

Cancillería peruana: de la digitalización a la modernización

The Peruvian Ministry of Foreign Affairs: From Digitalization to Modernization

Alejandro Neyra

Director del Centro Cultural Inca Garcilaso

aneyra@rree.gob.pe

Rafa Rubio

Profesor de la Universidad Complutense de Madrid

rafa.rubio@der.ucm.es



Resumen:

Como respuesta a los sucesos de Bagua en 2009, una crisis interna con implicancias internacionales, Perú puso en marcha un proyecto de digitalización de su Cancillería que ha culminado en una completa estrategia de diplomacia pública digital. Sus resultados fueron mucho más allá de la presencia digital a través de las páginas webs y las redes sociales, y ha tenido una gran importancia práctica en elementos clave de la política exterior peruana, como la relación bilateral con Chile en un momento en el que Perú afrontaba un caso ante la Corte Internacional de Justicia.



Abstract:

Facing an internal crisis with international implications (Bagua, 2009), the Peruvian Ministry of Foreign Affairs launched a digitization project which ended up with a public and digital diplomacy strategy. Its results went far beyond the digital presence through web pages and social networks and had great importance in key and practical decisions on Peruvian foreign policy such as the bilateral relation with Chile at a time when it faced a case before the International Court of Justice.



Palabras clave:

Perú, Chile, diplomacia pública digital, poder suave, diplomacia abierta, diplomacia cultural.



Key Words:

Peru, Chile, Public digital diplomacy, soft power, open diplomacy, cultural diplomacy.

Cancillería peruana: de la digitalización a la modernización

*Alejandro Neyra
y Rafa Rubio*

Una crisis internacional del siglo XXI

El 5 de junio de 2009, tras varias semanas de protestas por parte de representantes de comunidades nativas contra algunas normas nacionales promulgadas a consecuencia de los compromisos suscritos por Perú en el Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos, se produjo en las afueras de la ciudad de Bagua un violento enfrentamiento entre los miembros de las comunidades y los efectivos de la Policía Nacional; como consecuencia, fallecieron 23 policías y 10 civiles. En el terreno político la crisis se saldó con la dimisión de la titular del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Carmen Vildoso Chirinos, y, un mes más tarde, la del primer ministro Yehude Simon.

Más allá de la crisis real, producto de las causas del conflicto y de la muerte de inocentes, el Estado peruano se vio enfrentado a una crisis comunicacional de dimensiones insospechadas, como nunca antes, y sufrió, en consecuencia, un desgaste evidente no sólo en la aceptación interna de su gobierno, sino también de su prestigio internacional.

En el estallido de esta crisis fue esencial el papel de los medios de comunicación (especialmente de las radios locales) que, ignorando los informes oficiales, desempeñaron un papel clave, tanto en la amplificación de la crisis, caldeando los ánimos y alimentando la protesta violenta, como en lo sucedido en los medios de comunicación internacional.

Desde el principio, la cobertura informativa resultó inexacta y caótica. La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe), organizadora de las protestas, comenzó a hablar de cuarenta nativos muertos (entre ellos tres niños); otros se referían a un número indeterminado de civiles (entre indígenas y habitantes locales); mientras que los periódicos extranjeros hablaban de más de cincuenta nativos muertos. Finalmente se identificaron 10 fallecidos civiles, de los cuales tres eran de los pueblos indígenas involucrados en las protestas, según datos corroborados por la Defensoría del Pueblo y organizaciones de la Iglesia católica, así como por la prensa peruana.

Además de lo publicado en los medios de comunicación, se detectó desde el principio una abundante actividad en los medios de comunicación social. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y distintos particulares comenzaron a enviar cartas y protestas. No se trataba de escritos, sino de correos electrónicos, mensajes de texto y comentarios en las redes sociales, que marcaron de manera determinante las pautas informativas de los medios de comunicación tradicionales y los no convencionales, especialmente los internacionales. De ahí que fueran las embajadas en Estados Unidos y otros países europeos las que recibieron estas comunicaciones, que recogían rumores de la existencia de un genocidio por parte de las fuerzas del orden en esa región del nororiente amazónico peruano. Pese a que el número de policías víctimas mortales fue más del doble de los civiles, en las redes sociales y en las comunicaciones circulaban cifras de cientos, cuando no miles, de víctimas civiles, de un ataque indiscriminado contra indígenas, de un abuso en la reacción y de represalias que de hecho nunca sucedieron.

La Cancillería peruana fue rebasada por esta crisis comunicacional y no tuvo capacidad de reacción para elaborar mensajes precisos y encontrar los medios adecuados de respuesta, más allá de los habituales comunicados oficiales y de las ayudas de memoria enviadas a las embajadas para que pudieran hacer llegar el mensaje a los principales medios de comunicación locales. Tal era la dificultad en transmitir la propia versión de los hechos que incluso se pensó en publicar anuncios en los principales diarios del mundo. Era claro que la Cancillería peruana no había asimilado ni el nuevo lenguaje ni la nueva forma de comunicación efectiva que el siglo XXI estaba desarrollando y construyendo de manera acelerada.

