
A Propósito del Conflicto Perú-Ecuador ¿La Cancha se ha Achicado?

EDUARDO HERNANDO NIETO

Profesor de Filosofía del Derecho y Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y en la Academia Diplomática del Perú.

Hace ya varios meses atrás cuando me encontraba tomando examen oral a un oficial de la Marina de Guerra del Perú (sobre Ciencia Política por cierto) y el tema de la solución del conflicto Perú - Ecuador estaba a la sazón en el candelero, inevitablemente el examen tuvo que concluir discutiendo este problema. Quizá, para su sorpresa yo le expresé desde un inicio mi rotundo rechazo al acuerdo conseguido, de alguna manera el tampoco estaba totalmente satisfecho con lo conseguido pero me decía que había un gran logro del gobierno, pues al cerrarse las fronteras e iniciarse así el proceso de colocación de los hitos las cosas comenzaban a cambiar de modo substancial y esto era desde un punto de vista militar una ventaja estratégica. Así pues, era obvio que el entuerto se había reducido (ojo no concluido) y usando un lenguaje caro para un ex-alcalde y broadcaster - ahora de capa caída - y para mucha gente de la televisión concluyó: "Sabes, yo siento que la cancha se ha achicado".

En otras palabras, el asunto quedaba ahora reducido en función de que los mapas ecuatorianos nunca más reproducirían ese "Gran Ecuador" que incluía a casi toda nuestra Amazonía, tampoco habría zonas sin delimitar, por último había también un símbolo emotivo y un reconocimiento que satisfacía el sentimiento herido ecuatoriano (Tiwinza). En consecuencia, quedaban por fin establecidas las bases para realizar el sueño bolivariano de unidad continental y estaba ya desbrozado el camino para construir entonces un importante mercado en Hispanoamérica y quedar a tono con los vientos de la globalización. Pero en realidad, ¿qué significaba en términos políticos este achique de la cancha? y la siguiente pregunta que caía por su propio peso: ¿se achicó realmente la cancha?

Antes de empezar a responder estas preguntas quiero expresar públicamente que siento admiración y una deuda existencial hacia dos personas que estuvieron involucrados en este tema de manera vital, el ex - Canciller Francisco Tudela y el actual Canciller Fernando de Trazegnies, a ambos los conocí cuando era estudiante de la Universidad Católica, después, se convertirían en los asesores de mi tesis de grado para finalmente - una vez que regresé de hacer un postgrado en el extranjero - darme el espaldarazo final e ingresar a la cátedra en la Academia Diplomática y en la Universidad Católica, en esta última teniendo a mi cargo la misma cátedra que el Dr. de Trazegnies dictara con elocuencia por muchísimos años, a saber, Filosofía del Derecho.

Se dice que los buenos alumnos tienden a seguir la huella de sus maestros y no ha contradecirlos. Sin embargo, la resolución del conflicto Perú - Ecuador lamentablemente no me permite seguir esta máxima y quiero expresar así algunas discrepancias de fondo con lo acordado. Sin entrar a las discusiones sobre si fue o no un arbitraje, (que en realidad es una discusión bizantina) o si debió o no consultarse previamente al pueblo Loretano (lo cual para nada es bizantino al contrario, pero la naturaleza de este artículo no nos permite abordar ese tema) quiero dirigirme expresamente a responder solo las preguntas sugeridas. Evidentemente cuando mi alumno hablaba de achicar la cancha esto significaba que la tensión se reducía y se podía sentar las bases para construir la paz con Ecuador. Nadie puede negar que ésta es una aspiración legítima y en este sentido estoy absolutamente seguro que éste fue el propósito e interés que guiaron en todo momento a nuestro Canciller

Trazegnies y a nuestros ex- Cancilleres. Hasta aquí podría decirse que coincidiría plenamente con mis maestros pero no podría decir lo mismo sobre la realización de tan loables objetivos.

