posteriores no debieron abandonar, a lo largo del proceso de arreglo, la tesis del arbitraje papal, esa tesis era un recurso de negociación más que una meta.

Habrán personas que acepten totalmente las tesis del autor o, por otro lado, quienes tengan posturas antagónicas. Por ello la obra de Cordovez provocará otras versiones y quizá otros libros, al mismo tiempo que ofrece una base sólida para debatir con altura sobre un largo conflicto que, ciertamente, debemos superar, pero de ninguna manera podemos ignorar.

Enrique Ayala Mora,
PhD Oxon. Historiador
Universidad Andina Simón Bolívar