De la gestión de crisis a la modernización institucional

La crisis vivida, y su insospechada dimensión internacional, provocó una necesidad urgente de cambio que llegó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en forma de diagnóstico sobre la manera en que la Cancillería podría modernizarse, tanto desde el punto de vista organizacional como operativo. En este caso, como suele decirse, una crisis creó una oportunidad.

El punto de partida condicionó inicialmente el análisis, centrado sobre todo en la gestión de los medios de comunicación y la importancia de las redes sociales como fuente de información, causas inmediatas de la situación vivida. Sin embargo, luego de comenzar a trabajar, el análisis iba afectando a todas las áreas de la Cancillería, incluso a la encargada de la coordinación intergubernamental, mucho más allá de los canales de comunicación.

De esta forma, en el análisis inicial fueron apareciendo aspectos como, por ejemplo, la poca adecuación técnica de los diplomáticos, consecuencia de sus procesos de selección, su formación, y de una estructura que necesariamente implica su rotación frecuente. Esto provocaba constantes cambios de funciones que generaban necesariamente inestabilidad y una pérdida considerable de recursos. En este marco, la ausencia de sólidos procesos de organización y mecanismos de estructuración institucional (es decir, independientes de los funcionarios de turno), sumada a la ausencia de personal profesional e idóneo en áreas como la comunicación, que durante mucho tiempo no se habían considerado esenciales para las tareas diplomáticas, generaban el debilitamiento de su capacidad resolutive y funcional. Esto, unido a la falta de procedimientos y mecanismos de comunicación fluida entre los diplomáticos, las áreas, las dependencias y las distintas misiones en el exterior, afectaba seriamente la capacidad del Ministerio de Relaciones Exteriores como actor principal y cara visible de Perú en el concierto internacional.

El problema no estaba tanto en la carencia de canales digitales de comunicación, sino en la ausencia de una *diplomacia pública*. Abordar la digitalización de la Cancillería supuso, por tanto: a) la digitalización y la modernización funcional de las herramientas y los canales utilizados; b) la normativa, que afectaba fundamentalmente los valores de transpa-

rencia, apertura y la importancia concedida a la comunicación, y c) la institucional, especialmente en lo que se refería a los procedimientos y al personal y su orientación a la diplomacia pública.

De la *diplomacia de los medios* a la *diplomacia pública digital*

La estrategia de diplomacia pública era inexistente. El Ministerio se seguía centrande en desempeñar su papel de actor único en la defensa internacional de los intereses peruanos, ignorando la dificultad que actualmente tiene cualquier Estado para cubrir, con sus propias fuerzas, todos y cada uno de los espacios que se le presentan. Existía el conocimiento teórico según el cual la política exterior estaba dejando de ser el coto privado de los gobiernos, y no se ignoraba la intervención directa de individuos y organizaciones privadas en la política internacional, estableciendo pautas y estrategias que afectan enormemente la política pública, que antes estaba sólo en manos de los Estados. Todavía no se había llevado a cabo la traslación de la teoría a la práctica, tras asumir que:

La difusión de la información significará que el poder estará más distribuido y las redes extraoficiales disminuirán el monopolio de la burocracia tradicional. Los gobiernos tendrán un menor control de sus estrategias, también de las de comunicación. Tendrán un menor grado de libertad al tener que responder de los hechos y tendrán que compartir escenario con más actores. Aumentarán las sociedades público-privadas y la “privatización” de funciones.¹

Dicho con otras palabras: “Nunca hasta ahora habían competido tantos agentes no estatales para obtener la autoridad y la influencia que antaño pertenecía solamente a los Estados”.² Desde esta perspectiva se adoptó la

¹ Joseph S. Nye Jr., *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, 2003, p. 85.

² Gordon Smith y Moisés Naím, *Altered States: Globalization, Sovereignty and Governance*, Ottawa, International Development Research Centre, 2000, p. 10.

digitalización como la palanca de cambio en el proceso de adaptación de la diplomacia pública tradicional a la *diplomacia pública digitalizada*, entendiendo las consecuencias de asumir este nuevo escenario, quizás el más importante, en el que se producían a diario las interacciones entre los distintos sujetos apuntados, con repercusión directa en las relaciones internacionales. No en vano países como Canadá, Estados Unidos, Israel o Reino Unido, pioneros en la diplomacia pública, ya estaban tomando la iniciativa a la hora de utilizar las herramientas tecnológicas como herramientas clave para su labor diplomática, buscando conservar, de esta manera, su lugar entre los países más influyentes de la tierra.

Del diagnóstico a la acción

Como resultado del diagnóstico hecho, la Cancillería elaboró un plan de acción con una serie de objetivos, la definición de las actividades que había que realizar, los recursos necesarios y los resultados esperados.

De acuerdo con el plan de acción, estos objetivos se podían dividir en elementos funcionales, como la instalación de servidores exclusivos para el Ministerio, compartidos con las embajadas y los consulados, en los que se daba prioridad a la seguridad, el abaratamiento de los costos, la coordinación entre diferentes áreas, la agilidad del mantenimiento y la optimización de recursos compartidos.

Se proponía también una serie de elementos normativos dirigida a mejorar los procedimientos y las dinámicas internas. El principal, la creación de una estructura de comunicación en red que, centralizando la información básica y de interés para la institución en su conjunto, otorgara plena libertad de gestión a cada misión en el exterior, lo que implicaría que éstas tendrían la capacidad (y la obligación) de ofrecer información y prestar sus servicios, principalmente consulares, por medio de sus respectivas plataformas *online*.

