

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ “JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR”



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN
DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

**ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN UTILIZADA POR LA CANCELLERÍA
DURANTE EL CONFLICTO DEL CENEPY Y LAS NEGOCIACIONES DE
PAZ CON ECUADOR, LOS AÑOS 1995-1998.**

PRESENTADO POR:

Lourdes Mochizuki Tamayo

Metodológico: Profesora Catalina Salazar Herrera

Tema de Fondo: Ministro SDR José Manuel Boza Orozco

Lima, 8 de noviembre de 2016

AGRADECIMIENTOS

La entrega y sustentación de la tesis de investigación marca el final de la formación de los aspirantes al Servicio Diplomático de la República en la Academia Diplomática del Perú. Por ello, aún como alumna y parte de la Academia, quisiera agradecer a cada una de las personas que forman parte de la institución y que trabajan con gran dedicación cada día, apoyándonos en todo lo necesario. Nuestra formación no sería posible sin el trabajo esmerado y paciente de la planta orgánica, de los docentes, del personal administrativo, de seguridad y de mantenimiento. Reitero mi agradecimiento a todos ellos.

Asimismo, quisiera agradecer a quienes me acompañaron en este largo camino de investigación que significó la presente tesis; a mis asesores, el Ministro José Boza, y la profesora Catalina Salazar, les doy las gracias por sus consejos, su permanente orientación y consejo, y sus palabras de aliento.

Gracias también a quienes accedieron a ser entrevistados con fines académicos, por brindarme su testimonio personal y la experiencia que significó trabajar en Cancillería en un contexto tan inestable y complejo como lo fue el conflicto del Cenepa, las negociaciones y la firma de la paz con el Ecuador, representando los más altos intereses del Perú: los Embajadores Eduardo Ponce, Hugo de Zela, Jorge Valdez, Luis Sandoval y Pablo Portugal; y los Ministros José Boza y Milagros Castañón. Gracias por su disposición y su capacidad de entrega a la patria durante años tan difíciles.

Finalmente, el agradecimiento más especial para mis padres, mi hermano y a mis amigas y amigos, por su comprensión y motivación constante, y por su apoyo incondicional, así como a mis compañeros de la promoción LIV, por todo lo compartido en estos dos años de nuevas vivencias y amistad.

RESUMEN

Probablemente el hito más significativo de la relación peruano-ecuatoriana ha sido la solución definitiva de la controversia limítrofe que enfrentó a estos dos países desde su nacimiento como repúblicas independientes, así como la transformación de una relación tensa y de desconfianza a una caracterizada por la cooperación, la búsqueda del progreso y el desarrollo común y la dinamización de la economía para ambos países. Pero este fue el resultado de un largo y complejo proceso, donde las Cancillerías de ambos países jugaron un papel fundamental. Si bien cada una tenía posiciones extremas y enfrentadas, lograron –a través de diferentes mecanismos y estrategias– llegar a un consenso y consiguieron la paz para sus pueblos. En este trabajo se analiza la estrategia de comunicación que desarrolló la Cancillería peruana, que se diferenció de la ecuatoriana en sus objetivos, mecanismos y *targets*. Cabe señalar que esta fue variando de acuerdo a las etapas –bélica y de negociación– y que si bien en un inicio se calificó la política comunicativa peruana como hermética, se debió a que su prioridad y su público objetivo fueron los actores involucrados en las negociaciones, así como personalidades de círculos más especializados y autoridades que eventualmente jugarían un papel en la etapa arbitral del proceso.

Palabras clave: estrategia, gestión de la información, medios de comunicación, Cancillería peruana, conflicto del Cenepa, negociaciones de paz, relaciones bilaterales, Ecuador.

ABSTRACT

Probably the most significant milestone of the Peruvian-Ecuadorian relationship has been the final settlement of the border dispute that kept these two countries in conflict since its birth as independent republics, as well as the transformation of a tense and conflicted relationship to one characterized by cooperation, the pursuit of common development and stimulation of the economy for both countries. But this was the result of a long and complex process, where the Foreign Ministries of both countries played a key role. While each had extreme and opposing positions, they managed through different mechanisms and strategies to reach consensus and achieved peace for their people. This paper analyzes the communication strategy developed by the Peruvian Foreign Ministry, which differed from Ecuador in its objectives, mechanisms and targets. It should be noted that this was changing depending on the stages –war and negotiation– and although initially Peruvian communication policy was described as hermetic and secret, this was due to the fact that its priority and its target audience were the actors involved in the negotiations, as well as personalities of more specialized circles and authorities, which eventually would play a role in the arbitration phase.

Keywords: strategy, communications, media management, Cenepa conflict, peace negotiations, Peruvian Foreign Ministry, bilateral relations, Ecuador.

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	9
1. Descripción de la situación problemática	9
2. Formulación del problema	10
2.1. Pregunta central.....	11
2.2 Preguntas específicas.....	11
3. Objetivos	11
3.1 General.....	11
3.2 Específicos.....	12
4. Justificación de la investigación	12
4.1 Viabilidad.....	13
4.2 Limitaciones.....	14
CAPÍTULO II: METODOLOGÍA	15
1. Método y tipo de Investigación	15
2. Hipótesis	16
3. Variables	16
3.1 Tipos de variables.....	16
3.1.2 Variables independientes.....	16
3.2 Operacionalización de variables.....	18
4. Población y muestra	19
4.1. Unidad de análisis.....	19
4.2. Unidad de información.....	19
5. Técnicas	20
5.1 Recojo de información.....	20
5.2 Procesamiento de información.....	21
CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO	22
1. Antecedentes	22
2. Enfoques teóricos y aproximaciones conceptuales	24
2.1. La comunicación.....	24
2.2. Las teorías de la comunicación.....	26
2.3. Los medios como constructores de la agenda pública.....	31
2.3.2. <i>Cohesionadores de identidad nacional</i>	35

2.4. Los medios y la formación de opinión pública	38
2.5. Comunicación, política y poder	41
2.6. Medios de comunicación y poder blando	43
2.7. Comunicación gubernamental	46
2.8. Comunicación de crisis	47
CAPÍTULO IV: 1995-1998, EL ESCENARIO DEL CONFLICTO PERUANO- ECUATORIANO	51
1. Una historia de tensiones y desacuerdos limítrofes	51
1.1. Posiciones históricas y discursivas de Perú y Ecuador	54
1.2. El proceso demarcatorio y las comisiones mixtas	58
2. Beligerancia en la zona de frontera	60
2.1. El conflicto del Cenepa	62
3. El proceso del entendimiento: negociando la paz	63
3.1. Giro de timón	69
4. Coyuntura política, social y mediática	76
4.2. Situación y comportamiento de los medios de comunicación en el Perú	78
4.2. Situación y comportamiento de los medios de comunicación en el Ecuador	86
5. Opinión pública internacional	88
CAPÍTULO V: ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN DESDE LA CANCELLERÍA PERUANA	92
1. Primera etapa: del conflicto al cese de fuego	92
1.1. Situación de la Dirección de Prensa y Difusión	95
1.2. Relación con los medios de comunicación y las instituciones	96
1.3. Misiones especiales de embajadores	99
1.3.1. Una relación especial con Washington	101
2. Segunda etapa: inicio de las conversaciones	104
2.1. Intervención de la Dirección de Planeamiento Estratégico	105
2.2. Relación con los medios de comunicación	107
2.3. Producción y edición bibliográfica.....	109
3. Tercera etapa: negociaciones y firma de la paz	116
3.1. Trabajo de las comisiones negociadoras.....	117

3.2. Relación con los medios de comunicación	118
3.3. Diplomacia presidencial	121
CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES	124
BIBLIOGRAFÍA	128
1. Tesis, textos e investigaciones	128
2. Artículos y ensayos	131
3. Artículos en revistas académicas	133
4. Informes y documentos de trabajo	135
5. Entrevistas	135
6. Artículos en periódicos o revistas	136
7. Páginas web	136
ANEXOS.....	138
ANEXO N° 1: DECLARACION DE PAZ DE ITAMARATY	139
ANEXO N° 2: ACUERDO DE SANTIAGO	140
ANEXO N° 3: COMUNICADO DE BUENOS AIRES.....	141
ANEXO N° 4: GUIA DE ENTREVISTA	142
ANEXO N° 5: ENTREVISTAS	144

INTRODUCCIÓN

Durante los años 1995 y 1998, el Perú y el Ecuador vivieron uno de los procesos más importantes y trascendentales de su historia, al cerrar definitivamente la controversia limítrofe que mantuvieron por más de un siglo y medio, mediante la suscripción del Acuerdo Global y Definitivo de Paz. Luego de haber experimentado un último enfrentamiento bélico en enero de 1995 (anteriormente, se vieron enfrentados en 1941 y 1981), en febrero del mismo año, la intervención y el rol de mediadores de los países garantes del Protocolo de Río de 1942 (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos) marcaron el derrotero para alcanzar la solución del conflicto histórico, logrando que las partes se sentaran a negociar un tratado de paz y llegaran a un acuerdo definitivo que no solo fijaba la línea de la frontera en el sector de la Cordillera del Cóndor –ratificando la validez del Protocolo de Río de Janeiro, del *Laudo Arbitral de Dias de Aguiar* y de otros documentos complementarios– sino que también abría una nueva relación de entendimiento y cooperación entre los dos países vecinos.

El papel de las Cancillerías peruana y ecuatoriana fue fundamental en este proceso, así como las estrategias que desplegaron, siguiendo sus propios objetivos estratégicos y buscando fortalecer sus posiciones. Por un lado, Ecuador apostó por una relación intensiva con los medios de comunicación pues necesitaba difundir y consolidar su posición revisionista del Protocolo de Río de 1942 en la opinión pública nacional e internacional, buscando proponer nuevos límites y desconociendo aquellos ya establecidos en el instrumento jurídico internacional.

Por su parte, el Perú se mantuvo firme en su postura de respeto irrestricto al Derecho Internacional, pidiendo el cumplimiento del Protocolo y la demarcación definitiva de los límites, tal como lo establecía el documento, firmado con el consentimiento de ambos países. Para ello, buscó comunicar su posición histórica sobre los hechos e influir en las esferas diplomáticas y académicas, a través de material bibliográfico –elaborado a partir de

documentación histórica y objetiva– y del envío misiones especiales a ciudades específicas, al inicio del proceso.

Debido a que, desde un inicio, la Cancillería se concentró en la investigación documentaria, la iniciativa por acercarse y mantener una relación cercana y fluida con los medios de comunicación fue mínima y estuvo signada por la coyuntura interna, por lo complejo del proceso y por una situación *sui generis* de polarización social y política en el contexto nacional. Todo ello hizo que se cayera en un silencio informativo poco beneficioso de cara a la opinión pública, creando una situación de confusión y de escasez informativa que no permitía comunicar la posición peruana. Asimismo, no se invirtieron mayores esfuerzos en brindar información a la prensa nacional y extranjera. En ese terreno, desde un primer momento, la estrategia comunicacional ecuatoriana demostró ser más efectiva, pues ofreció los elementos necesarios para la formación de la opinión pública, tanto dentro de su país, como en el plano internacional.

La presente investigación busca analizar las razones que movieron las respectivas estrategias, para concentrarse en la estrategia comunicacional elaborada por la Cancillería peruana y la manera en que utilizó los recursos y medios que tuvo a su alcance para sentar su posición e influenciar a la opinión pública nacional e internacional, utilizando para ello el modelo universal de comunicación y analizando tanto el emisor (la Cancillería peruana), como el mensaje (la posición jurídica peruana y la defensa de sus intereses), el canal (las herramientas comunicacionales, la relación con los medios y las iniciativas de comunicación) y el receptor final. Para ello, se tendrá en consideración el marco histórico y los antecedentes del diferendo territorial, así como el proceso de entendimiento llevado a cabo entre el Perú y el Ecuador.

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. Descripción de la situación problemática

Durante los difíciles años que le tocó atravesar en la década de los noventa –debido al inestable contexto social, político y económico–, el Perú enfrentó el estallido del conflicto del Cenepa y sostuvo tres años de conversaciones y negociaciones de paz con el Ecuador. Ante esos eventos, la Cancillería aplicó una estrategia de comunicación claramente disímil a la utilizada por Ecuador, con un impacto igualmente diferenciado en la formación de la opinión pública. La Cancillería peruana actuó de acuerdo con un sistema institucional conservador, desplegando una estrategia hermética, debido a la inesperada escalada de violencia –en enero de 1995– y a su postura histórica de la negación de un problema territorial con Ecuador.

En este mismo contexto, Ecuador tenía planificada la aplicación de una estrategia distinta, la cual modeló la opinión pública de su país, en favor de sus propios intereses, y que incluyó el uso de los medios de comunicación masivos y el manejo de la información hacia afuera como un elemento central. Esta maniobra, premeditada y organizada con antelación y sumo cuidado, tuvo la clara intención de difundir su postura histórica revisionista del Tratado de Límites, firmado por ambos países en 1942, así como justificar sus aspiraciones amazónicas, mientras establecía una relación más cercana con sus ciudadanos, diversas fuerzas políticas y movimientos de la sociedad civil.