Así pues, lo primero que tendría que decir y la primera gran discrepancia con ellos estaría dada por el modo como se enfrentó el problema. En este sentido, lo que debe quedar claro es que el conflicto Perú - Ecuador no fue (¿es?) un problema jurídico. Quizá, en un inicio lo haya sido o haya dado la apariencia de serlo pero el tiempo y su irresolución lo convirtieron definitivamente en un problema político. En consecuencia, si yo logro entonces demostrar que esto es así, estará claro que las fórmulas empleadas para su solución no fueron las idóneas *pues quienes estuvieron negociando lo hicieron no como estadistas que resuelven un conflicto político sino como abogados que interceden en un litigio.*

Tratándose entonces de un conflicto político es preciso introducirnos por un momento en la teoría de los conflictos. En primer lugar, se dice que existe un conflicto a secas "cuando hay una interacción entre dos individuos o grupos cuyos últimos objetivos difieren"¹. Hablaríamos entonces de la existencia de una variedad de perspectivas, creencias, valores, intereses forjados por la acumulación de distintas experiencias entre los actores, sin embargo habría que mencionar que este marco por lo genérico de su concepción podría abarcar desde un litigio por la propiedad de un inmueble o la distribución de una herencia hasta llegar a conflictos étnicos. Es preciso pues comenzar a perfilar mejor nuestro tipo de conflicto pues como veremos más adelante las características de los conflictos políticos serán bastante peculiares y distintas a las características de los conflictos de derecho. Siguiendo entonces con las definiciones generales habría que añadir que ciertamente existen algunos criterios o parámetros para discernir cuando podemos asegurar que nos encontramos frente a un conflicto, y más concretamente - ahora si - ante uno del tipo político.

«... lo que debe de existir entre las partes es una incompatibilidad sobre un bien o bienes escasos que podrían variar (...) desde el hecho de discutir sobre la legitimidad de un gobierno o sobre la extensión de un territorio ...»

Primero, se tendría que decir que sólo hay conflicto cuando las partes entienden que lo hay, en segundo lugar cuando existe una manifiesta diferencia de opinión con respecto a valores, propósitos, intereses y que sea en esta diferencia donde yace la fuente del conflicto, tercero, que las partes del conflicto sean Estados o porciones significativas de la población dentro del Estado y finalmente que el resultado del conflicto sea considerado en extremo relevante para todas las partes². Por todo lo dicho, se colige que lo que debe de existir entre las partes es una incompatibilidad sobre un bien o bienes escasos que podrían variar por ejemplo desde el hecho de discutir sobre la legitimidad de un gobierno o sobre la extensión de un territorio entre otros³.

Por ende, se podría decir que inicialmente el problema entre Perú y Ecuador no fue un conflicto político pues mientras que para el Ecuador existía una suerte de despojo territorial que se había consumado desde la guerra del cuarenta y dos pero que venía ya de un tiempo atrás, y que tras esta guerra se les había cerceado gran parte de su territorio amazónico y se le negaba

así la posibilidad de ser precisamente un país amazónico, para nosotros en cambio, todo había quedado resuelto tras esa guerra y con la firma del protocolo de Río de Janeiro. En ese sentido, y según nos lo habían enseñado en el colegio en realidad no había ningún conflicto con Ecuador. Pero las repetidas impugnaciones del Protocolo por parte de los ecuatorianos más bien contribuirían a crear una atmósfera de litigio jurídico en el que se daba la impresión de que faltaban digamos algunos elementos para ejecutar plenamente "el contrato" (en este caso un tratado internacional con garantes) y había que dejar esto para los "técnicos" (neutrales), esto es, para los abogados internacionalistas.