Esta estructura de red, aplicable tanto en la web como en las redes sociales, es fundamental para la acción exterior de cualquier actor internacional. No se trata sólo de la lógica anunciada por autores como Peter Drucker o Alvin Toffler, que argumentan que la revolución de la información está poniendo fin a las organizaciones burocráticas jerárquicas que

caracterizaron la época de las dos primeras revoluciones industriales,³ sino de la respuesta indispensable a una realidad: la de las nuevas relaciones internacionales.

Otra área en la que se hacía hincapié era la institucional, en lo relativo a la formación y la preparación técnica de las personas responsables de la comunicación, y se establecía además un sistema de formación y actualización permanente de todos los funcionarios, que incluyera la perspectiva de la diplomacia pública digital, ofreciendo las necesarias competencias en el uso de la tecnología y en comunicación *online*.

En la misma línea institucional se establecía la necesidad de desarrollar un plan de diplomacia pública que incluyera la participación de otros organismos involucrados en la acción exterior, así como la aprobación de una estrategia de comunicación de la Oficina General de Comunicación y la reestructuración de sus funciones, sus procedimientos e incluso el perfil de sus responsables.

Otro elemento fue el analítico, para lo cual se establecía un seguimiento permanente de la información relativa a Perú en medios de comunicación internacionales tradicionales y en medios de comunicación alternativos, internacionales y locales. Este seguimiento incluía un sistema de alertas en tiempo real, lo que concedía al Ministerio una capacidad de reacción adecuada a los tiempos comunicativos de la *sociedad red*.⁴ El *buen nombre* es el capital más importante de los Estados; como es sabido, los distintos actores utilizan la exposición pública para atacar el prestigio tanto nacional como internacional en sus distintas facetas por medio de tácticas como la de nombrar y avergonzar.⁵ Esto obliga a los Estados a estar atentos de lo que se dice, preparar y validar de manera fiable la información que producen y la que distribuyen, clasificando lo que es correcto y lo que es importante. Se refuerza además la necesidad de cuidar las fuentes, de filtrarlas, de gestionar con acierto la información que se recibe

³ Peter Drucker, "The Next Information Revolution", en *Forbes ASAP*, 24 de agosto de 1998, pp. 46-58; Alvin Toffler, *The Politics of the Third Wave*, Londres, Collins, 1980.

⁴ Manuel Castells define ese tiempo como "un tiempo emergente y alternativo, hecho de la mezcla entre el ahora y el largo plazo". M. Castells, *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*, Cambridge, Polity Press, 2012.

⁵ J. S. Nye Jr., *op. cit.*, p. 151.

y se distribuye entre sus funcionarios. En este marco, aquellos que logren distinguir las señales valiosas de las interferencias ganarán poder.

Según el informe final⁶ de la Cooperación Técnica encargada por la Cancillería, la aplicación de estas recomendaciones produciría:

- Mayor conocimiento del uso y la importancia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú y sus comisiones diplomáticas en el exterior.
- Posicionamiento *online*.
- Mayor coordinación y trabajo colaborativo entre todas las áreas y dependencias del Ministerio.
- Facilitar los procesos en el trabajo diario.
- Aumentar los canales y flujos de comunicación, que dejarán de ser verticales para estar redistribuidos en toda la organización.
- Agilizar la toma de decisiones y posiciones del Ministerio.
- Identificar y tener mayor contacto con los medios tradicionales y los nuevos medios de comunicación (nacionales e internacionales).
- Posibilidad de posicionarse en los medios de comunicación locales, nacionales e internacionales, tanto tradicionales como nuevos.
- Dar respuestas adecuadas y rápidas ante acontecimientos externos.
- Abrir canales para interactuar con los ciudadanos.
- Optimizar los servicios brindados al ciudadano.
- Formar diplomáticos en el arte de comunicar.
- Un Ministerio de Relaciones Exteriores eficiente y eficaz en su labor diaria.

En el informe no se ocultaban los riesgos y obstáculos que un proyecto tan ambicioso podría encontrar; dos de ellos eran, fundamentalmente, el temor al cambio por parte de las estructuras burocráticas de la institución y las demoras en la adecuación por parte de los funcionarios, que podían generar cierta desilusión en todos los niveles y el abandono del proyecto.

⁶ Rafael Rubio Núñez, Informe final de la Cooperación Técnica: tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

Pero, el más importante era, sin duda, el normativo, derivado de la adopción de estructuras y lógicas de red. Una estructura que podía ser vista como un obstáculo para el mantenimiento de una disciplina coherente en los asuntos de política exterior, en los que “una acción tan descentralizada bien puede convertirse en una mirada de acciones contradictorias que acaben por distorsionar, difuminar y hasta pervertir la imagen del país”.⁷ La falta de coordinación y de planificación estratégica produciría una crisis de crecimiento, fruto de la dificultad de adaptación de unas estructuras que responden a una forma de entender las relaciones internacionales que hoy resulta tremendamente ineficaz, y así se revela cuando surgen problemas concretos.