De otro lado, es conocido que el funcionamiento de algunas entidades de la administración pública suele darse en el seno de un sistema rígido y jerárquico. Esta actitud encerrada en sí misma puede reflejarse tanto al interior como al exterior de dichas instituciones. De manera externa, se evidencia en una administración que considera la perspectiva sobre la sociedad y los ciudadanos -que son su razón de ser-, y de manera interna, sucede cuando los departamentos, las direcciones y las unidades se evaden y no cooperan (o lo hacen muy poco) entre sí. De una u otra manera, se crean condiciones

para la incomunicación tanto a nivel intra-institucional, como inter institucional. En tal sentido resulta importante describir y analizar la situación y el clima comunicacional que tuvo la Cancillería como institución durante el inicio del conflicto del Cenepa, así como en el proceso de las conversaciones de paz, el establecimiento de las comisiones y el exitoso desenlace reflejado en una paz definitiva, y cómo encaró este crítico periodo.

Un estudio que ofrece pistas sobre la comunicación intra-institucional en Cancillería es "*Construcción de una opinión pública a partir de las acciones de Cancillería en el marco del Proceso ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya*" (De Jesús, 2014). Allí se señala que en la actualidad se ha dejado atrás el paradigma del secretismo que existió hasta la primera década del siglo XXI (2008), lo que fue modificado expresamente a propósito del diferendo marítimo por resolverse en La Haya. Este proceso es aún incipiente pese a la existencia de un plan de comunicación interno, debido a que fue construido respondiendo a la necesidad coyuntural de generar una corriente de opinión nacional e internacional alrededor del conflicto marítimo con Chile, ante la Corte de Justicia de La Haya.

2. Formulación del problema

En el contexto que nos compete, durante los años 1995 y 1998, no se contaba con un plan de comunicación estructurado y previamente establecido, que ayudara a informar, esclarecer el proceso y establecer una relación próxima con su ciudadanía. Si se hace una comparación con Ecuador, se encuentra que las actitudes y conductas de ambas Cancillerías con respecto a la comunicación y a las estrategias de información ante la opinión pública de sus respectivos países y de la comunidad internacional fueron disímiles, siendo una más estructurada y con mejor manejo de información que la otra.

2.1. Pregunta central

¿Cuál fue la estrategia comunicacional que aplicó el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en el contexto del conflicto del Cenepa y durante las posteriores negociaciones con Ecuador, y qué elementos diferenciadores tuvo a la aplicada por este país?

2.2 Preguntas específicas

2.2.1. ¿Cuál era la situación histórica, política y social del Perú durante el surgimiento del conflicto del Cenepa y en las posteriores negociaciones de paz?

2.2.2. ¿Qué tipo de acciones y de mecanismos de comunicación utilizó la Cancillería peruana para alcanzar sus objetivos específicos, reforzar sus posturas y defender los intereses nacionales?

2.2.3. ¿De qué manera estos medios y mecanismos influyeron en la opinión pública nacional e internacional y favorecieron a la consecución de los fines y objetivos nacionales?

3. Objetivos

3.1 General

Analizar la estrategia comunicacional utilizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en el contexto del conflicto del Cenepa (1995-98) y las negociaciones de paz con el Ecuador, así como los elementos diferenciadores que tuvo con la táctica aplicada por dicho país, con la finalidad de identificar los aprendizajes y las lecciones que alimenten a la estrategia comunicacional de la Cancillería en un escenario futuro de comunicación de crisis.

3.2 Específicos

3.2.1. Describir el contexto histórico, político y social que se vivía en el Perú, en el momento del surgimiento del conflicto del Cenepa y a las posteriores negociaciones de paz.

3.2.2. Referir los medios y mecanismos comunicacionales utilizados por la Cancillería peruana para reforzar sus posiciones y defender los intereses nacionales.

3.2.3. Analizar los medios y mecanismos que influyeron en la opinión pública nacional e internacional y favorecieron a la consecución de los fines y objetivos nacionales.

4. Justificación de la investigación

La presente investigación resulta necesaria para conocer los factores que motivaron la formulación de las estrategias de comunicación aplicadas por la Cancillería del Perú, durante el conflicto del Cenepa, así como en las posteriores negociaciones de paz y el desenlace de la controversia limítrofe, las cuales tuvieron resultados diferenciados en la formación de la opinión pública.

En tal sentido es imprescindible revisar, la estrategia peruana de comunicación producida a fines del siglo XX (1995-98), desde una perspectiva de relacionamiento entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, las demás instituciones del Estado, la opinión pública y los medios de comunicación, en contraste con la estrategia que ejecutó el Ecuador, y cómo ello contribuyó a crear una opinión pública internacional a su favor.

Cabe resaltar que, en el caso peruano, durante la época del conflicto, los medios de comunicación tuvieron como principales fuentes de información oficial los comunicados de prensa elaborados por las autoridades –tanto de las Fuerzas Armadas, como de la Cancillería–, y posteriormente las

declaraciones elaboradas al concluir cada una de las rondas de negociación. Sin embargo, los periodistas y especialistas de la época sostenían continuamente que las fuentes oficiales no fueron siempre accesibles, por lo que, al mismo tiempo, se valieron de otras fuentes de información, tales como canales informales de comunicación, declaraciones de fuentes confiables y otros medios de comunicación (principalmente agencias internacionales de noticias).

Analizar las características de las acciones emprendidas por la Cancillería en el campo comunicacional, tanto para sustentar y consolidar su posición, como para desmentir los argumentos ecuatorianos, y verlas en retrospectiva, permitirá identificar los aciertos y desaciertos de las mismas, y extraer aprendizajes y lecciones acerca de las estrategias de hermetismo y desconexión en situaciones de conflicto y enfrentamiento. Esta información contribuirá a que la Cancillería peruana pueda fortalecer su sistema y sus mecanismos de comunicación externa en posibles y futuras situaciones de crisis o de beligerancia no prevista, teniendo en consideración el manejo simbólico de la información, que resulta en la imagen que se proyecta como país.

4.1 Viabilidad

La presente investigación fue factible, gracias a la bibliografía existente sobre los conceptos por describir y analizar –tanto del marco teórico, como del contexto social e histórico–, así como a la colaboración de una parte de los protagonistas de los hechos. Si bien es cierto que existe una mayor cantidad de información y de producción editorial sobre la estrategia de comunicación desplegada por la Cancillería ecuatoriana, y que al respecto, es menor la de parte peruana; se logró acceder a las fuentes directas del lado peruano quienes otorgaron información valiosa para la presente investigación acerca de lo sucedido durante aquellos años.

Vale la pena señalar el carácter inédito de este trabajo de investigación, pues hasta el momento no se ha elaborado una reconstrucción, o un análisis de la estrategia de comunicación aplicada e implementada por la Cancillería del Perú durante el contexto del conflicto del Cenepa y las posteriores negociaciones de paz, durante el periodo 1995-1998.

4.2 Limitaciones

Una de las limitaciones enfrentadas fue la carencia de análisis y estudios respecto a estrategias y planes de comunicación en la administración pública peruana, en general, y en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en particular; tales como documentos de diagnóstico, planificación y evaluación de las comunicaciones o informes de resultados, que permitieran analizar el contenido y el proceso de manejo de la información.

Asimismo, la premura del tiempo fue otro factor que puso límites para la presente investigación, pues impidió un análisis de los contextos y de cada herramienta comunicacional, de manera más profunda y minuciosa. Sin embargo, se contó con variables que ayudaron en la consecución del resultado final: la disposición y colaboración de los actores para brindar su testimonio y permitir la reconstrucción de los hechos, así como la asesoría metodológica dentro del espacio de Seminario de Tesis.

CAPÍTULO II: METODOLOGÍA

1. Método y tipo de Investigación

La metodología de la presente investigación es exploratoria, no experimental, inductiva e histórica, de tipo cualitativo, documental y reconstructivo. Para ello se tomará como referencia la literatura actual en torno a la problemática, que incluye fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias fueron de importancia central, porque permitieron tener las pistas para triangular la información con fuentes secundarias y describir, analizar y entender el proceso con la finalidad de sustentar la hipótesis expuesta en la investigación.

La presente tesis ha cumplido con la tarea propuesta en su diseño, analizando la estrategia de comunicación institucional hacia afuera, a partir de fuentes primarias de condición inédita, y de entrevistas que han sido desgrabadas en su totalidad, procesadas y examinadas con la finalidad de identificar los factores que estuvieron en la base de la estrategia peruana, que la diferenció de la estrategia ecuatoriana.

La relevancia de este estudio radica en la identificación de los factores que motivaron a la Cancillería peruana a llevar a cabo dicha estrategia de comunicación, durante los años 1995 y 1998. Por ello, en la metodología, se procedió a dividir estos años en tres etapas diferenciadas: en primer lugar, el conflicto bélico *per se* hasta la fecha del cese al fuego. En segundo lugar, las conversaciones que llevaron a la firma de la Declaración de Itamaraty y prepararon el terreno para las conversaciones sustantivas. Finalmente, la tercera etapa corresponde a las rondas de negociaciones –llevadas a cabo en distintas localidades, y divididas en cuatro distintas comisiones–, y la posterior suscripción del Acta de Brasilia, en octubre de 1998.

En ese sentido, cabe destacar que la importancia de la presente investigación radica no solo en conocer y difundir el largo y sacrificado proceso de conflicto

y negociación con el país vecino, sino, analizar los factores que contribuyeron a la elaboración de herramientas comunicativas por parte del Perú hacia la opinión pública, dentro de este contexto.

2. Hipótesis

La presente tesis propone como hipótesis que la estrategia de comunicación aplicada por la Cancillería para dar a conocer su postura en el delicado contexto de un conflicto armado internacional y de las negociaciones de paz con el Ecuador no fue institucionalizada ni propositiva, sino reactiva, pues respondió, en gran medida, a los argumentos planteados por Ecuador en la opinión pública internacional.

3. Variables

La estrategia comunicacional que aplicó el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en el contexto del conflicto del Cenepa y durante las posteriores negociaciones de paz con Ecuador, fue reactiva, siguió una política de hermetismo respecto a los medios y tuvo poca organicidad.

3.1 Tipos de variables

3.1.1. Variable dependiente

- Estrategia de comunicación de la Cancillería peruana durante y después del Conflicto del Cenepa (1995-1998)

3.1.2 Variables independientes

- Contexto histórico, político y social de Perú y Ecuador (1995- 1998)
 - Antecedentes histórico- jurídicos
 - Contexto político- social
 - Posiciones y discursos de los países involucrados durante el conflicto y las negociaciones de paz

- Conflicto del Cenepa
- Negociaciones de paz
- Mecanismos de comunicación utilizados por la Cancillería peruana
- Relaciones con los medios de comunicación
 - Influencia de medios en la consecución de objetivos e intereses nacionales de cada parte
 - Formación de opinión pública nacional e internacional

3.2 Operacionalización de variables

Tabla N° 1: Operacionalización de Variables

VARIABLES (INDEPENDIENTES)	DIMENSIONES	ÍNDICE	INDICADOR/CATEGORÍA	
1. Contexto histórico, político y social de Perú y Ecuador (1995- 1998)	Antecedentes histórico-jurídicos	Enfrentamientos	Etapas	
		Escaramuzas	Intento	
		Negociaciones	Fracaso	
	Contexto coyuntural	Social y político		
	Conflicto del Cenepa	Enfrentamiento		Bajas
				Tensiones
		Costos		Económico
				Social
				Político
	Comunicación		Dentro	
			Fuera	
	Discursos del Perú y del Ecuador	Posiciones		Coincidentes
				Diferentes
			Enfrentamos	
Actores principales	Perú y Ecuador		Distanciamiento	
	Países garantes		Acercamiento	
			Acuerdo	
Actores secundarios	Sociedad civil Líderes de opinión Medios de comunicación		Involucrados No involucrados Indiferentes	
Negociaciones de paz		Conversaciones iniciales	Listas de impasses subsistentes	
		Conversaciones sustantivas	Establecimiento de comisiones	
2. Mecanismos y canales de comunicación en el conflicto y en las negociaciones de paz	Relaciones con los medios de comunicación	Apertura de fuentes		
		Vacío de información		
	Incidencia en la opinión pública nacional e internacional	Nacional, internacional		
3. Manejo de la información	Transparencia Hermetismo			

4. Población y muestra

4.1. Unidad de análisis

El problema de investigación es la estrategia de comunicación de la Cancillería peruana en el contexto del conflicto del Cenepa, las posteriores negociaciones de paz y la firma del Tratado de Brasilia, en 1998.

4.2. Unidad de información

Funcionarios del Servicio Diplomático de la República, quienes fueron protagonistas y vivieron los eventos descritos y analizados en la presente investigación. A continuación, los entrevistados y los cargos que desempeñaron durante el periodo de tiempo correspondiente en la investigación:

1. José Boza– Ministro SDR. Asesor de la Delegación Peruana en las conversaciones sustantivas sobre el Diferendo Fronterizo Peruano-Ecuatoriano y Secretario ejecutivo de la Comisión Peruana para la Fijación de la Frontera Terrestre Común.
2. Milagros Castañón– Ministra SDR. Funcionaria en la Dirección General de Planeamiento y responsable de la edición de publicaciones impulsadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Hugo de Zela– Embajador SDR. Jefe de Gabinete del canciller Francisco Tudela y delegado de la Comisión Nacional para la elaboración del Proyecto de Tratado de Comercio y Navegación.
4. Rossana Echeandía– Periodista. Editora de la sección Política de *El Comercio* y enviada especial en la cobertura de las negociaciones y el proceso de paz con el Ecuador.
5. Eduardo Ponce– Embajador SDR. Vicecanciller de Relaciones Exteriores (1994-1995).