Empero, a pesar de esto, había que reconocer que a nivel de los pueblos siempre existió roces y rivalidades que comenzaban a ser exacerbadas por ejemplo cuando varios de nuestros compatriotas eran trata-

¹ M Nicholson, *Conflict Analysis* (London: English University Press, 1971)

² H. Miall, *The Peace - makers: Peaceful Settlement of Disputes since 1945* (London: Macmillan, 1992)

³ Peter Wallensteen, "Understanding Conflict Resolution: A Framework" en: *Peace Research, Achievements and Challenges* editado por Peter Wallensteen (Boulder & London: Westview Press, 1988)

dos de manera indigna y hostil en el Ecuador en donde se había larvado por muchos años un sentimiento de encono y quizá hasta de odio en algunos casos hacia nosotros. Ahora bien, las repetidas provocaciones y los continuos avances militares de los ecuatorianos poco a poco harían diluir esta visión de que ya todo estaba solucionado y que no existía conflicto. Así entonces, la última penetración militar realizada en la zona de Tiwinza nos revelaría esta cruda realidad y acabaría con la imagen jurídica de la falta de perfeccionamiento del tratado⁴. En relación a los otros condicionamientos o requisitos mencionados que servirían para definir un conflicto político, evidentemente ellos irrumpirían inmediatamente que se aceptasen las diferencias entre las partes y por eso podíamos decir que eran elementos concomitantes.

Lo que había ocurrido entonces es que se había concretado ya una relación política y conflictiva entre el Perú y Ecuador, que colocaba a *estos dos Estados dentro de una relación Amigo - Enemigo o Nosotros - Ellos* en disputa sobre algo considerado valioso - y que trascendía lo territorial como comprobaremos - y cuyo resultado también sería muy relevante para las partes. Una relación política surgía como lo mencionaba a propósito el politólogo y constitucionalista alemán Carl Schmitt cuando aparecía un enemigo, y este enemigo, "no es pues cualquier competidor o adversario. Tampoco es adversario privado al que se detesta por cuestión de sentimientos o antipatía. Enemigo es sólo un conjunto de hombres que siquiera eventual-

mente, esto es, de acuerdo con una posibilidad real, se opone *combativamente* a otro conjunto análogo. Sólo es enemigo el enemigo público, pues todo cuanto hace referencia a un conjunto tal de personas, o en términos más precisos a un pueblo entero, adquiere *eo ipso* carácter público⁵.

Había pues un enemigo cuando aparecía de manera real el antagonismo y "la oposición o el antagonismo constituye la más intensa y extrema de todas las oposiciones, y cualquier antagonismo concreto se aproximará tanto más a lo político cuanto mayor sea su cercanía al punto extremo, esto es, a la distinción entre amigo y enemigo"⁶. La relación política nos conducía necesariamente a la guerra sea esta real o virtual, o efectiva o potencial pues cada una de las partes quería someter a la otra y se enfrascaban en una pugna o polémica (lucha) por la dominación y más concretamente por el reconocimiento como su superior⁷. Como podemos apreciar entonces toda esta dinámica de la naturaleza política de los grandes conflictos colectivos pasaba completamente desapercibida para la perspectiva jurídica pues ésta desde que se comenzó a desarrollar como Ciencia Jurídica autónoma prescindió de los argumentos morales y políticos (cualitativos) quedándose exclusivamente en las formas y procedimientos (mecanismos de la validez). Sin embargo, es cierto que con la creciente crítica a este modelo autónomo se trató de introducir elementos de distintas naturalezas como por ejemplo económicos⁸ o

⁴ Todavía recordamos cuando el Canciller de Trazegnies admitió que unos de los avances en la negociación con Ecuador era que así como Ecuador había aceptado la validez del protocolo de Río, el Perú también había admitido la existencia real de un conflicto con Ecuador. Sin embargo, discrepamos del fundamento que él dio para afirmar esta realidad y que mencionaba que bastaba la declaración de la otra parte mencionando que existía un problema para que éste fuera una realidad. Es decir, la mera declaración de una parte o una simple denuncia "creaba" el conflicto. Si es que existía un conflicto político tendría que darse otro tipo de relaciones y que éstas tuviesen status de objetividad. Más adelante señalaremos como además de las condiciones establecidas para la existencia de un conflicto es fundamental el reconocer la existencia de una relación política entre los Estados.

⁵ Carl Schmitt, *El Concepto de lo Político*. (Madrid: Alianza, 1991), pp.58-59.

⁶ *Ibid.*, p.59.