La estructura digital de la acción exterior peruana

Perú, como resultado del proceso anterior, cuenta con más de doscientas misiones diplomáticas (59 embajadas y 160 consulados); empero, su acción exterior va mucho más allá de éstas. La diplomacia pública, en un país medio, o es digital o no es. De ahí que se considere importante describir someramente la estructura digital de la acción exterior peruana.

La página web de la Cancillería contiene secciones sobre el Ministerio, la política exterior y una sala de prensa puesta al día en la que se publican comunicados, notas, declaraciones y fotos. Esta página, al igual que las de las misiones diplomáticas, ha sido renovada en profundidad, reforma que ha sido acompañada de una guía de estilo que define, entre otras cosas, el tipo de información que correspondería a cada uno de estos organismos, así como la uniformidad de imagen. Este proyecto, de mediano plazo, debería culminarse en 2018, pero ya en 2016 implicó la creación de una plantilla web especialmente diseñada para las oficinas consulares de Perú en el mundo, que no sólo establece una sola imagen, sino que unifica, además, los procesos que la atención consular involucra.⁸

⁷ Luis Tomás Melgar Valero, *Diplomacia pública: la gestión de la imagen-país. El modelo español*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2010, p. 50.

⁸ Véase Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, “Consulado de Perú”, en <http://www.consulado.pe/paginas/Inicio.aspx> (fecha de consulta: 9 de marzo de 2018).

En la misma línea se ha planteado la unificación de las bases de datos tanto de la Cancillería como de las embajadas y consulados de Perú en el exterior. O bien la implementación de un sistema de gestión de documentos y distribución de la información, accesible desde las misiones diplomáticas por medio de una intranet segura.

Perú tiene 41 cuentas de embajadas y consulados en Twitter (20% del total de las representaciones diplomáticas) y 102 en Facebook: 46 de embajadas, 2 representaciones permanentes, 49 consulados, 5 secciones consulares y 3 consulados honorarios; 5 de las oficinas desconcentradas, una de las oficinas de la Cancillería dentro de Perú, y 10 de cuentas varias como las de diplomacia económica, diplomacia cultural, la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar o el Centro Cultural Inca Garcilaso. Hay que añadir la presencia en otros canales como Youtube⁹ o Flickr.¹⁰

Esto pone de manifiesto una opción estratégica por Facebook, la red social en la que se encuentran prácticamente todas las misiones diplomáticas, que tienen en conjunto, al momento de escribir este artículo, 548 559 seguidores. El mayor número de seguidores lo tiene la cuenta de la Cancillería (109 688); también destacan las embajadas en Estados Unidos (31 921), los consulados en Roma (33 558), Santiago (15 352) y Machala (12 437), así como el Centro Cultural Inca Garcilaso (16 338) y la Academia Diplomática (16 134). En su actividad¹¹ se observa que, con excepción de la página del propio Ministerio, que se actualiza una media de 3.8 veces al día, más de la mitad de las cuentas actualizan su página semanalmente, mientras que sólo diez cuentas lo hacen casi a diario, destacando las embajadas en Egipto, Marruecos, Francia, Estados Unidos y Chile, y los consulados generales en Bogotá, Denver, Santiago, Barcelona y Alemania, así como la cuenta temática oficial sobre diplomacia económica. El resto de cuentas publica dos o tres veces a la semana. Por lo general, las reacciones generadas son altas (19 por publicación).

⁹ El canal de Youtube del MRE es “Cancillería del Perú”, en <https://www.youtube.com/channel/UCB-od3bGv2VsGn2RIXWd5YA>.

¹⁰ El perfil de Flickr del MRE es “Ministerio de Relaciones Exteriores”, en <https://www.flickr.com/photos/cancilleriadeperu>.

¹¹ Se ha medido la actividad monitorizando la actividad de las cuentas entre el 6 de diciembre de 2017 y el 1 de enero de 2018 con la herramienta Fanpage Karma.

Se destacan las que provoca la Academia Diplomática (115); las de las embajadas en Nicaragua (109), Países Bajos (65), Argentina (60), Estados Unidos (59), Austria (54), Chile (43) y Reino Unido (42), así como las de los consulados en Milán (129), Santiago (55), Florencia (43) y Roma (42). La página del Ministerio también obtiene una buena respuesta (44).

En Twitter, el Ministerio tienen 21 056 seguidores. Destacan las misiones en Estados Unidos (4504) y Japón (3334), y enseguida, las de España (1852) y Chile (1538). Salvo las de misiones en Estados Unidos y Reino Unido, que tuitean a diario, y la de Chile, que tuitea cada dos días, el resto de las cuentas de Twitter son irregulares en la publicación de contenido, acercándose más bien a una sola publicación semanal.¹² Estas cuentas institucionales tienen una unidad gráfica y de denominación, lo que revela una acción coordinada, algo que se observa también en el tipo de publicaciones, haciéndose eco en todos sus canales de los comunicados y las declaraciones del Ministerio que son relevantes para la misión diplomática, así como en algunas campañas promovidas desde la Cancillería.

El movimiento se demuestra andando

Tras el ambicioso —y doloroso— proyecto de cambio, llegó el momento de ver y ajustar el funcionamiento de este nuevo sistema de diplomacia pública digitalizada, para lo cual muy pronto se presentó la primera oportunidad.