6. Pablo Portugal– Embajador SDR. Director de la Oficina de Prensa y Difusión (1994-1995).
7. Luis Sandoval– Embajador SDR. Funcionario en la Dirección General de Planeamiento y asesor especializado en la Dirección de Fronteras y Límites.
8. Jorge Valdez– Embajador SDR. Vicecanciller y Secretario General de Relaciones Exteriores (1998-2000), presidente de la Comisión de Integración Económica, encargada de elaborar el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad.

5. Técnicas

Las técnicas utilizadas, con la finalidad de encontrar información sobre la actuación de Cancillería durante los años de estudio (1995-1998), fueron: la revisión y el análisis de bibliografía referente al tema, tanto de origen ecuatoriano, como peruano. Adicionalmente, se realizó una labor de búsqueda y de recopilación de cables –de entrada y de salida– de la embajada del Perú en Washington. Finalmente, se procedió a la técnica de entrevista y de análisis de fuentes directas. De esta manera, las fuentes oficiales y los documentos de la Cancillería, así como los testimonios y las entrevistas, son fuentes de carácter primario, en tanto que las publicaciones sobre el tema y los enfoques de análisis son fuentes secundarias.

5.1 Recojo de información

La información recogida provino de fuentes bibliográficas, así como de entrevistas a funcionarios del Servicio Diplomático de la República que fueron partícipes del proceso y que trabajaron durante los años 1995-1998, cuando ocurrieron los principales eventos. Adicionalmente, se recogió y analizó la información procedente de las comunicaciones –durante la primera mitad del año 1995– entre la embajada del Perú en Washington y la Cancillería (especialmente con la Dirección de Planeamiento y la Oficina de Prensa).

5.2 Procesamiento de información

El procesamiento de la información se realizó ordenando y codificando la información recabada, las fichas bibliográficas y de resumen textual correspondiente, así como el análisis y el procesamiento de las entrevistas.

6. Instrumentos

La información ha sido recogida a través de entrevistas a funcionarios del Servicio Diplomático de la República (tanto en actividad como en retiro), las cuales fueron realizadas siguiendo un riguroso cuestionario de preguntas (ver anexo 4) y, además, grabadas electrónicamente (ver anexo 5).

CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO

1. Antecedentes

Dentro de la bibliografía revisada para la elaboración de la presente tesis, existe una serie de trabajos académicos relacionados con el estudio de estrategias y mecanismos de comunicación institucional de un lado, así como estudios sobre el papel de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública y en la aplicación en política exterior, por otro.

El artículo académico *Medios de comunicación y política exterior del Estado. La prensa y el proceso de paz Ecuador-Perú: 1998*, escrito por Juan Francisco Alvarado (2012)¹, evidencia el impacto que los medios de comunicación producen en la sociedad y en la elaboración de la política exterior de los Estados. Además, señala que el papel de los medios en la política nacional e internacional se ha hecho más notorio en las últimas décadas, por lo que es necesario analizar su rol como formadores de opinión, actores políticos y difusores de cultura.

En el caso que nos ocupa, este estudio pone de relieve la influencia y participación de los medios de comunicación, de manera más específica, en el contexto del proceso de paz peruano-ecuatoriano. Detalla, asimismo, la situación de los medios en Ecuador durante 1992, año en el que operaba el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL), centralizando la información oficial ecuatoriana y articulando a los principales medios de prensa nacionales y extranjeros.

Por otro lado, la investigación de Matilde Eiroa San Francisco (2007)² detalla y analiza las estrategias comunicativas y la política de difusión del régimen

¹ Alvarado, Juan Francisco. (2012). “Medios de comunicación y política exterior del Estado. La prensa y el proceso de paz Ecuador-Perú: 1998”. Universitas. Revista de ciencias sociales y humanas. Cuenca, 2012-1, N°16, pp.69-92.

² Eiroa San Francisco, Matilde (2007). “Relaciones internacionales y estrategias de comunicación de la España de Franco ante la coyuntura de 1956”. Historia y Comunicación Social Vol 12. Madrid, p. 5-22.

franquista en el mundo de la información. Esta doctora en historia contemporánea e investigadora en relaciones internacionales y medios de comunicación sostiene que la política franquista de difusión continuó las mismas directrices que tuvo el resto de los sectores del Estado, es decir, el intervencionismo, el control y la ausencia de libertades. El régimen franquista estableció en la Ley de Prensa de 1938 un marco general jurídico muy estricto del cual quedaban excluidas la libertad de expresión y de información.

Si bien el modelo adoptado como política informativa implicó el control de los medios de información, la censura y la conversión de los medios en herramientas de propaganda y en instrumentos de organización de una sociedad nueva, la investigación de Eiroa San Francisco resulta útil para esta tesis debido a que resalta la consciencia que tuvo este régimen en el manejo eficaz de las herramientas comunicacionales en función de su política exterior.

La comunicación fue un instrumento clave para la gestión del gobierno. En el periodo de pleno apogeo del Régimen, 1951-1959, éste utilizó a los medios de comunicación para explotar los éxitos de su política exterior (...). Por su parte, la comunicación institucional fue capaz de perfilar un plan de difusión eficaz de los mensajes que emanaban de la Jefatura del Estado. Fue evidente que el gobierno franquista se preocupó por ofrecer un flujo permanente de información y de gestionar dicha información para la consecución de sus objetivos. En este sentido, la actuación del Ministerio de Asuntos Exteriores fue relevante en la política informativa, por su papel como emisor de mensajes y como vigilante exhaustivo de la sección Internacional (p.18).

Esta investigación resulta relevante dado que, en la coyuntura de 1956, la comunicación fue un instrumento clave para la gestión del gobierno en cuanto a la difusión de mensajes sobre la independencia marroquí y la actuación de España ante las Naciones Unidas, por lo que elaborar una estrategia de comunicación era imprescindible en esa coyuntura. Se necesitaba de un plan de acción que tuviera en cuenta el contexto, el mensaje, el público objetivo, los canales y los fines.

Finalmente, la tesis de Julissa de Jesús Alegre (2015)³ da cuenta del cambio de paradigma en la política de comunicación de la Cancillería a raíz de la demanda peruana para resolver el diferendo marítimo con Chile. En este nuevo paradigma se buscó expresamente informar a la opinión pública sobre un tema de gran trascendencia, dentro de un clima de unidad y cohesión ante un posible escenario de tensión política. En ese sentido, se trabajó en un acercamiento con los medios de comunicación para una cobertura de la coyuntura más precisa y eficaz, cambiando de esta manera la estrategia de comunicación de la Cancillería.

2. Enfoques teóricos y aproximaciones conceptuales

2.1. La comunicación

Es inconcebible pensar la vida en sociedad sin comunicación. El hecho comunicacional pertenece a lo más básico de la experiencia humana, y es transversal a todos los ámbitos de la naturaleza y el pensamiento humano.

Dominique Wolton (2006)⁴, reconocido especialista de la comunicación y de los nuevos medios, afirma que la comunicación es una experiencia antropológica fundamental, pues no es posible la vida individual ni colectiva sin comunicación. "Así como no existen hombres sin sociedad, tampoco existe sociedad sin comunicación" (p.23). En esa misma línea, la comunicación siempre estará ligada a un modelo cultural, pues en cualquier simple acto de comunicación se condensan la historia y la idiosincrasia de una cultura y de una sociedad.

Además, este autor, también director de investigaciones en Ciencias de la Comunicación en el Centro Nacional de Investigaciones Científicas de Francia

³ De Jesús, Julissa. (2015). Construcción de una opinión pública a partir de las acciones de Cancillería en el marco del Proceso ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya. Tesis para obtener el grado académico de magister en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Lima: Academia Diplomática del Perú.

⁴ Wolton, Dominique (2006). *Salvemos la comunicación. Aldea global y cultura. Una defensa de los ideales democráticos y la cohabitación mundial*. Barcelona: Gedisa.

(CNRS), señala que "comunicar implica, por un lado, la adhesión a los valores fundamentales de la libertad y la igualdad de los individuos y, por el otro, la búsqueda de un orden político democrático" (p.24).

Por otro lado, dentro de las teorías psicosociales que estudiaron la comunicación como un sistema de interacción humana –a inicios del siglo XX– se desarrolló la teoría pragmática de la comunicación. Una de las principales investigaciones producto de dicha escuela fue la realizada por los psiquiatras de Palo Alto, California, Paul Watzlawick, Janet Helmick Beavin y Don D. Jackson.

Dentro de sus trabajos originales, Watzlawick y sus colaboradores identificaron como su objeto de estudio los efectos de la comunicación sobre el comportamiento. Es por ello que se dedicaron a elaborar una definición muy extensa de la comunicación, centrando su atención en las relaciones que se producen entre el emisor y receptor. Establecieron, asimismo, los axiomas que constituyen la base de su estudio sobre la comunicación humana, el primero de los cuales revela la imposibilidad de no comunicar:

Si se acepta que toda conducta en una situación de interacción tiene un valor de mensaje, es decir, es comunicación, se deduce que por mucho que uno lo intente, *no* puede dejar de comunicar. Actividad o inactividad, palabras o silencio, tienen siempre valor de mensaje: influyen sobre los demás, quienes a su vez no pueden dejar de responder a tales comunicaciones y, por ende, también comunican (Watzlawick, Beavin y Jackson, 1967, p.50)⁵.

No se puede no comunicar. Es imposible no comportarse, la no conducta no existe. En una situación de interacción, toda conducta tiene valor de mensaje, es decir, de comunicación. Este axioma fundamental de la comunicación humana puede ser perfectamente aplicado a modelos o sistemas de

⁵ Watzlawick, Paul; Beavin Helmick y Jackson, Don (1967). *Pragmatics of Human Communication: A Study of Interactional Patterns, Pathologies, and Paradoxes*. New York: Norton..

comunicación de mayor escala, entre el gobierno y los ciudadanos, por ejemplo, o entre una corporación y los consumidores. Así, por más que no se comunique expresamente una opinión o una postura, se está diciendo algo, voluntaria o involuntariamente. Ese vacío en la comunicación no constituye una no-comunicación, sino una comunicación negativa, que produce una reacción o respuesta específica del receptor, de la audiencia.

Volviendo a las definiciones de la comunicación postuladas por Dominique Wolton, el sociólogo y académico francés sostiene que se entiende por comunicación tanto la comunicación directa como el intercambio a distancia mediatizado por las técnicas (teléfono, televisión, radio, informática, telemática, entre muchas otras). "Los progresos han sido tan inmensos que hoy resulta una banalidad realizar intercambios instantáneos de un extremo del mundo al otro, utilizando sonidos, imágenes o datos" (p.25).

Por último, la comunicación constituye también una necesidad social funcional para las economías interdependientes. "Desde el momento en que el modelo dominante es el de apertura, tanto para el comercio como para los intercambios y la diplomacia, las técnicas de comunicación desempeñan un papel objetivo indispensable" (p.26). En esta acepción de comunicación funcional deben entenderse las necesidades de comunicación de las economías y sociedades abiertas, como las nuestras.

2.2. Las teorías de la comunicación

Desde los primeros años del siglo XX, académicos de diversas disciplinas estudiaron los medios de comunicación y la naciente sociedad de masas, tradujeron sus descubrimientos en distintos modelos y teorías de la comunicación y analizaron las características y los efectos de los medios de comunicación masivos.

Las primeras teorías datan del siglo XX y se basan en estudios conductistas. La teoría de la aguja hipodérmica, postulada en los años veinte, marcó el inicio de la escuela funcionalista al centrar su atención en la influencia que tuvieron

los mecanismos de propaganda durante la II Guerra Mundial ante una audiencia cautiva, pasiva y manipulable.

Luego, al convertirse Estados Unidos en una gran potencia mundial, muchos actores –entre ellos las corporaciones, los medios de comunicación y el gobierno– promueven el estudio de los medios de comunicación y de la propaganda. Es así que surge la *Mass Communication Research*, una escuela de pensamiento, cuyo objetivo principal consistía en analizar los efectos de los mensajes transmitidos a través de los medios de comunicación sobre la opinión pública, y cómo controlar la opinión de las audiencias (Rodrigo, 1989, p. 40).

Como señala Miguel Rodrigo Alsina, catedrático e investigador de Teorías de la comunicación, en su libro *La construcción de la noticia*, la historia de la *Mass Communication Research* está dominada por la consigna positivista “Saber para prever, prever para poder”; de esta forma, desde sus orígenes, el área de estudio privilegiada ha sido la teoría de los efectos sobre las audiencias, esto es, conocer cuáles eran las reacciones del público frente a las propuestas mediáticas de los *mass media* con el objeto de obtener las claves para conducir el comportamiento de colectivo (Rodrigo, 1989, p.41)⁶.

Los teóricos de la comunicación fueron postulando, a lo largo del tiempo, desde modelos lineales hasta circulares o espirales, de acuerdo con la manera como concebían el proceso de comunicación y la relación entre el emisor del mensaje y el receptor del mismo, así como el efecto que producía sobre este último.

Los dos primeros modelos de comunicación fueron propuestos en los Estados Unidos en 1948. El primero de ellos fue un modelo matemático e informático, presentado por Claude E. Shannon y Warren Weaver, en el cual se identificaba, además de un emisor, una transmisión, un canal, un receptor y un destinatario. Se trataba de un modelo lineal de transmisión universal, que

⁶ Rodrigo Alsina, Miquel (1989). *La construcción de la noticia*. Barcelona: Paidós.

no solo describía la comunicación entre seres humanos, sino también entre máquinas o sistemas informáticos.