⁷ Quien desarrolla esta argumentación de la lucha por el reconocimiento es el filósofo alemán G.W.F. Hegel, y podemos hallar una explicación simple sobre esto en *The End of History and the Last Man* de Francis Fukuyama (Harmondsworth, Middlesex: Penguin, 1992), así dice Fukuyama que "para Hegel tal como para Marx, la sociedad primitiva estaba dividida en clases sociales. Pero a diferencia de Marx, Hegel creía que las diferencias de clase más importantes no estaban basadas en la función económica, como si unos fuese un terrateniente o un campesino, sino sobre la aptitud hacia la muerte. La sociedad estaba dividida entre los amos quienes estaban dispuestos a arriesgar sus vidas y entre los esclavos quienes no eran capaces de arriesgar su vida" p.147. El motor de la vida humana era definitivamente el orgullo que según Fukuyama (siguiendo a Hegel y su intérprete Alexander Kojève) los griegos identificaban bajo el vocablo *Thymos* y que podía ser entendido también como el deseo por el Reconocimiento y en este sentido, como todos los hombres buscaban ser reconocidos como superiores se entendía el estado de guerra permanente en el que se desarrollaron los primeros hombres, esto obviamente hasta que se diese el sometimiento de una parte hacia la otra, esto es, la victoria de uno sobre el otro y la consolidación de la relación amo - esclavo. Por cierto, y esto ya en términos de conflictos reales (guerras) el vencedor tiene ahora si la potestad de imponer sus Valores y su percepción sobre la Realidad de las cosas al vencido.

⁸ Veremos al final como desde nuestra óptica la solución al conflicto Perú - Ecuador se realizó utilizando las formas del Análisis Económico del Derecho que si bien supera las limitaciones del positivismo jurídico reduce las relaciones jurídicas a transacciones económicas.

inclusive los políticos sustentados ahora en la eficacia, empero, en cualquier caso siempre se destacó el talante idealista del derecho en el sentido de que el derecho moderno apelaba a la razón y a la racionalidad y por ello los resultados que podría obtener serían siempre los resultados más óptimos y más ventajosos para ambas partes que podrían ser definidos como ganadores y obviamente sin recurrir a la violencia o la belicosidad sino esencialmente al diálogo pacífico y alturado entre sujetos racionales⁹.

Si tenemos ya identificados los ámbitos y las características de los conflictos de derecho y los conflictos políticos, es tiempo entonces de analizar el modo o la manera como podrían ser resueltos cada uno de ellos. Al respecto, el conocido economista y teórico político Albert Hirschmann analizando la sociedad de mercado contemporáneo caracterizada por el pluralismo de sus componentes señalaba a su vez que ésta se constituía en función a la existencia de los llamados *conflictos divisibles* que se resolvían alrededor de la distribución de la riqueza entre varias clases, sectores y regiones y que se manifestaban principalmente como conflictos de "Más o Menos" y por ende se trataba también de conflictos negociables¹⁰. Al mismo tiempo, existían también los *conflictos indivisibles* que él definía como aquellos que ocurrían en sociedades divididas entre diferencias étnicas, lingüísticas o religiosas y que se plasmaban en función a la relación "Uno u Otro", en este caso y por su naturaleza estos conflictos no eran negociables¹¹. En este sentido, podíamos decir que los conflictos divisibles tendrían como contexto a lo cuantitativo o material y el objeto en disputa podría ser partido o repartido a fin de satisfacer a las partes y liquidar así a las oposiciones, por ejemplo en el caso de una disputa territorial esto

se solucionaría con una distribución concreta, esto es, más territorio o menos territorio. Por su parte, los conflictos indivisibles ya no tendrían como contexto a lo cuantitativo sino a lo cualitativo y en consecuencia la solución no podría ser de la naturaleza más o menos territorio sino que tendría que concluir por ejemplo con el RECONOCIMIENTO total de la otra parte, es decir, un reconocimiento de la otra identidad como igual pues de otro modo se daría un beneficio para una parte a costa del perjuicio de la otra, esto significa que siguiendo los postulados planteados anteriormente por Schmitt, esto implicaría en el fondo transformar al enemigo en amigo, pues el amigo es *igual a nosotros y no diferente*. En síntesis, *dejar el Uno u Otro por el Uno y Otro*.