La Haya, convertir crisis en oportunidad

El 16 de enero de 2008, el embajador peruano Allan Wagner, excanciller y designado agente de Perú para el caso, presentó en La Haya, ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), una demanda contra Chile, que buscaba definir por la vía legal el límite marítimo entre ambos países.

¹² Para medir esta actividad se ha utilizado la herramienta Fanpage Karma, monitorizando el intervalo de tiempo entre el 6 de diciembre de 2017 y el 1 de enero de 2018.

Desde la Guerra del Pacífico en 1879, la relación entre Chile y Perú —que perdió una extensa región en el sur del país en esa guerra, lo que significó además que ambos países se convirtieran en limítrofes, debido a la pérdida de Bolivia de su salida al mar— ha estado marcada por desencuentros y sólo en las últimas décadas se ha visto también complementada por una mayor confianza empresarial, grandes inversiones y un aumento exponencial del comercio, un intenso tráfico fronterizo, el crecimiento de la población de migrantes peruanos en Santiago de Chile y un discurso menos conflictivo.

Cuando el gobierno de Alan García decidió interponer la demanda, la reacción en Chile fue de un rechazo tal que llevó al congelamiento de las relaciones —una de tantas— y a la calificación de la demanda como un “acto inamistoso”. A la larga, como se verá, en este caso la crisis se convirtió en una oportunidad para alcanzar un mejor nivel de las relaciones y sirvió para fortalecer la estrategia y la labor de la Oficina General de Comunicación de la Cancillería peruana.

Decisiones

El caso judicial se abordó en un doble plano, el legal y el de la opinión pública. De ahí que la Cancillería decidiera definir su proceso de comunicación desde el principio; se planteó hacerlo de una manera estratégica, considerando la situación no como una batalla individual, que se jugaría en gran medida en los medios de comunicación internacionales, sino como una ocasión en la que la atención de la opinión pública internacional estaría puesta en la CIJ, y que Perú podía aprovechar para mejorar su imagen internacional y actualizar sus mecanismos de comunicación, en la línea emprendida por la Cancillería peruana.

Para hacerlo era necesario tener en cuenta que el proceso ante la CIJ es de carácter reservado. En ese sentido, el primer problema que las cancillerías enfrentaban desde el punto de vista comunicacional tenía que ver con el mantenimiento de la reserva y la búsqueda de un discurso cauto frente a la agresividad inicial. Perú buscó imponer la idea de que un juicio es la vía racional para solucionar un problema y que lo que debía adoptarse era una estrategia de “cuerdas separadas”, en la que el juicio no contaminase los alcances de una estrecha y creciente relación.

Se estableció así una estrategia de contención, con sus evidentes altibajos y momentos de crisis, que permitió que las cancillerías hicieran esfuerzos de acercamiento, no tanto entre ellas como entre diversos sectores de la sociedad civil y de los medios de comunicación. Éstos fueron siempre considerados un factor clave para que el desarrollo del proceso y su conclusión se vivieran de manera responsable, tratando de evitar exacerbaciones de la opinión pública por medio de los periódicos (no se quería repetir el papel desempeñado del diario chileno *El Mercurio*¹³ como promotor de la Guerra del Pacífico, caso que ha sido recogido en diversas obras de investigación histórica e incluso en novelas recientes).

Sin embargo, en 2012, la Cancillería peruana se vio frente a un dilema, pues si bien es cierto que al principio el proceso ante la CIJ es reservado —o mejor dicho, los documentos que se presentan lo son—, al llegar a la denominada “fase oral” o juicio público, los documentos pierden la reserva y pueden ser leídos por cualquiera, y la CIJ hace público el caso. Las relaciones internacionales, como el resto de la política, se han convertido en un concurso de credibilidad, y en este concurso, como se ha visto, participan no sólo los gobiernos, sino más actores: medios informativos, empresas, ONG, redes de científicos y particulares. En el reto de mantener la confianza, clave para ejercer la diplomacia pública en este nuevo entorno, la transparencia se convierte prácticamente en una obligación. Ante esta situación, la Cancillería peruana decidió reforzar el área comunicacional creando una unidad especial de apoyo mediático a la asesoría jurídica que defendía el caso. Esta decisión probó ser fundamental para el desarrollo posterior del proceso y para la recepción positiva que el fallo del caso tuvo en la opinión internacional. Esta decisión, tomada por las máximas autoridades de Torre Tagle, se construyó sobre la base de uno de los ejes de la estrategia de comunicación que se había diseñado con apoyo del BID: buscar una mayor transparencia y una mejor difusión de las actividades que desarrolla, de manera que la opinión pública tenga un mejor acceso a decisiones y acciones de la política exterior peruana.

¹³ Véanse, por ejemplo, *Armas de persuasión masiva, retórica y ritual en la Guerra del Pacífico*, de la historiadora peruana Carmen Mc Evoy (Santiago, Ediciones Centro de Estudios Bicentenario, 2010), o la novela *Huáscar*, del autor chileno Carlos Tromben (Barcelona, Ediciones B, 2015), que incorporan detalles sobre esta polémica.