El segundo modelo fue propuesto por el sociólogo y uno de los pioneros en estudiar las teorías de la comunicación, Harold Lasswell, también en 1948. El denominado “Paradigma Lasswell” buscaba entender el acto de la comunicación a través de preguntas conductistas, centrado en la influencia que tenían los medios de comunicación en el proceso de construcción de la opinión pública en las sociedades post industriales.

A través de las preguntas *¿quién dice qué, a través de qué canal, a quién y con qué efecto?*, Lasswell buscó describir y explicar el proceso asimétrico que parte de un emisor que envía un mensaje, produciendo un estímulo al receptor, representado como una audiencia que reacciona de manera pasiva y uniforme. Son dichas interrogantes las que han permitido explicar y analizar los efectos producidos por los medios de comunicación, y, además, ampliar el campo de estudio de las comunicaciones, creando cinco grandes áreas: el análisis del control, el análisis del contenido, el análisis de medios, el análisis de audiencias y el análisis de efectos.

Para entender la rápida aceptación que tuvieron las teorías funcionalistas en los estudios de comunicación se debe recordar el contexto científico en el que hicieron aparición. Durante la primera mitad del siglo XX, el paradigma dominante en el mundo de la psicología era el conductismo, cuyo principal principio consistía en la reducción del lenguaje psicológico en términos de estímulo y respuesta.

La aparición de la radio constituyó un importante hito comunicativo en este periodo de entreguerras. La prensa y la radio –y después la televisión– son instrumentos para lo mejor y lo peor: medios de comunicación y cultura o medios para la propaganda política (Rodrigo, 2001, p. 22)⁷.

⁷ Rodrigo Alsina, Miquel (2001). *Teorías de la comunicación: ámbitos, métodos y perspectivas*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Mauro Wolf (1987)⁸, sociólogo experto en comunicaciones, sostiene que las ideas conductistas se integraron muy bien a las teorizaciones de masas de aquella época. Sin embargo, estas eran totalmente indeseables en el sistema político estadounidense, pues no se podía aceptar una visión de la sociedad en la que los ciudadanos eran sistemáticamente manipulados por la propaganda política, debido a que esto atacaba, de manera directa, los cimientos de la democracia. Por el contrario, el funcionalismo sintonizó perfectamente con la sociedad norteamericana, pues los dos elementos fundamentales de la visión funcionalista de la sociedad son: a) la sociedad compuesta por individuos libres, racionales y autónomos, y b) la sociedad como un mercado libre de ideas o mensajes (p. 28).

En palabras de Rodrigo, investigador de la materia, el funcionalismo cambió la visión de los medios de comunicación y de las audiencias, al concebir al individuo como autónomo y libre, cuyas necesidades como consumidores son cubiertas por los medios, y al tener a la multiplicidad de la oferta y la demanda como la prueba del pluralismo en la sociedad. De esta manera, la sociedad norteamericana era pluralista, pues ostentaba numerosos medios de comunicación que confirman los numerosos intereses personales. La facultad de escoger libremente equivale a la democracia.

No son pocas las críticas que recibieron, en todos estos años, los primeros modelos de comunicación conductistas por sobrevalorar la influencia de las técnicas persuasivas de los medios sobre el público, el cual se limita a ser un receptor pasivo en el proceso comunicativo. En ese sentido, al ser unidireccional, el modelo no toma en consideración la respuesta del receptor ni la retroalimentación o interacción que debería existir. Además, se incide en la asimetría de los roles, pues la iniciativa radica exclusivamente en el emisor, y los efectos en el receptor.

⁸ Wolf, M. (1987). *La investigación de la comunicación de masas*. Barcelona : Paidós, 1987

Sin embargo, considero relevante el mencionado paradigma en la presente investigación porque, a pesar de sus limitaciones, ha funcionado y se ha aplicado hasta la actualidad con mensajes específicos transmitidos a una determinada población, en determinados contextos, tanto de parte de las corporaciones como de los gobiernos, para provocar ciertos efectos o reacciones afines a sus intereses.

La larga tradición de análisis –sintéticamente indicada con el término *Communication Research*– ha seguido los distintos problemas surgidos a lo largo del tiempo y atravesado perspectivas y disciplinas, con lo que se multiplicaron las hipótesis y los enfoques. De ello ha resultado un conjunto de conocimientos, métodos y puntos de vista tan heterogéneos que hace no solo difícil sino tal vez insensato cualquier intento de ofrecer una síntesis satisfactoria y exhaustiva. No obstante, si damos cuenta únicamente de las tendencias más difundidas y consolidadas, de lo que en este campo intrincado se ha convertido o está convirtiéndose en una tradición de estudio, entonces el intento parece posible (Wolf, 1987).

Por otro lado, Rodrigo (2001) sostiene que las teorías de la comunicación constituyen una disciplina extremadamente viva, en evolución y en discusión permanente. Por eso, una teoría no resulta pragmática ni empíricamente consolidada si no es sometida a la crítica, a la polémica, o al debate.

El autor de *Teorías de la Comunicación: ámbitos, métodos y perspectivas* asegura que, debido a que los investigadores de la comunicación de masas han llegado a ese objeto de estudio partiendo de distintas disciplinas – psicología, sociología, lingüística, semiología, antropología–, la capacidad de progreso de cualquier estructura académica que se ocupe de la comunicación de masas depende de la lucidez con que se sepa adecuar sus planteamientos a dicha pluridisciplinariedad. (p.12).

2.3. Los medios como constructores de la agenda pública

La teoría de la construcción de la agenda (agenda-setting), propuesta por M. McCombs y D. Shaw, a través de sucesivos trabajos empíricos, describe la influencia que tienen los medios de comunicación de masas sobre el público y la manera en cómo determinan los temas de mayor interés. Son los medios los que deciden –jerarquizan y seleccionan– lo que se transmite al público y lo que se excluye de la agenda, graduando la importancia de la información que se va a difundir. Esta capacidad para influir en la relevancia de las cuestiones del repertorio público es lo que se conoce como fijar la agenda por parte de los medios.

El público echa mano de las pistas de relevancia que le dan los medios para organizar su propia agenda y decidir, de ese modo, cuáles son los temas más importantes. Con el transcurrir del tiempo, esos temas donde las informaciones han puesto el acento se vuelven también los más importantes en la consideración pública (McCombs, 2004, pp.25)⁹.

Asimismo, McCombs señala que el padre intelectual de la teoría de la agenda-setting sería Walter Lippman, al haber resumido la idea del establecimiento de la agenda en su clásica obra *La Opinión Pública*, publicada en 1922.

Aunque Lippmann no empleara esa expresión, su tesis es que los medios informativos, esas ventanas al inmenso mundo que queda más allá de nuestra experiencia directa, determinan los mapas cognitivos que nos hacemos de él. La opinión pública, sostiene Lippmann, responde, no al entorno sino a un pseudo entorno, construido por los medios informativos (p.26).

Maxwell McCombs, literato y periodista de profesión, fue un importante estudioso de los medios de comunicación. En la década de 1970, en colaboración con Donald Shaw, profesor de la Escuela de Periodismo y Comunicación de Masas de la Universidad de Carolina del Norte, realizó una

⁹ McCombs, Maxwell (2004). *Estableciendo la agenda: el impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Barcelona: Paidós.

serie de investigaciones que le permitiría llegar a la teoría de la agenda-setting. Sobre la misma, ambos autores dan la siguiente aproximación:

Como consecuencia de la acción de los periódicos, de la televisión y de los demás medios de información, el público es consciente o ignora, presta atención o descuida, enfatiza o pasa por alto, elementos específicos de los escenarios. La gente tiende a incluir o a excluir de sus propios conocimientos lo que los medios incluyen o excluyen de su propio contenido (McCombs, Maxwell; Shaw, Donald, 1972)¹⁰.

Durante la misma época, diversos investigadores como Mazzoleni (1979), J. G. Blumler (1979 y 1980), Mc Quail (1985), E. Noelle-Neumann (1977 y 1979), se plantean la revisión del estudio del impacto.

Resumiendo la tesis de Blumler (1979), se puede decir que la televisión, la radio y la prensa poseen un notable poder en el campo del conocimiento, dada su enorme capacidad de influir en la formación de la "visión del mundo" de los sujetos, gracias al enorme público que tienen, y con el que los políticos deben contar. Empero, donde el nuevo enfoque de la influencia de los medios se concreta mucho más claramente es en el modelo omnicomprendivo e integrador de la "teoría de la construcción del temario" (Rodrigo, 1989, pág. 40).

Rodrigo incide en que la teoría de la agenda-setting se basa en la investigación de las relaciones entre los temas que han sido enfatizados como destacados por los *mass media* y los temas que son importantes para el público. La hipótesis consiste en que existe una relación directa y causal entre el contenido de los medios y la percepción por parte del público de lo más relevante del momento.

Es muy posible que los *mass media* no tengan el poder de transmitirle a la gente cómo debe pensar o actuar, pero lo que sí consiguen es imponer al

¹⁰ McCombs, M. y Shaw D. (1972) "The Agenda Setting Function of the Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, p. 176-187.

público lo que ha de pensar. Por ello, en principio, se puede afirmar que la efectividad del discurso periodístico informativo no está en la persuasión (hacer creer) o en la manipulación (hacer hacer), sino sencillamente en el hacer saber, en su propio hacer comunicativo (Rodrigo, 1989, pp.12).

Finalmente, McCombs asegura que el establecimiento de la agenda no es un regreso a la teoría de la aguja hipodérmica, pues no postula que los efectos de los medios sean todopoderosos, o que los miembros de la audiencia esperan pasivamente a ser programados, como autómatas. Sin embargo, la agenda-setting “sí asigna un papel central a los medios a la hora de dar inicio al repertorio de la agenda pública”. Parafraseando a Lippmann, la información que suministran los medios informativos juega un papel central en la construcción de nuestras imágenes de la realidad (McCombs, 2004, p.31).

2.3.1. *Construcción de la realidad social*

Continuando en la línea del papel de los medios de comunicación en la construcción social de la realidad, los reconocidos intelectuales estadounidenses Noam Chomsky y Edward Herman hacen referencia a los medios de comunicación como productores de un “consenso manufacturado”: esto quiere decir que gran parte del contenido que los medios transmiten –a manera de noticias e información– son elaborados bajo el influjo de los intereses de los principales grupos de poder.

La hipótesis de su ensayo *Manufacturing consent* (1988)¹¹, que se demuestra a través de casos concretos de la prensa estadounidense, es que los medios de comunicación no siempre estuvieron al servicio de la verdad, sino al de intereses de las élites dominantes, tanto económicas como políticas.

[Los medios de comunicación] sirven para movilizar el apoyo en favor de los intereses especiales que dominan la actividad estatal y privada. Quienes ostentan el poder tienen capacidad para fijar los términos del

¹¹ Chomsky, N.; Herman, E. (1988). *Manufacturing consent*. Nueva York: Pantheon Books.

discurso, para decidir lo que el público puede ver, oír, pensar y para "dirigir" la opinión pública por medio de campañas de propaganda regulares (p.11).

Son numerosos los casos que detalla el trabajo de estos académicos sobre cómo los medios de comunicación estadounidenses influyeron directamente en la selección y el contenido de las noticias, realizando actividades propagandísticas, que luego eran difundidas a través de los periódicos, las emisoras de radio y la televisión. En ese sentido, los medios sirvieron muchas veces a intereses gubernamentales poco transparentes, y estuvieron lejos de ser rigurosos, veraces e independientes.

Pero no solo se refieren a los medios norteamericanos: alrededor del mundo, los principales medios –al ser empresas con fines de lucro–no solo reflejan las opiniones y las agendas de los grandes grupos económicos y del gobierno de turno, sino que responden a sus propias necesidades y persiguen sus propios intereses.

Chomsky y Herman establecen cinco filtros que limitan la verdadera libertad de los medios de comunicación y los convierten en un modelo de propaganda. La presente investigación desarrollará el tercer filtro, que consiste en la gran dependencia que tienen los medios de comunicación respecto a la información proporcionada por el gobierno, las empresas y los expertos. Esto debido a que los medios tienen la necesidad de producir un flujo permanente de nuevas noticias, y los principales proveedores de noticias son los departamentos de prensa de los gobiernos o las grandes corporaciones.

Los medios de comunicación de masas están inmersos en una relación simbiótica con las fuentes de información poderosas, tanto por necesidad económica como por reciprocidad de intereses. Estos medios necesitan un flujo constante y fiable de materia prima informativa. Deben satisfacer una demanda diaria de noticias, así como unos horarios apremiantes para la emisión de estas. La economía les

obliga a que concentren sus recursos en los lugares en los que se suelen producir las noticias importantes. La Casa Blanca, el Pentágono y el Departamento de Estado, por ejemplo, son núcleos centrales de actividad informativa (p.50).

Otra de las razones de la importancia que se concede a las fuentes oficiales es que los medios de comunicación afirman ser proveedores "objetivos" de noticias. En parte para mantener esta imagen de objetividad, y en parte para protegerse de críticas de parcialidad y de otras amenazas, necesitan material que pueda mostrarse como presuntamente correcto (p.51).

2.3.2. Cohesionadores de identidad nacional

No cabe duda de que los medios de comunicación social juegan un rol esencial en la difusión de aquellas supuestas cuestiones comunes que contribuyen a la formación y preservación de una identidad. Debido a su alcance e influencia masiva, sirven para lograr el rescate de la identidad nacional –en caso de haberla perdido– o para masificar un sentimiento nacionalista, concebido desde el Estado.