Más recientemente esta distinción de Hirschmann entre conflictos divisibles e indivisibles se ha perfeccionado con la aparición de los *conflictos estratégicos* y los *conflictos de identidad*, así, los primeros serían equivalentes a los divisibles "que surgen en los sistemas sociales que impelen a la gente a conseguir sus intereses sobre una base competitiva"¹², y el lugar ideal para esto será el mercado con su *homo economicus* que usará su racionalidad y su mente calculadora para depurar las más avezadas estrategias a fin de salir victoriosos en la competencia; en tanto que, los segundos irrumpirán tras las carencias e insuficiencias en la solución de los conflictos de estrategia. Como su nombre lo indica entonces, aquí nos hallamos ante demandas que no tienen nada que ver con objetos materiales, con dineros, vacaciones, territorios, aumentos, carreteras, etc., etc., sino con bienes inmateriales por ejemplo, en el caso de un sindicato que a pesar de haber obtenido un gran aumento continua con su huelga -inexplicablemente para los pa-

⁹ La naturaleza jurídica moderna surge concretamente desde que aparece la noción de CONTRATO que es un intercambio racional entre dos o más partes que buscan mediante la negociación obtener ventajas o sumatorias positivas para todos. El contrato requiere por cierto del verbo y es por esto que el diálogo es el componente imprescindible en todo tipo de solución de conflictos jurídicos. La idea de que el diálogo nos conduce a la paz mientras que la ausencia de deliberación al conflicto ya había sido trabajada por Hannah Arendt, Cfr. por ejemplo, *La Condición Humana* (Barcelona: Paidós, 1993) y más contemporáneamente la idea de la democracia dialogante como instrumento para sostener el estado de Derecho ha sido trabajado por Jürgen Habermas, Cfr. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge, Mass: The MIT Press, 1998), Seyla Benhabib, (editora) *Democracy and Difference, Contesting the Boundaries of the Political* (Princeton: Princeton University Press, 1996), Amy Gutmann & Dennis Thompson *Democracy and Disagreement* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1996), Carlos Santiago Nino, *La constitución de la Democracia Deliberativa* (Barcelona: Gedisa, 1997) o Jon Elster (editor) *Deliberative Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998). Nosotros somos bastante escépticos frente a los logros y promesas de la democracia deliberativa y se puede ver nuestros argumentos en: "De la Política de la decisión a la política del diálogo: el pensamiento reaccionario y los dilemas de las democracias contemporáneas" Tesis Doctoral en Filosofía, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1998 (Impublicada)

¹⁰ Albert O Hirschmann "Los Conflictos Sociales como pilares de la sociedad de mercado" en *La Política*, Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad, No.1 (Barcelona: Paidós, 1996), p. 103.. Ver también de Helmut Dubiel, "Cultivated Conflicts" en *Political Theory*, Vol 26, No.2 April 1998, pp. 209-220.

¹¹ Albert O Hirschman, *Ibid.*

¹² Helmut Dubiel, *Ibid.*, p.213.



trones - porque ellos exigen también que sean considerados dignamente y esto pueda verse quizá en la participación de los miembros del sindicato en las sesiones de directorio. O también el caso de un grupo guerrillero que no se siente satisfecho con la oferta de dinero que se les hace y la rechaza pues sus acciones son motivadas por reivindicaciones de orden social y de justicia.

Hecho todo este somero análisis sobre los tipos de conflicto y su solución veamos ahora la naturaleza del conflicto Perú - Ecuador y el modo como ha pretendido ser concluido. En principio, cuanto aseguramos que nos encontrábamos ante un conflicto político y no jurídico esto destacaba su naturaleza indivisible sobre su contenido divisible. Un conflicto jurídico es siempre uno del tipo más o menos y no producen una sumatoria cero sino que buscan una distribución de bienes o cargas o en su defecto una corrección sobre las malas distribuciones, hablamos entonces de un contrato, de una partición de una herencia o de una sanción penal¹³. Recientemente con la inclusión del análisis económico del derecho se ha incidido en los elementos materiales reduciendo la solución de los conflictos jurídicos a negociaciones costo-beneficio que procurarán satisfacer materialmente a las partes en disputa¹⁴. Empero, un conflicto político no puede ser resuelto bajo la lógica del derecho y mucho menos bajo los dictados del análisis económico pues simplemente no alcanzan para dejar satisfechas a las partes que no demandan una solución material sino de otra especie.