Como señala Nye: “Lograr establecer la credibilidad suficiente para llamar la atención y mantener ese interés se ha convertido en la cuestión política primordial”.¹⁴ La estrategia de comunicación de los Estados pasa por convertirse en un referente interesante y fiable de información.

Como consecuencia de lo anterior, junto con la creación de un equipo de comunicación *ad hoc* para la fase oral, se decidió trabajar en un diálogo abierto con la Cancillería chilena para lograr que la CIJ permitiera una amplia cobertura mediática del caso en esta fase, accediendo a hechos inéditos como permitir la transmisión en directo con una señal televisiva limpia y común para los dos países, y que se facilitara la traducción simultánea al español —idioma no oficial de la CIJ— para que chilenos y peruanos pudieran acceder al juicio en su lengua materna. Ambas decisiones probaron ser positivas en su recepción por parte de la opinión pública peruana y chilena.

Acciones

El grupo de comunicación, donde un periodista prestigioso lideraba a un grupo de diplomáticos jóvenes, buscaba, en primer lugar, “traducir” los documentos que se presentarían —de una gran complejidad jurídica— a un lenguaje sencillo, para facilitar que periodistas y legos pudieran comprender el caso. De este modo, se elaboraron guías, manuales, instructivos, glosarios, presentaciones, entre otros. Estas herramientas fueron subidas a una plataforma web diseñada especialmente para el caso y se entregaron a los medios de comunicación, con quienes se desarrolló además un intenso programa de información, con presentaciones en casi todos los principales medios de la prensa escrita, radio, televisión y medios no tradicionales —plataformas web y blogs de opinión, así como entre los *community managers* de todos los medios— en Lima y en las demás regiones de Perú, poniéndose énfasis en el sur peruano, en el área limítrofe con Chile.

Estas acciones ayudaron no sólo a preparar a los formadores de opinión y periodistas, sino también a crear confianza y un trato directo de

¹⁴ J. S. Nye Jr, *op. cit.*, p. 130.

los periodistas con la asesoría comunicacional, que podía acudir de manera directa a los responsables. Durante el fallo, uno de ellos —quien había ocupado por primera vez la jefatura de la Oficina General de Comunicación de la Cancillería creada con la nueva organización propuesta luego de la asesoría del BID— acompañó a La Haya al equipo de periodistas corresponsales en el proceso, facilitándoles tanto la información como la “traducción” de los aspectos jurídicos del caso de primera mano y en tiempo real, lo que permitió ir construyendo una “narrativa” sobre la importancia del caso y su posible culminación.

A continuación de la fase oral —diciembre de 2012—, se pasó a una etapa de espera de más de un año, pues el fallo fue dictado el 27 de enero de 2014. Durante todo ese tiempo las acciones de acompañamiento a los medios de comunicación continuaron, intensificándose a medida que se acercaba la fecha del fallo. La asesoría comunicacional fue incorporada a la Oficina General de Comunicación de la Cancillería, dando continuidad al trabajo diseñado años atrás y fortaleciendo la labor vinculada a las comunicaciones dentro de la propia institución. Su trabajo sería reconocido con el prestigioso premio a las “buenas prácticas gubernamentales” que otorga la ONG Ciudadanos al Día “por la construcción de una relación de confianza” con los medios de comunicación.¹⁵

Entre las acciones principales e innovadoras se encontraba la digitalización del apoyo a los periodistas en tiempo real —mediante herramientas como el WhatsApp o Messenger— y el trabajo que se hizo con algunas plataformas web de gran tráfico y líderes de opinión en redes sociales, cuya cobertura gozó de una gran audiencia tanto en Perú como en Chile, sobre todo en los públicos más renuentes a los medios de comunicación tradicionales.

Cabe señalar que en encuestas de opinión pública, el conocimiento sobre el caso alcanzó 84% y las reacciones positivas al fallo y al trabajo de la Cancillería peruana superaron largamente la nota aprobatoria, en tanto a ambos lados de la frontera se percibió a Perú como ganador en el

¹⁵ “Cancillería obtiene Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública”, en Andina. Agencia Peruana de Noticias, 17 de julio de 2014, en <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-cancilleria-obtiene-premio-buenas-practicas-gestion-publica-515053.aspx> (fecha de consulta: 5 de marzo de 2018).

proceso,¹⁶ lo que redundó incluso en una mejora en la aprobación presidencial del momento.

Una curiosa crisis digital

Las relaciones en el marco de la controversia marítima generaron también una anécdota que debería figurar en los récords Guinness de la diplomacia pública digital. Se trata del primer retuit que ha provocado una queja diplomática formal. El contenido retuiteado era un mapa con la posición peruana sobre los límites entre Chile y Perú tras la decisión de La Haya, publicado antes en un medio de comunicación tradicional, tanto en versión digital como en papel y que fue distribuido por los canales sociales del mismo medio. La Embajada de Perú en Washington recogió el mapa en una carpeta de prensa que lanzó vía Twitter y que a su vez retuiteó la cuenta oficial de la Cancillería. Este retuit —recogido por un medio tradicional chileno—¹⁷ causó el enfado de algunos parlamentarios y políticos chilenos, que hicieron presión para que su Cancillería presentara la primera queja con nota diplomática que se conozca sobre un retuit.