Antonio Vicente y María Moreno (2009)¹² definen la identidad nacional como el sentimiento subjetivo del individuo de pertenecer a una nación concreta o a una comunidad en la que existen diversos elementos que la cohesionan y la hacen única, como por ejemplo la lengua, la religión, la cultura, la etnia, entre otros, siendo estos elementos objetivos sobre los cuales se asienta el sentimiento de pertenencia a una comunidad, una comunidad nacional.

Los autores españoles citan a Talavera Fernández (1999)¹³ para indicar que el concepto de identidad nacional ha estado relacionado estrechamente con

¹² Vicente, Antonio; Moreno, María (2009). "Identidad nacional: planteamiento y evaluación de un modelo estructural". OBETS. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Alicante, N° 3, pp. 19.

¹³ Talavera, P. (1999): "El valor de la identidad". Cuadernos electrónicos de filosofía del Derecho, N° 2. Valencia, 15 y 16 de abril.

el de Estado, manifestándose el binomio Estado-nación. Este mismo autor indica que la formación de un sentimiento de identidad nacional es imprescindible para la cohesión y unidad de los Estados.

Marcos Pérez (2006)¹⁴, doctor en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Santiago de Compostela, sostiene que los medios de comunicación desempeñan un papel central en el enmarcamiento interpretativo (*framing*) de la realidad.

Los marcos interpretativos (*frames*) de los medios de comunicación son pautas persistentes de cognición, de dotación de sentido e interpretación que integran el previo horizonte interpretativo desde el que se leen las nuevas noticias. Un marco es un esquema interpretativo que simplifica y condensa el mundo exterior mediante la selección y la codificación de objetos, situaciones, eventos, experiencias y secuencias de acciones en un entorno presente o pasado (p. 136).

Asimismo, afirma que la función de los medios de comunicación consiste en la substitución del entorno donde se produce el acontecer por aquel otro en el que se manejan los datos. Son las noticias las que finalmente organizan la percepción que tenemos de un mundo que está más allá de nuestra experiencia inmediata. Al hacerlo, los medios no se limitan a introducir imágenes en la mente de las personas, sino que construyen algo en la propia sociedad (p. 135).

El académico español cita a Gaye Tuchman (1983)¹⁵ cuando dice que la noticia, lejos de ser un espejo es una ventana al mundo.

¹⁴ Pérez, Marcos (2006). "Muchos oyen, pero pocos escuchan: El papel de los medios en la formación de la opinión pública y la realidad". *Global Media Journal Edición Iberoamericana*. México D.F., Volumen 3, Número 5, p. 134-146.

¹⁵ Tuchman, Gaye (1983). *La producción de la noticia. Estudio sobre la construcción social de la realidad*. Gustavo Gili (ed.): Barcelona.

A través de su marco los ciudadanos aprenden sobre sí mismos y sobre otros, sobre las instituciones, los líderes y los estilos de vida y sobre otras naciones y sus gentes. La noticia tiende a decirnos qué queremos saber, qué necesitamos saber y qué deberíamos saber (Tuchman, 1983, p. 10).

Pérez sostiene que en nuestros días la realidad social es sobre todo aquella transmitida por los medios de comunicación, los cuales tienen una posición privilegiada para crear o reproducir conceptos, significados, esquemas cognitivos y modelos interpretativos a través de los cuales los individuos le dan sentido a su propia existencia (p. 142).

El especialista en investigación de mercados y estrategias de marketing, Iván Naveda Niño (2011)¹⁶, señala que el vínculo entre los medios de comunicación social con la identidad nacional se lleva adelante mediante la emisión de símbolos que refuerzan los sentimientos de pertenencia a una comunidad. Además, implica la creación y la transmisión masiva de hitos comunes que supuestamente se forman de un pasado compartido.

Los medios han contribuido a lograr una identidad colectiva en el pueblo que lo conforma y lo exterioriza en el marco de las relaciones internacionales. El rescate de la identidad nacional depende casi absolutamente de los medios de comunicación social (Naveda).

En el caso de conflictos o periodos de crisis, Naveda apunta que los medios pueden transformar la identidad colectiva a través de lo que se conoce como la "historia oficial", difundida por los medios de comunicación en pro de fomentar la unidad del pueblo y su identidad social.

¹⁶ Naveda, Iván. Los medios de comunicación y la identidad nacional. Encontrado en: <http://www.aporrea.org/medios/a116589.html>

2.4. Los medios y la formación de opinión pública

Actualmente vivimos en un periodo de rápida y dinámica transformación de los medios de comunicación. Según Thesing y Priess (1999)¹⁷, las comunicaciones modernas acercan al mundo, disminuyendo las barreras geográficas entre continentes y países. Además, el acelerado incremento del intercambio permanente de informaciones en todo nivel, modifica el mundo laboral y comercial, y por supuesto, transforma la discusión política (p. 5).

"Medios de comunicación de masas y opinión pública constituyen un tándem inseparable. Analizar unos sin la otra implica perder una porción apreciable del fenómeno", decretan Flavia Freidenberg, Virginia García Beaudoux y Orlando D'Adamo, autores de *Medios de comunicación, efectos políticos y opinión pública. ¿Una imagen vale más que mil palabras?* (2000).

Algunos entienden a la opinión pública como la opinión de la gente, como la sumatoria de lo que los individuos que conforman una población opinan acerca de un tema en particular. Otros, en cambio, la conciben como la opinión de unos pocos, la "opinión de una minoría" o de las élites dentro de la sociedad. También existen quienes definen a la opinión pública como aquella que se emite desde los medios de comunicación de masas, equiparando de esta manera dicho concepto al de "opinión publicada". La variedad de concepciones mencionadas ilustra con claridad la dificultad de definir a este fenómeno, a la vez que presenta la multiplicidad de facetas que involucra. En algún sentido puede decirse que la opinión pública es una y muchas a la vez (Freidenberg, D'Adamo, García, 2000, pp.69)¹⁸.

Al hablar de opinión pública se hace referencia a "sujetos que opinan, a un objeto o tema sobre el que se opina y a un ámbito en el que se producen

¹⁷ Thesing, Josef y Priess, Frank (eds.)(1999). Globalización, democracia y medios de comunicación. Buenos Aires: Ciedla.

¹⁸ D'Adamo, Orlando; Freidenberg, Flavia; García Beaudoux, Virginia (2000). *Medios de comunicación, efectos políticos y opinión pública. ¿Una imagen vale más que mil palabras?* Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

debates sobre diversas cuestiones". A pesar de la existencia de una gran variedad de definiciones, los psicólogos políticos de la Universidad de Blegrano consideran que estas conceptualizaciones pueden ser organizadas en tres líneas explicativas: la opinión pública como sustancia de la democracia, la opinión pública como voz moral y la opinión pública como un conjunto de preferencias (Freidenberg, D'Adamo, García, 1999; pp.128)¹⁹.

Son muchos los académicos que han estudiado la relación entre los medios de comunicación masivos y la formación de opinión pública. Noelle Neumann señalaba que los medios de comunicación "suscitan los temas y los ponen sobre la mesa", lo que obliga al público a comentar principalmente la agenda mediática (Noelle Neumann, 1994 p. 202)²⁰. De esta manera, si bien es cierto que no se puede decir a la gente cómo pensar, sí se pueden fijar los temas sobre los que la gente ha de pensar.

En la misma línea, McCombs sostiene que "los medios informativos establecen la agenda del público, situando un tema en su repertorio de manera que se vuelva el foco de su atención y de su pensamiento, constituye el nivel inicial en la formación de la opinión pública" (McCombs, 2004, p.25).

Por su parte, Pérez advierte que los medios son vistos como participantes activos en la construcción de la opinión pública, como resultado de la centralidad comunicativa de la actividad política en las sociedades modernas.

Los medios son un espacio en el que distintos grupos sociales, instituciones e ideologías discuten sobre la definición y construcción de la realidad social. Un asunto político abre un proceso de discusión pública destinado a fijar las posiciones de los distintos actores involucrados, para tratar de construir un marco de argumentación con propuestas y alternativas políticas, que mantiene diferentes momentos de intensidad. (Pérez, 2006, p. 142)

¹⁹ D'Adamo, Orlando; Freidenberg, Flavia; García Beaudoux, Virginia (1999). "Opinión pública o abriendo la caja de pandora de las definiciones". Quito: Ecuador Debate, p. 123-138.

²⁰ Noelle Neumann, Elizabeth (1994). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós.

Continuando la misma idea, Naveda agrega que los progresos tecnológicos han convertido a los periódicos, la radio y la televisión en exponentes esenciales de la idea conceptual de los hechos.

Así se logró que los medios de comunicación tuvieran peso específico en la sociedad, por su capacidad para orientar y dirigir los intereses sociales dentro de lo que hoy se conoce como sociedad mediática, con la finalidad de generar estados de opinión colectiva. La sociedad va resultando de la aparición de medios comunicacionales integrados en grandes empresas multinacionales, relacionados con el poder político y económico, capaces de influir en los acontecimientos que generan las matrices de opinión que utilizan los grupos de poder tanto en el ámbito local como en el exterior, a los fines de influenciar a las poblaciones.

Por último, el diplomático argentino especialista en temas de medios masivos de comunicación, Gustavo Martínez Pandiani (2006)²¹, sostiene que en el mundo actual las consecuencias provocadas por el manejo de la información de las cadenas de noticias pueden influir de manera directa sobre la opinión pública, y a su vez, convertirse en notables elementos de presión para los gobiernos.

Sin embargo, cabe resaltar, que las teorías sobre los medios poderosos son muy discutibles. Además, la agenda o los temas que abordan los medios y el tratamiento que dan a las noticias responden a un complejo sistema de trabajo y de intereses que es muy difícil de ser manipulado permanentemente. Existen muchos ejemplos que demuestran que el control de los medios de comunicación ha fracasado ante el desborde popular. (Sánchez, 1999, p. 265)²².

²¹ Martínez, Gustavo (2006). *Diplomacia pública y medios de comunicación: del Estado-Nación a las cadenas mundiales de noticias*. Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

²² Sánchez, Roberto (1999). "Guerra del Cenepa: Construcción del discurso nacional en la prensa peruana". En Bonilla, Adrián. *Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto*. Primera edición. Quito: FLACSO, pp. 257- 272.

2.5. Comunicación, política y poder

El especialista en temas de la Sociedad de la Información y la Teoría del Estado, Manuel Castells (2008)²³, afirma que tanto el poder, como la política se deciden a través de la comunicación, y que, en nuestra sociedad, el poder es el poder de la comunicación.

El autor español señala que los medios de comunicación son decisivos en la formación de la opinión pública, que a su vez condiciona la decisión política. La política es sobre todo política mediática y se basa en la comunicación socializada, en la capacidad para influir en la opinión de las personas. Además, Castells sostiene que el canal de comunicación más importante entre el sistema político y los ciudadanos es el sistema de los medios de comunicación de masas, siendo el primero de ellos la televisión. En este contexto, es posible sumir como viable que el ejercicio del poder se da a través de la construcción de la opinión pública.

La comunicación y la información han constituido fuentes fundamentales de poder y contrapoder, de dominación y de cambio social. Esto se debe a que la batalla más importante que hoy se libra en la sociedad es la batalla por la opinión pública. La forma como la gente piensa determina el destino de las normas y valores sobre los que se construyen las sociedades (Castells, 2008).

Lo cierto según Castells es que un mensaje político, una vez transmitido a través de los medios deberá expresarse en el lenguaje específico estos, el cual obedece a sus propias reglas. Si bien resulta obvio anotar que los medios de comunicación de masas no son -en sí mismos- depositarios o agentes del poder, en conjunto constituyen el espacio donde se dan las relaciones de poder y el proceso de toma de decisiones. Y es que en nuestra sociedad, los políticos dependen de los medios de comunicación (Castells, 2008).

²³ Castells, Manuel (2008). "Communication, Power and Counterpower in the Network Society". Revista Telos. Fundación Telefónica. nº 74. Enero-marzo 2008

El crítico de medios, Omar Rincón (2010)²⁴, advierte que “la comunicación, por su gran capacidad de seducción pública y por su valor estratégico en lo económico, tecnológico y político, despierta pasiones excesivas y casi perversas por parte del poder”. Ya sea este el poder del gobierno, de los empresarios, los políticos, o de los mismos ciudadanos. Rincón centra su análisis en los medios de América Latina, señalando que expresan y son escenarios de conflicto y tensión que afectan la calidad de la democracia.

2.5.1. El “efecto CNN”

El “efecto CNN” fue sugerido en un inicio por políticos y funcionarios que se sentían amenazados por el mito de los medios de comunicación en Vietnam, la confusión de los años posteriores a la Guerra Fría y por la revolución de las comunicaciones. Muchos líderes y políticos entendieron que la cobertura mediática crítica al régimen fue la principal causante de la derrota estadounidense en Vietnam, a pesar de existir pruebas en contra. Desde entonces, se ha visto a los medios de comunicación como adversarios de las políticas de gobierno, en áreas como la intervención humanitaria y la negociación internacional (Gilboa, 2005)²⁵.

La fascinación de los líderes políticos con el llamado “efecto CNN” también es el resultado de la percepción que estos tienen de los medios en general, y de la televisión en particular, como un agente capaz de afectar la distribución del poder político, debido a su gran influencia sobre la opinión pública. *Mediademocracy, medialism, mediacracy, teledemocracy y mediapolitik* son algunos términos acuñados para describir cómo el sistema político viene siendo dominado por los nuevos medios. La aplicación de la misma percepción en la política exterior y en las relaciones internacionales dio paso a términos similares al “efecto CNN” y *telediplomacy*. Este contexto resulta útil

²⁴ Rincón, Omar (2010). *¿Por qué nos odian tanto? Estados y medios de comunicación en América Latina*. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.