Mi cuestionamiento entonces con toda la negociación con el Ecuador y su culminación con el acuerdo de Brasilia radica justamente en el hecho de que no se percibió ni se percibe aun la naturaleza del conflicto entre Perú y Ecuador. Este conflicto nunca fue en sentido puro un conflicto del tipo divisible (que quizá podría ser resuelto con las perspectivas del análisis económico del derecho que hablan de más o menos territorio) sino más bien INDIVISIBLE, esto es, que o bien termina momentáneamente con el triunfo de una parte y la derrota de la otra parte (sumatoria cero) en una guerra abierta y franca (lo cual implicará que la parte perdedora quedará resentida y el problema se-

guirá pendiente a menos claro esta que la derrota sea *total y contundente*) o termina definitivamente con el reconocimiento del enemigo como amigo.

Ahora bien, ¿es posible pensar que bastaba con entregar el "símbolo" de Tiwinza para que los ecuatorianos se sientan reconocidos por el Perú como amigos si sabemos que sus aspiraciones excedían con creces este pequeño espacio?. El acuerdo de Brasilia nunca consideró que la controversia trascendió y trasciende el espacio material, y por ende este acuerdo deja completamente de lado la dimensión del reconocimiento que **no descansa en las soluciones jurídicas y mucho menos económicas** sino políticas e históricas. La política como vimos que la definía Schmitt es la distinción entre amigos y enemigos pero también como señalaría Maquiavelo en su momento es el arte de convertir en amigos a los enemigos. ¿El acuerdo de Brasilia insisto, hace realmente amigos nuestros a los ecuatorianos o viceversa, los ecuatorianos desde el momento de la firma del acuerdo van a querer más a los peruanos?. Definitivamente no! las relaciones entre Perú y Ecuador para bien o para mal siempre constituyeron una relación política (amigo - enemigo) y solo podrían cambiar de una manera política, vale decir, superando el nacionalismo decimonónico de una y otra parte, destacando por ejemplo que más son las cosas que nos unen que las que nos separan y que son otros nuestros enemigos políticos. Llevar adelante una solución de este tipo implica el desarrollo de políticas concretas dentro de un planeamiento educativo que tardará muchos años y no puede dar frutos de manera instantánea como quisieran muchos pragmáticos.

El camino seguido hasta llegar a Brasilia no fue el adecuado y la solución entonces no puede significar un "achique de la cancha", al contrario, bajo ningún punto de vista se ha dado el reconocimiento mutuo y muy a mi pesar se ha optado por la solución económica y no política¹⁵. Si esto es así (como yo lo pienso) la relación Perú - Ecuador seguirá siendo una relación amigo - enemigo y Dios quiera que no se cometa el imperdonable error de descuidar nuevamente nuestra capacidad militar pues los mapas y las frágiles líneas demarcatorias podrían cambiar de nuevo y en esta ocasión de modo dramático para el Perú. ■■■

¹³ Ver Michel Villey, *Compendio de Filosofía del Derecho*, (Pamplona: EUNSA, 1979)

¹⁴ Para ver algunas de las debilidades del Análisis Económico del Derecho, cfr. Eduardo Hernando Nieto, ¿Por qué no debemos elegir el análisis económico del derecho? En *Themis*, No.37, 1998.

¹⁵ En este sentido las discusiones sobre la Ley de la Amazonía apuntan justamente a crear grandes centros de inversión para los extranjeros que no van a beneficiar a los habitantes de esos lugares ni a los peruanos que no vivimos en la selva y que al contrario solo servirán para depredar este gran recurso natural preservado por nuestras generaciones pasadas.