Diplomacia abierta, los peruanos como embajadores ciudadanos

Uno de los elementos más relevantes de esta diplomacia pública digitalizada es el de la entrada de nuevos actores que plantean nuevos retos a la política exterior de los Estados, especialmente en el campo de la comu-

¹⁶ “Mayoría de peruanos y chilenos cree que Perú ganó fallo de La Haya”, en *Gestión*, 31 de enero de 2014, en <http://gestion.pe/politica/mayoria-peruanos-y-chilenos-cree-que-peru-gano-fallo-haya-segun-encuesta-datum-y-novomerc-2087797> (fecha de consulta: 2 de marzo de 2018); “Ipsos Perú: aprobación de Humala sube a 33%, su mejor nivel en ocho meses”, en *Perú21*, 16 de febrero de 2014, en <http://peru21.pe/politica/ipsos-peru-aprobacion-humala-sube-33-mejor-nivel-ocho-meses-2170325> (fecha de consulta: 5 de marzo de 2018).

¹⁷ Phillip Durán, “Perú difunde dossier con mapa en que desconoce límite terrestre chileno”, en *La Segunda* online, 4 de marzo de 2014, en <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2014/02/911964/peru-difunde-dossier-con-mapa-en-que-desconoce-limite-terrestre-chileno> (fecha de consulta: 5 de marzo de 2018).

nificación. La diversidad de los públicos y los terrenos de juego en los que se disputa ese poder suave hace que la mejor estrategia sea una estrategia en red, que pase por construir y mantener relaciones de confianza que involucren a un número lo más grande posible de actores.¹⁸ Los Estados deberán no sólo compartir el escenario con estos actores privados, sino que también tendrán que retroalimentarse con ellos, adaptándose a sus distintas estructuras y procedimientos, sabiendo incluso que compartir cierta información y distribuirla suele repercutir en un aumento del poder suave de cada uno de ellos. En la sociedad del conocimiento, un liderazgo eficaz requiere un diálogo con los distintos actores.

Se trata de aprovechar lo que Melgar Valero denomina las *microrredes*, que, además de identificarse con la diplomacia pública, suelen identificarse por conceptos como *multi-track diplomacy* o *diplomacia civil*. Se trata de redes informales, en ocasiones temporales, con fines concretos, que vienen configuradas por unas pautas de interacción social que pueden tener la embajada o el instituto cultural en el exterior como un nodo, más o menos central, que incluye una lista enorme de actores con relevancia para la diplomacia pública del país entre los que, además de las empresas, las ONG y los expertos antes mencionados, se encontrarían en un papel destacado cooperantes, líderes de opinión, periodistas, centros religiosos, entre otros, y se irían alimentando con miembros de la comunidad en la que se desarrollan estas redes, que no tienen que compartir la nacionalidad del país que promueve estas estrategias, ni siquiera tener una motivación estrictamente nacional.

Hoy, la información está al alcance de mucha más gente; los mensajes llegan más lejos, más deprisa y con menos intermediarios; el poder sobre la información se distribuye muchísimo más, alejándose de los gobiernos hacia ese amplio abanico de actores que hemos señalado con anterioridad. En este contexto, la política de los Estados no puede seguir basándose en el control de la circulación de la información; quienes lo intenten, afrontan un elevado costo y una frustración final. Los gobiernos van descubriendo que si quieren desempeñar un papel de relevancia en el escenario internacional, tienen que prescindir de las barreras que impedían

¹⁸ L. T. Melgar Valero, *op. cit.*, p. 27.

el intercambio de información, renunciando a la trampa tradicional de mantener la información oculta en una caja negra, algo que en la nueva situación resulta suicida. En vez de reforzar la centralización y la burocracia, la opción de los gobiernos pasa por un cambio de visión radical en su actitud frente a la información, que en el actual escenario les permita aprovechar las nuevas TIC para la creación y la alimentación de las nuevas comunidades internacionales en red.¹⁹

En este sentido, cabe destacar la función de la Embajada de Perú en Chile, que ha tratado de convertir a los inmigrantes peruanos en ese país y a su labor en un elemento más de su comunicación. Con ese motivo, desde 2015 funciona una agregaduría de diplomacia pública que engloba el área cultural y de prensa, que busca desarrollar acciones para, entre otros objetivos, construir sobre los aspectos positivos de la imagen de Perú y de los peruanos con el fin de favorecer una narrativa positiva.

Entre la guerra de las redes y el amor que entra por el estómago

No pocas polémicas se han generado a lo largo de los años por la presencia de peruanos en Chile, cuyo mayor flujo migratorio ocurrió en la segunda mitad de los años noventa como producto de la crisis política y económica en Perú. Hace unos años, el entonces alcalde de Santiago señaló que los peruanos traían malos olores a la plaza de armas y sus alrededores, donde había “cocinerías”²⁰ —en Perú, comida “al paso”. Es conocido que a los peruanos que viven sobre todo en los barrios de Santiago Centro, Recoleta e Independencia, se les llama *palomos* o *comepalomas*, pues se les acusa de comer esas aves cuando no tienen que comer.²¹

¹⁹ J. S. Nye Jr., *op. cit.*, pp. 83-85, 95.