²⁵ Gilboa, Eytan (2005). “The CNN Effect: The Search for a Communication Theory of International Relations” Routledge: Political Communication, N° 22 pp. 27-44.

para entender por qué los medios han sido percibidos como poseedores de un gran poder a la hora de tomar decisiones sobre política exterior, sobre todo en situaciones severas de crisis, y por qué los políticos se sienten en la necesidad de neutralizar a los medios de comunicación cuando se hace uso de la fuerza –situaciones de crisis y conflictos–, o se emprenden nuevas iniciativas diplomáticas (Gilboa, 2005, p.38).

Dos conclusiones de la investigación llevada a cabo por Gilboa, resultan de sumo interés para el desarrollo de la presente tesis. La primera de ellas es que existe una clara necesidad de explorar una línea de investigación que estudie los efectos de la cobertura global de noticias tanto en los medios de comunicación globales, como en las relaciones internacionales. Esta nueva agenda de investigación no debe limitarse solo a temas de defensa o de política exterior, sino también debe incluir áreas como la economía, el comercio, la salud, la cultura y el medio ambiente a escala mundial.

La segunda conclusión cuestiona los efectos directos de la cobertura global de noticias por televisión sobre la formulación de políticas (*policymaking*), pues dicho proceso es mucho más complejo de lo que normalmente se entiende por el "efecto CNN". La mayoría de los estudios de este efecto se basan en la relación triangular asumida entre los medios de comunicación, la opinión pública y la formulación de políticas. Sin embargo, son pocas las investigaciones de los procesos de toma de decisiones reales que incluyen una evaluación de todos los factores involucrados y que prueben efectivamente la influencia relativa de los efectos de la comunicación global.

2.6. Medios de comunicación y poder blando

La concepción de *soft power*, acuñada y sistematizada por Joseph Nye, hace referencia a la habilidad de un Estado para influir sobre el comportamiento de otro mediante la cooptación y la atracción, a través de medios culturales e ideológicos, en lugar de recurrir a la coerción o al pago de compensaciones,

acciones distintivas del 'poder duro' (Nye, 1990)²⁶. En cuanto al poder entendido como posesión de recursos, el *soft power* proviene principalmente de recursos no materiales; en ese sentido, el *soft power* de un país descansa en tres recursos:

- 1) Cultura, que básicamente son aspectos que resultan atractivos para que otros la asimilen y la sigan
- 2) Valores o ideología
- 3) Políticas exteriores, cuando otros los ven como legítimos y con autoridad moral (Nye, 2004, pp.6-8)²⁷.

El *soft power* es, entonces, una manera más atractiva de ejercer el poder y se diferencia de los métodos tradicionales, pues se da cuando un país consigue que otros países quieran seguirlo o han accedido a una situación que produce tales efectos. En otras palabras, el primer Estado consigue lo que estaba buscado sin hacer uso de la fuerza o de la coerción (1999, p.166).

En su teoría, Nye asegura que una nación puede obtener los resultados que quiere en política mundial porque otros países –admirando sus valores, emulando su ejemplo, aspirando a su nivel de prosperidad y apertura- quieren seguirlo (2011, p.84)²⁸.

En el campo de la ciencia política, Creus (2013)²⁹ señala que es posible distinguir tres dimensiones del poder aplicables a las relaciones internacionales:

La primera de ellas, desarrollada por Dahl (1961), hace referencia a la capacidad de comandar cambios mediante un ejercicio directo del

²⁶ Nye, Joseph (1990). "Soft Power". *Foreign Policy*, N° 80, Twentieth Anniversary (Autumn, 1990) p.153-171. Recuperado de JSTOR.

²⁷ Nye, Joseph (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. New York: Public Affairs.

²⁸ Nye, Joseph (2011). *The future of power*. New York: Public Affairs. Perseus Books.

²⁹ Creus, Nicolás (2013). "El concepto de poder en las relaciones internacionales y la necesidad de incorporar nuevos enfoques". *Santiago: Estudios Internacionales* vol.45 no.175, pp. 63-78.

poder por un actor sobre otro. La segunda, advertida por Bachrach y Baratz (1963), alude a controlar agendas y así limitar las alternativas de otros actores: aquí el poder opera de manera más indirecta. Por último, la tercera dimensión, introducida por Lukes (2005), se vincula a establecer y moldear preferencias (p.70).

Más allá de estas sutilezas teóricas, Nye (2011) destaca la importancia de articular una concepción que permita dar cuenta de las diferentes dimensiones del poder, para tener una visión completa de la realidad internacional y las relaciones de poder que se generan. En coincidencia con este autor, se entiende que al incorporar la segunda y la tercera dimensiones –a menudo olvidadas e incluso subestimadas en los análisis de la política internacional–, es posible advertir, entre otras cosas, la importancia de las narrativas y los discursos, que forman preferencias y consecuentemente moldean el ambiente internacional.

Nye alude a la capacidad de establecer una agenda determinada y atraer a otros como componente importante del *soft power* de un país –estaríamos en la segunda dimensión–, al mismo tiempo que advierte que “el *soft power* descansa en la habilidad de formar las preferencias del otro”. Es en este punto donde Nye da un paso más allá en la conceptualización del poder y se acerca a la denominada tercera dimensión. Tal como se mencionó, la tercera dimensión del poder hace referencia a formar y moldear preferencias (Creus, 2013, p.72).

La naturaleza cambiante de la política mundial ha hecho que las fuentes de poder intangibles sean las más importantes: la cohesión nacional, la cultura universal y las instituciones internacionales están adquiriendo cada vez mayor trascendencia. El poder ya no consiste en la abundancia de capitales sino en la riqueza de información, información que es, cada vez, más abundante. De este modo, la información se convierte en poder, especialmente antes de que

sea difundida. Así, una capacidad de respuesta oportuna a la nueva información es un recurso vital de poder (Nye, 1999).

Finalmente, Morales (2012)³⁰ opina que, debido a su naturaleza flexible y porque es un concepto que aún despierta cuestionamientos, no es posible hablar de una "teoría del soft *power* "; sin embargo, es innegable la eficacia de la seducción –más que de la coerción– en las negociaciones y relaciones internacionales.

2.7. Comunicación gubernamental

Delle Donne (2011)³¹ define la comunicación gubernamental como "el conjunto de estrategias comunicacionales desarrolladas por un gobierno determinado para aumentar el apoyo social hacia sus decisiones" (pp.231), es decir, para construir un consenso a través del cual se pueda llevar a cabo la tarea de gobernar.

El autor añade que los gobiernos deben preocuparse de elaborar, construir y sostener su comunicación para legitimar sus decisiones. Esta tarea es posible mediante la búsqueda de acuerdos entre los distintos actores de la esfera pública, que alcancen una aceptación generalizada de sus políticas y decisiones (p. 230)

Por su parte, Amado (2011)³² apunta que la comunicación de gobierno debe incluir como destinatarios a todos los habitantes, y considerar a todos los medios y canales de comunicación que se necesiten para llegar a la población,

³⁰ Morales Rucalva, Daniel (2012). "Poder suave en relaciones internacionales: entre propagandistas, estrategias, críticos y escépticos". Contextualizaciones Latinoamericanas. Año 4, n° 7, julio-diciembre.

³¹ Delle Donne, Franco. "La comunicación gubernamental y el apoyo social hacia las medidas de gobierno". En Elizalde, Luciano; Fernández, Damián; Riorda, Mariano (2011). La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

³² Amado, Adriana. "Prensa y gobierno en situaciones complejas". En Elizalde, Luciano; Fernández, Damián; Riorda, Mariano (2011). La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

y no solo a los medios afines al gobierno. Requiere, además, aprender a comunicar con el disenso y, especialmente en las crisis, que es cuando los ciudadanos necesitan mayor orientación de parte de sus gobiernos.

Delle Donne señala que las acciones comunicacionales del gobierno deben ser objeto de una planificación y una ejecución minuciosas y adecuadas. Además, cita a Matthes (2007) para afirmar que sin esa planificación, la competencia entre las distintas interpretaciones sobre un tema podría terminar en una derrota del gobierno, y así se pondría en peligro la legitimidad de su decisión sobre ese tema" (p.33). En consecuencia, la labor estratégica de comunicación gubernamental resulta fundamental: solo a través de una articulación coherente se podrá lograr la eficacia comunicativa de un gobierno.

El autor concluye que "la comunicación gubernamental posee una relevancia social y política muy importante. Con ella, un gobierno anuncia, pero también justifica sus acciones. Además, fortalece el proyecto político del gobierno y permite legitimar sus decisiones" (p.251).

Finalmente, afirma que los gobiernos no pueden ni deben eludir la comunicación; deben tomarla en cuenta, desarrollando una comunicación planificada, con objetivos claros y que sean afines tanto con el proyecto político del gobierno, así como con sus valores (p.252).

2.8. Comunicación de crisis

Dentro de la comunicación política, autores como Mario Riorda, Luciano Elizalde y Damián Fernández (2011)³³ analizan el abordaje de situaciones complejas por parte de los gobiernos y cómo gestionan su comunicación para resolver los problemas públicos. Se tratan de situaciones típicas pero poco estudiadas, es por ello que diferencian entre sí –por sus objetivos,

³³ Elizalde, Luciano; Fernández, Damián; Riorda, Mariano (2011). *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

destinatarios, plazos formales, costos y argumentos— los siguientes tipos de comunicación: la comunicación de crisis, la comunicación gubernamental, la comunicación electoral y la comunicación de riesgo.

Mario Riorda (2011)³⁴ afirma que los gobiernos y la política son propensos a atravesar diversas situaciones de crisis, debido a su alto nivel de exposición pública y por ser los articuladores finales de todos los conflictos sociales. En esa línea, el autor define la comunicación de crisis desde una concepción estratégica, lo que permite generar escenarios receptivos para las acciones y dirigir la comunicación y la acción en forma congruente.

Adicionalmente, identifica que el principal objetivo de la comunicación de crisis es tratar de eliminar la situación de conflictividad desatada y clausurar la crisis, la cual debería durar lo mínimo posible para evitar situaciones de incertidumbre y una pérdida de poder relativo de aquellos actores políticos que se encuentran involucrados.

Hay que tener en cuenta que la cuestión problematizada en un periodo crítico ocupa la mayor parte de la agenda mediática, y que esta sobrexposición multiplica las lecturas sociales y convierte en acontecimiento cualquier mínima acción que sacie el apetito periodístico de la noticia (p.21).

Por otro lado, en la comunicación de crisis los mensajes deben ser exclusivamente directos y tener el propósito de aportar información que contribuya a disminuir la certidumbre. Los mensajes deben ser comprensibles y sencillos ante fenómenos complejos, este axioma no es exclusivo de la

³⁴ Riorda, Mario. "Gestionando certidumbres: la comunicación de crisis no es comunicación gubernamental, electoral ni de riesgo". En Elizalde, Luciano; Fernández, Damián; Riorda, Mariano (2011). La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

comunicación en casos de crisis, sino que es la base de cualquier tipo de comunicación.

2.8.1 Comunicación reactiva y proactiva

Javier Zaforteza (2010) establece que la principal diferencia entre una comunicación proactiva y reactiva. Mientras que la primera de ellas implica una práctica intencionada, llevada a cabo con la previsión necesaria y que hace uso del medio idóneo para cada circunstancia, la segunda consiste en una acción dirigida a cubrir deficiencias y capear los problemas a medida que van surgiendo. Zaforteza usa como ejemplos de una comunicación reactiva la edición de folletos o la publicación de anuncios que respondan a un problema anterior, a riesgo de obtener resultados previsibles y poco estimulantes³⁵.

Para María Llosa (2013)³⁶ los responsables de gestionar la comunicación en las instituciones y empresas deben estar preparados en el manejo y prevención de situaciones de crisis. Adicionalmente, señala que existen momentos en que la comunicación sí puede ser reactiva, pero que –en la mayoría de casos– “se torna imperativo abandonar el perfil bajo y salir a explicar o contar la versión propia de los hechos”.

Sucede que cuando uno trabaja en una organización, generalmente se encuentra inmerso en un microclima donde es muy fácil perder la objetividad respecto de la repercusión o impacto de una noticia (...), el gran desafío, entonces, consiste en evaluar qué alcance real tuvo la publicación o comentario negativo, cuál fue su penetración en la opinión pública o en el segmento que nos preocupa, y ser conscientes de que

³⁵ Zaforteza, Javier. Comentarios sobre branding y estrategias de comunicación. Encontrado en: <https://javierzaforteza.wordpress.com/2010/03/29/comunicacion-proactiva/>

³⁶ Llosa, María. Comunicación de Crisis: ¿Reactiva o Proactiva? Encontrado en: <http://www.agenciasdemedios.com.ar/novedades/comunicacion-de-crisis-reactiva-o-proactiva/>

cualquier aclaración que nosotros hagamos deberá ser hecha de manera atractiva.

Llosa sostiene que lo último que debe hacerse es tomar decisiones de último momento y sobre la marcha, pues las situaciones de crisis –que puedan significar una amenaza a la integridad y seguridad nacional de un determinado Estado– no deberían ser sorpresivas o inesperadas del todo.

En una situación de crisis es fundamental poder analizar la situación para imaginar escenarios y evaluar los riesgos antes de tomar cualquier decisión que pueda generar controversia o conflicto con algún sector. La estrategia debe incluir una cuidadosa evaluación de los riesgos comunicacionales, con un planeamiento de escenarios posibles, los mensajes claves que quisiéramos transmitir en cada caso y las respuestas a las preguntas que pudieran surgir por parte de individuos o medios.

CAPÍTULO IV: 1995-1998, EL ESCENARIO DEL CONFLICTO PERUANO-ECUATORIANO

1. Una historia de tensiones y desacuerdos limítrofes

Desde tiempos prehispánicos la historia del Perú ha estado unida por innegables vínculos históricos, políticos y culturales con el Ecuador, al haber sido parte no solo del imperio incaico, sino también del virreinato del Perú. Una vez constituidas como repúblicas independientes, primero el Perú en 1821 y luego el Ecuador en 1830, dichos lazos permanecieron inalterables. En lo referente a la delimitación de sus fronteras, ambos Estados adoptaron el principio jurídico del *uti possidetis*, figura legal por la que cada uno de los países reconoce como límites territoriales aquellos de la circunscripción colonial anterior a 1810. Esta norma tiene una sola excepción: si la población de los citados territorios decide, una vez independiente, ser parte de un Estado distinto al que les correspondía (Academia Diplomática del Perú, 1996, p.15).

A lo largo de los años, ya como países independientes, Perú y Ecuador vivieron una historia de controversia territorial, debido al desacuerdo en sus posiciones nacionales respecto a la delimitación de la frontera. José Ayala (2009)³⁷ sostiene que este hecho dividió a los dos países a pesar de los múltiples intentos fallidos de acercamiento y solución que, lejos de resolver el problema, fueron creando y alimentando un ambiente de mutuos recelos, dudas, incriminaciones y desconfianza (p.51).

Según Percy Cayo (2001)³⁸, los desacuerdos que separaron a los pueblos peruano y ecuatoriano partieron de una equívoca percepción de nuestra historia común. “Malas interpretaciones, por un lado, ausencia de

³⁷ Ayala, José (2009). “El papel de la diplomacia en los acuerdos de paz de Itamaraty: una reflexión diez años después. Mirada desde el Ecuador”. En Donoso, Claudia (2009). *Ecuador-Perú: evaluación de una década de paz y desarrollo*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

³⁸ Cayo Córdova, Percy (2001). *Perú-Ecuador: del conflicto a la solidaridad*. Piura: Universidad de Piura.

conocimiento, por el otro, llevaron a crear una historia para el conflicto y la emulación (...) En la historia de ambos países, el otro sólo aparecía en ocasión de conflicto o de guerra. Estas visiones un tanto maniqueas provocaron ejercicios armados que no hicieron sino exacerbar sentimientos nacionales exagerados, desbordados –chauvinistas, en verdad– que tanto dañaron nuestras relaciones (p.17).

Siguiendo la misma línea, Fabián Novak y Sandra Namihás (2010)³⁹ señalan que las relaciones entre el Perú y el Ecuador estuvieron marcadas por la desconfianza y por numerosos incidentes y conflictos militares que repercutieron negativamente en todos los campos de la relación bilateral, y que la frontera, más que un espacio de encuentro y cooperación, fue vista como un elemento disociador y de enfrentamiento, “que no solo alejó a los agentes privados de cualquier iniciativa de comercio y de inversión sino también a los propios Estados” (p.9).

David Mares y Scott Palmer (2012)⁴⁰ afirman que los conflictos fueron recurrentes y que se produjeron, de manera intermitente, diversos incidentes militarizados entre los años 1910 y 1939. Posteriormente, se desató la llamada Guerra de Zarumilla, en 1941, luego de la cual se suscribe, de manera conjunta y en presencia de los cuatro países garantes, el Protocolo de Paz, Amistad y Límites el 29 de enero de 1942. Es este documento el que consagra la delimitación definitiva de la frontera entre Perú y Ecuador y el que, como tratado de límites acorde al Derecho Internacional, es de naturaleza perpetua e irrevisable.

Adrián Bonilla (1997)⁴¹ indica que el primer antecedente contemporáneo del conflicto fronterizo se remite a la guerra de 1941, cuyos resultados

³⁹ Novak, Fabián; Namihás, Sandra (2010). *Perú-Ecuador: Una experiencia exitosa de paz y buena vecindad*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung e Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁴⁰ Mares, David; Palmer, Scott. (2012). *Poder, instituciones y liderazgo en la paz y la guerra: Aprendizajes de Perú y Ecuador (1995-1998)*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

⁴¹ Bonilla, Adrián (1997). “Las imágenes nacionales y la guerra”. Colombia Internacional, N°40, Universidad de los Andes: Bogotá.

determinaron la delimitación de una nueva frontera. Lo que no señala Bonilla es que la delimitación producto del Protocolo de Río de Janeiro ratificó la línea de *status quo* establecida en el Acta de Lima de 1936. Dicha línea – que señala las posiciones de los puestos ecuatorianos en la Amazonía teniendo en cuenta la posesión de hecho– fue establecida por el Perú debido a la alta conflictividad de esa parte de la frontera peruano-ecuatoriana. Cabe señalar que los dos únicos enfrentamientos bélicos interestatales en Sudamérica después de la Segunda Guerra Mundial tuvieron lugar en dicha zona, durante los años 1981 y 1995.

Así lo señalan también Mares y Palmer: "...para Perú, el posterior arreglo territorial del Protocolo de Río de 1942 fue bastante modesto, considerando que fue muy cercano a aquel que las dos partes habían aceptado en previas negociaciones diplomáticas." (p.56).

La suscripción del Protocolo, efectuada por representantes de las partes y en presencia de los países garantes, debió poner punto final a la controversia limítrofe, al haber establecido de manera definitiva la delimitación de la frontera. Sin embargo, este no tuvo la misma aceptación de las principales fuerzas políticas a ambos lados de la frontera.

Las discrepancias causaron sucesivas escaramuzas y enfrentamientos armados durante los años 1951, 1953, 1954, 1955, 1956, 1960, 1977-1978, 1981, 1983, 1984, 1985 (en dos ocasiones), 1988, 1989, 1991, 1993, 1994, 1995 (en dos ocasiones) y 1998, según cifras recogidas por Mares y Palmer. Uno de los enfrentamientos de mayor despliegue fue la llamada guerra del Falso Paquisha, que tuvo lugar en enero de 1981, y donde las Fuerzas Armadas peruanas consiguieron el repliegue de las tropas ecuatorianas en su territorio, el mes siguiente. Cabe resaltar que las provocaciones, choques e incursiones militares siempre tenían lugar durante los meses de enero y febrero, cuando se conmemora el aniversario del Protocolo de 1942. El embajador Luis Sandoval da mayores luces al respecto:

Periódicamente y no solamente cuando el Ecuador tenía necesidad, sino que todos los años, a fines de enero –cuando se cumplía el aniversario del protocolo– habían problemas. O capturaban a los peruanos o masacraban a alguien. O se metían o hacían algún tipo de manifestación pública contra el Perú. Era todo los años⁴².

Desde principios de 1991, se produjeron hostilidades y roces entre las fuerzas armadas que vigilaban el sector ubicado entre los hitos Cusumaza-Bumbuiza y Yaupi-Santiago. Si bien dichos enfrentamientos no tienen una relación directa con el Conflicto del Alto Cenepa –desencadenado el 13 de enero de 1995– por haberse registrado en zonas distintas, marcaron una clara continuidad de armamentismo y explosividad en la frontera.

1.1. Posiciones históricas y discursivas de Perú y Ecuador

Los discursos nacionales sostenidos tanto por Perú como por Ecuador han ido variando y sufriendo modificaciones a lo largo del tiempo. El problema radicó en las visiones opuestas sobre el Tratado de Paz, firmado y ratificado por ambos países en 1942, denominado Protocolo de Río de Janeiro (PRIO 1942). El canciller ecuatoriano José Ayala (2009) Lasso explica la postura de su país de la siguiente manera:

El Ecuador se sintió gravemente perjudicado por el PRIO 1942 y procuró relativizarlo, a pesar de que lo ejecutó de buena fe durante algunos años, lo que dio lugar a la demarcación de la mayor parte de la frontera con el Perú. El descubrimiento de un indudable error geográfico en el sector Zamora-Santiago le llevó a proclamar la tesis de la inejecutabilidad del Protocolo, complementada luego por alegaciones sobre la revisión y la nulidad de dicho instrumento (p.51).

Ayala, Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador (1997-1999) y negociador de los Acuerdos de Paz, argumenta en su obra que el PRIO 1942 no resolvió la controversia y que cualquier decisión que se adoptara para

⁴² Para mayor detalle, revisar la entrevista con el Embajador Luis Sandoval Dávila (anexo 5).

ponerle fin de modo satisfactorio para el Ecuador debía compensar, al menos parcialmente, los perjuicios derivados del mismo.

El mismo Ayala ensaya la posición peruana de la época, resumiéndola en dos aspectos fundamentales: primero, en la defensa a ultranza del PRIO 1942 y la tesis de que este instrumento había resuelto definitivamente la cuestión territorial. Segundo, que el Perú no reconocía la existencia de ningún problema pendiente con Ecuador y que, en todo caso, lo único que quedaba pendiente era la demarcación de la frontera, que había sido detenida por la actitud y la "rebeldía" del país vecino.

Durante los años posteriores a la suscripción del PRIO 1942, el Estado ecuatoriano desarrolló una serie de conductas orientadas a cuestionar la frontera resultado de ese instrumento. Según Adrián Bonilla (1999)⁴³ estas conductas se expresaron en políticas exteriores contradictorias y erráticas, tales como la decisión unilateral del gobierno de Galo Plaza de retirarse de la comisión demarcatoria, al sostener que el Protocolo era "inejecutable en la zona del Santiago-Zamora debido al 'descubrimiento', por la aviación estadounidense, de un nuevo río, el Cenepa" (p.21).

Carlos Espinosa (1999)⁴⁴ coincide con Bonilla y admite que el Ecuador se sintió profundamente insatisfecho con el PRIO1942, por lo que intentó revisarlo. La primera actuación, a fines de los años 40, fue la interrupción de la demarcación del último tramo de la frontera, por órdenes del presidente de ecuatoriano, Galo Plaza. Luego, en 1960, el presidente Velasco Ibarra proclamó nulo el PRIO 1942.

Una vez declarada la nulidad del PRIO 1942, la reacción de los países garantes fue contundente al desautorizar dicho pronunciamiento. No obstante, en la práctica la consecuencia fue la inexistencia de un marco jurídico

⁴³ Bonilla, Adrián. (1999). Ecuador- Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto. Quito: FLACSO.

⁴⁴ Espinosa, Carlos (1999). "La negociación como terapia: memoria, identidad y honor nacional en el proceso de paz Ecuador-Perú". En Bonilla, Adrián. (1999). Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto. Primera edición. Quito: FLACSO, pp. 111- 138.

vinculante. Fue recién en el año 1995 –cuando el canciller Sixto Durán Ballén convocó a los países garantes para buscar un cese al fuego con las tropas ecuatorianas aún instaladas en las nacientes del Cenepa– que el Ecuador volvió irreductible posición de inejecutabilidad parcial.

Las razones que exponía Ecuador para aducir la inejecutabilidad del PRIO 1942 eran básicamente dos: 1) las imprecisiones geográficas en el Acuerdo Limítrofe por el desconocimiento de una realidad geográfica que no correspondía con lo que se había firmado entre los dos países: la inexistencia de un solo *divortium aquarium*, y 2) por haber sido firmado mientras las tropas peruanas estaban en territorio ecuatoriano, en contra del Derecho Internacional.

El mayor anhelo ecuatoriano, repetido en cada mitin político y en cada mensaje de asunción de mando de un presidente era la recuperación de la identidad amazónica ecuatoriana, presuntamente arrebatada por el Perú, luego de la aplicación del PRIO 1942 y, por ende, un acceso soberano y libre al río Amazonas, por el Marañón. La posición peruana defendía, en cambio, el instrumento legal firmado en el marco de un profundo respeto al Derecho Internacional, pues la presencia de los cuatro países garantes (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos) era garantía de que no habría tenido lugar ningún tipo de ocupación militar peruana en tierras ecuatorianas. Un instrumento firmado en esas condiciones, es decir, contrario al respeto irrestricto de las leyes internacionales, no habría tenido validez alguna.

Estas posiciones no hicieron más que radicalizar, mutuamente, las posiciones oficiales: mientras Perú se amparaba en la defensa del principio de *pacta sunt servanda*, Ecuador respondía con la presentación del principio de *rebus sic stantibus* y con la reafirmación de la doctrina Sucre. Con el pasar de los años, y ante cada intento de diálogo entre ambas partes, el Perú seguía sin aceptar que entre los dos países hubiera un problema territorial, mientras que Ecuador

afirmaba categóricamente que el diálogo tenía que versar sobre el diferendo territorial (Ayala, 2009, p.52).

Es así como la disputa fronteriza se enmarcaba dentro de dos tesis opuestas: por una parte, el desconocimiento de Perú de la existencia de un conflicto; y por otra, la defensa ecuatoriana de la nulidad del PRIO 1942 y el reclamo del acceso soberano al Amazonas. Sobre este punto, cabe señalar que para el Ecuador el problema fronterizo se convirtió en una reivindicación nacional (Donoso, 2009, p.28).