²⁰ “Alcalde chileno denuncia que grupos de peruanos ‘generan malos olores’”, en RPP Noticias, 15 de abril de 2010, en <http://rpp.pe/peru/actualidad/alcalde-chileno-denuncia-que-grupos-de-peruanos-generan-malos-olores-noticia-257739> (fecha de consulta: 5 de marzo de 2018).

²¹ “¿Por qué lo chilenos dicen que los peruanos comemos palomas en la Plaza de Santiago?” en Yahoo Respuestas, en <https://espanol.answers.yahoo.com/question/index?qid=20090621104454AA1mf9> (fecha de consulta: 5 de marzo de 2018).

Por otro lado, no han sido pocas las acusaciones desde Perú de que Chile se apropia de productos de bandera peruana, entre otros, el pisco —aguardiente de uvas producido originalmente en Perú y que goza de denominaciones de origen nacionales en ambos países— y el “suspiro limeño” —un postre tradicional que se produce industrialmente en Chile—, o recientemente los “picarones” —buñuelos preparados con camote y miel que a decir verdad se preparan a lo largo del continente igual que los alfajores y otros postres con diversas denominaciones, como herencia española de tiempos de la Colonia.

Como puede apreciarse, muchas de estas “guerras”, que se ventilan sobre todo en las redes sociales y medios populares de comunicación, tienen que ver curiosamente con una manifestación que en Perú es venerada casi como una fe y que, gracias a una narrativa creada por el chef y empresario Gastón Acurio, ha permitido que los peruanos —especialmente los cocineros, aunque no exclusivamente ellos— se conviertan en orgullosos difusores y representantes de la cocina peruana en Perú, pero también en el extranjero. Chile, como es natural por su vecindad y gran contacto con Perú, ha sido uno de los primeros lugares “conquistados” por la gastronomía peruana, mientras que, en los sectores altos de la sociedad, Lima se ha convertido en uno de los destinos preferidos para hacer turismo —“gastronómico”, naturalmente—. Los restaurantes peruanos en la Región Metropolitana de Santiago son más de cuatrocientos, lo que la convierte en la ciudad donde más locales de cocina peruana existen fuera de Perú, algo no sólo sorprendente, con los antecedentes anteriores, sino también, en palabras de la presidenta Michelle Bachelet, “bueno para los que puedan disfrutar con un rico lomo saltado, un ají de gallina, un seco de cabrito, y también para nuestra economía”.²² Para orientarse entre tanta oferta, en 2015 se publicó una versión virtual de una guía gastronómica de restaurantes peruanos en Chile, con el lema “Perú, mucho gusto”.²³

²² Michelle Bachelet, “Discurso de S. E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, al inaugurar nueva sucursal del Departamento de Extranjería y Migración”, Santiago, 17 de mayo de 2016, en <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/uploads/2016/05/may172016brm-extranjeria-y-migracion-final.pdf> (fecha de consulta: 5 de marzo de 2018).

²³ MINCETUR de Perú, “Restaurantes peruanos en Chile”, en <http://www.ocexperuenchile.cl/restaurantes-peruanos-en-chile.php> (fecha de consulta: 16 de marzo de 2018).

Diplomacia pública y libros peruanos en Chile

Por utilizar herramientas como la marca Perú —en Chile la marca es muy reconocida— o campañas en redes sociales para promover atractivos turísticos y actividades culturales, Perú ha sido elegido como el país invitado de la Feria Internacional del Libro de Santiago (FILSA) en 2018. Esta designación ha tenido eventos preparatorios exitosos que han permitido el desarrollo de proyectos binacionales vinculados al mundo editorial. En 2016 se celebró el evento “La nueva invasión”, que desde la Embajada, junto con la editorial binacional e independiente Estruendomudo, generó diálogos en los que participaron autores peruanos y chilenos, y culminó con la presentación de dos antologías de autores de ambos países. Del mismo modo, Perú fue invitado en distintas ferias locales, como la de la comuna de La Reina en Santiago y en Viña del Mar, lo que ha permitido dar a conocer nuevos autores y creadores además de los escritores que ya gozan de prestigio en Chile. Lo que se busca es que la FILSA 2018 sea una plataforma para proyectos comunes —se ha pensado ya en una edición de *Historia secreta del Perú y Chile*, sobre la base de libros homónimos (*Historia secreta de Perú*, de Fred Rohner, e *Historia secreta de Chile*, de Jorge Baradit) de gran éxito en cuanto a crítica y ventas en los dos países—, que incluya además otras expresiones artísticas.

Lecciones aprendidas

La digitalización, más allá de aumentar las audiencias, conduce a la modernización de la política exterior. Su implantación resalta la importancia de la diplomacia pública para la acción exterior y pone de manifiesto la necesidad de cambios en los canales, la organización, los procedimientos de trabajo y toma de decisiones, y la distribución de recursos.

Los “conflictos exteriores”, al generar atención internacional, pueden convertirse en una gran oportunidad para la diplomacia pública y requieren equipos y canales específicos. El mayor activo de la diplomacia pública digital son las personas que, en campos como la gastronomía o la cultura y con una buena definición estratégica, pueden convertirse en los mejores embajadores de un país.