Los ecuatorianos tuvieron una desarrolladísima campaña de prensa, en la que sostenían la versión de que el Perú estaba poseyendo su territorio. En segundo lugar, [afirmaban] que el Ecuador era un país más pequeño y que el Perú les había robado anteriormente. Sobre esa base tenían todo arreglado porque ese era otro de los frentes de guerra [el frente informativo], y estaba cuidadosamente preparado (Ponce, 2016)⁴⁵.

El proceso de paz entre los dos países andinos, que se inició después de la guerra de 1995, encerró un dilema para el Ecuador: debía escoger entre la fidelidad a sus aspiraciones territoriales en la zona del Marañón –salida soberana, retención del Alto Cenepa–, o un acuerdo de paz realista que cerraría la frontera en términos que si bien dejarían insatisfechos dichos anhelos, le permitiría acceder a beneficios tangibles que incluían mayor seguridad externa, un aumento del comercio bilateral con el Perú y una reducción del gasto militar. Por ello, un acuerdo ajustado al PRIO 1942 era mejor que el retomo al *status quo* (persistencia de tensiones en la Cordillera del Cóndor). El Ecuador, al final, actuó racionalmente, optando por la opción más beneficiosa. (Espinosa, 1999, p.113).

La renuncia a las aspiraciones territoriales –a cambio de un futuro de paz e integración–, fue manejada hábilmente por los negociadores que condujeron

⁴⁵ Para mayor detalle, revisar la entrevista con el Embajador Eduardo Ponce Vivanco (anexo 5).

el proceso a partir de 1997. El equipo negociador, presidido por Edgar Terán; el canciller José Ayala Lasso, así como el Presidente de la República Jamil Mahuad reconoció que si bien las mencionadas aspiraciones territoriales eran incompatibles con un acuerdo de paz realista, era indispensable procesarlas para poder desprenderse de ellas. Por ello, se llevaron a cabo una serie de medidas psicológicas que impidieron que una gran parte de la población se sintiera frustrada o decepcionada.

El resultado fue una labor casi terapéutica a través de la cual el país se libró del trauma territorial y se adaptó a la realidad. En la práctica, procesar las aspiraciones tradicionales significó la realización de tres operaciones paralelas: generar la ilusión de que se estaban persiguiendo los objetivos territoriales para legitimar las negociaciones y engendrar una catarsis colectiva; lograr concesiones alusivas a las expectativas tradicionales (*face saving*) con el fin de calmar los ánimos patrióticos; y desmitificar la memoria colectiva que sustentaba las aspiraciones territoriales (p.114).

1.2. El proceso demarcatorio y las comisiones mixtas

Una vez firmado el Protocolo, se instaló una Comisión Mixta de Demarcación de Límites (CDLIM) en junio de 1942; pero, mientras el límite fue demarcado con prontitud en el oeste, la demarcación en el este nunca fue completada. La etapa de delimitación empalmó con las divergencias técnicas que surgieron respecto a la demarcación de la frontera con Ecuador, a partir de agosto de 1943. Seis años más tarde, a partir de septiembre de 1949, Ecuador inauguró una nueva etapa de desencuentros bilaterales definida por la controversia en torno a la definición de la frontera en la zona de la Cordillera del Cóndor, arguyendo que un sondeo aéreo había confirmado un error geográfico

respecto al tamaño y la ubicación del río Cenepa, por lo que la ejecución del Protocolo en ese sector era imposible (Boza, 2010, p.2)⁴⁶.

El doctor George McBride fue nombrado como consejero técnico de los Estados Unidos en la CDLIM, trabajo que desempeñó hasta 1948. Como parte de sus funciones, McBride seguía las actividades de la comisión y enviaba al Departamento de Estado los reportes respectivos sobre la demarcación del límite. El reporte final de McBride, entregado al Secretario de Estado Dean Acheson en julio de 1949, sugirió que el proceso de demarcación iniciado en 1942 había funcionado en forma efectiva y eficiente.

Representantes ecuatorianos y peruanos participaron en el trabajo de la CDLIM desde 1942, y juntos compartieron responsabilidades para la delimitación de su frontera. En su reporte final, McBride concluyó "puede decirse que la nueva frontera Ecuador-Perú, establecida por el Protocolo de Río de Janeiro, parece responder a los requerimientos de un límite internacional, tanto histórica cuanto geográficamente, tanto en el este cuanto en el oeste..." (St. John, 1999, p.98).

Sin embargo, siete años después de iniciado el proceso de demarcación, la Cancillería ecuatoriana se encargó de difundir los motivos por los cuales interrumpía, de manera unilateral el proceso demarcatorio, aceptado y acordado previamente en el PRIO 1942. Sus argumentos se concatenaban de la siguiente manera: en primer lugar, atribuían a un aporte cartográfico elaborado por Estados Unidos, el descubrimiento real del río Cenepa, en toda su extensión. Dicho descubrimiento demostró que la referencia geográfica utilizada como límite en el PRIO 1942 era incompatible con la realidad, pues en lugar de una única divisoria de aguas –la Zamora-Santiago- existían dos: la Zamora-Cenepa y la Cenepa-Santiago. Esta supuesta incompatibilidad y

⁴⁶ Boza, Jose (2010). "Sobre fuentes y fronteras la investigación documental para concluir la demarcación de la frontera peruano-ecuatoriana".

discrepancia con el PRIO 1942 tornaba imposible su ejecutabilidad, así como la obligación jurídica de concluir con la demarcación (Boza, 2010, p.3).

Esta declaración unilateral de inejecutabilidad por parte del Ecuador fue el motivo por el que se vio interrumpido el proceso de demarcación, el único paso que quedaba pendiente para cerrar más de un centenar de años de controversias limítrofes con el vecino país del norte: 150 kilómetros sin demarcar, siguiendo la línea de frontera en el sector oriental de la Cordillera del Cóndor.

2. Beligerancia en la zona de frontera

A inicios de 1991 se registraron escaramuzas entre patrullas militares en la zona no delimitada de la frontera con Ecuador, en las proximidades del hito Cusumasa–Bumbuiza, hacia la zona septentrional, rumbo al encuentro del Yaupi con Santiago. Los desencuentros –motivados por las discrepancias respecto a la ubicación de algunos puestos de vigilancia– mostraron una tendencia a agudizarse a mediados del mismo año.

Los incidentes se conocieron el 18 de agosto de 1991 y el tema se elevó al nivel de las cancillerías; “el manejo directo de los cancilleres permitió congelar una situación que parecía devenir en un seguro ejercicio de las armas, en lo que se conoce como Pacto de Caballeros, que tuvo como actores a los cancilleres Carlos Torres y Diego Cordovez”.

El acuerdo, anunciado el 26 del mismo mes, no significó un gran avance en cuanto las posiciones continuaron siendo contrapuestas. En ese contexto, el presidente Alberto Fujimori propuso a su homólogo ecuatoriano Rodrigo Borja terminar con la demarcación de la frontera bajo el marco del PRIO 1942, a lo que Ecuador respondió con una propuesta de arbitraje papal, invitando al Sumo Pontífice Juan Pablo II. Luego de descartarse esta figura, por no encontrarse dentro del marco del PRIO 1942, el Perú continuó el diálogo al

enviar una carta que contenía una Propuesta de Amistad, Cooperación e Integración, el 2 de noviembre de 1991.

En enero de 1992, Fujimori se convirtió en el primer presidente peruano en visitar Quito para presentar los detalles de la propuesta elaborada por el gobierno peruano. Sin embargo, pese al relativo éxito de la visita oficial y a una serie de conversaciones diplomáticas, el asunto no prosperó (Sánchez, 1999, p. 262 y Cayo, 2000, p.25).

Fujimori realizó el primer viaje oficial de un presidente peruano en el Ecuador. Nunca hubo un presidente que fue tantas veces al Ecuador; lo hizo sobre todo en su primer gobierno, y empezó por mandar a su familia, además (...) Durante la primera visita oficial que un presidente peruano realizaba a Quito, Fujimori fue aclamado por la población ecuatoriana (Ponce 2016)⁴⁷.

A pesar de que América Latina nunca fue ajena a controversias, guerras y disputas territoriales, ninguna implicó tantas generaciones y causó tantos enfrentamientos como la disputa fronteriza entre Perú y Ecuador. Scott Palmer (1999), historiador especialista en el tema y profesor de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de Boston, calificó a este brote de hostilidades de enero a marzo de 1995 como el conflicto armado más serio entre países de la región desde la Guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia (1932- 1935).

Fue, además, el conflicto más violento de las 21 confrontaciones militares surgidas entre Ecuador y Perú, ocurridas desde el PRIO 1942, instrumento que ambos países firmaron y ratificaron con la finalidad de resolver la cuestión de la frontera de manera definitiva, sin mayor suerte (p.31-32).

⁴⁷ Para mayor detalle, revisar la entrevista con el Embajador Eduardo Ponce Vivanco (anexo 5).

2.1. El conflicto del Cenepa

En 1995 se desencadenó el conflicto del Cenepa debido a la gradual reubicación de unidades militares ecuatorianas dentro del territorio disputado en el sector Oriental de la Cordillera del Cóndor a lo largo del río Cenepa. Mares y Palmer refieren que estas unidades construyeron tres bases fortificadas en el área de Tiwinza, Cueva de los Tayos y Base Sur, completadas con emplazamientos de artillería y protegidos por miles de minas terrestres ecuatorianas. Aunque existían indicios de que el Perú estuvo al tanto de este posicionamiento ecuatoriano, no hubo ninguna iniciativa que intentara repeler o expulsar los campamentos invasores sino hasta finales del año 1994, cuando patrullas peruanas exigieron el retiro de los destacamentos ecuatorianos de esos territorios.

Cuando las fuerzas ecuatorianas no respondieron a las advertencias 'amistosas', fuerzas peruanas locales tomaron el asunto en sus manos, primero sondeando (en diciembre de 1994 e inicios de enero de 1995) y luego precipitándose hacia una confrontación en la selva para la cual resultó que no estaban preparadas. Superados en personal y armamento, los peruanos sufrieron bajas y fueron forzados a retirarse (26 de enero de 1995) (Mares y Palmer, p.64).

Es así que, desde una perspectiva militar, Perú tenía una gran desventaja: sus líneas de abastecimiento estaban alejadas y debían atravesar un terreno complicado y agreste, lo que dificultó la movilización de tropas y el aprovisionamiento hacia la frontera. Por el contrario, Ecuador se benefició de una ubicación privilegiada, con niveles más altos de preparación militar y mayor facilidad en el abastecimiento de sus destacamentos militares (p.65).

De Trazegnies (2013)⁴⁸ explica que en el conflicto armado, en la zona de la Cordillera del Cóndor y el Alto Cenepa, un hecho que habló claramente a favor

⁴⁸ De Trazegnies, Fernando. (2013). Testigo presencial: los trabajos y los días en la búsqueda de la paz verdadera. Primera edición. Lima: Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente.

del Perú fue el desarrollo de la resistencia peruana frente a la invasión. El Gobierno había dado la instrucción de que se respetara estrictamente el territorio que el Perú reconocía como ecuatoriano y que, por tanto, las tropas peruanas no invadieran el suelo extranjero. Y lo que es más grave, dispuso que la aviación peruana no sobrevolara los cielos ecuatorianos, lo que dio origen a dificultades estratégicas muy complejas, porque el tipo de terreno no le permitía al Perú una defensa fácil en estas condiciones limitadas (pp.51).

La zona de conflicto, llamada la “Oreja del Cenepa” [la naciente de ese río que forma un bolsón de territorio peruano dentro del Ecuador] es una depresión cuyos bordes elevados y escarpados dieron ventaja a las fuerzas ecuatorianas. Sobre esos escarpados acantilados se apostaba la artillería ecuatoriana, dominando toda la parte inferior. Dada la orden de no sobrevolar terreno ecuatoriano, el ingreso de los aviones peruanos para atacar era una tarea harto complicada. Por su parte, la acción de la Fuerza Aérea ecuatoriana era mucho más libre y sus ataques entraban dentro de territorio peruano, cruzando de un lado a otro la región del río Cenepa.

El respeto del Perú por el Derecho Internacional llegaba hasta el extremo de poner en mayor peligro sus propias fuerzas armadas con tal de no violar el principio de la soberanía del Ecuador sobre su territorio por las mismas razones que no queríamos que Ecuador violara nuestro territorio (p.52).

3. El proceso del entendimiento: negociando la paz

“La cordura, la ponderación y una ecuánime visión del presente y del futuro, llevaron a nuestros países, luego del lamentable enfrentamiento en el Alto Cenepa, a la búsqueda de un mecanismo que impidiera la repetición de episodios tan dolorosos”.

Percy Cayo Córdova (2001).

Debido a que el escalamiento militar no era deseable ni sostenible para ninguna de las dos partes –por cuestiones sociales, humanitarias, económicas y militares–, los líderes políticos, tanto del Perú como Ecuador buscaron la ponerle fin al conflicto.

Espinosa (1999) y Bonilla (1999) coinciden en que la contienda del Alto Cenepa fue una de las más intensas en la historia de los dos países, pues costó la vida de alrededor de 500 soldados ecuatorianos y peruanos, además de pérdidas económicas de cerca de mil millones de dólares. Se trataba pues de un precio muy alto para los contendientes, por una zona no demarcada y reclamada por los dos países. "Además, las dos partes descubrieron que sus objetivos militares en la zona de conflicto eran poco realistas. El Ecuador constató que no era factible la ocupación progresiva de la cuenca del Cenepa, y el Perú descubrió que era sumamente difícil defender una línea de frontera unilateral en la Cordillera del Cóndor" (Espinosa, p.115).

Debido a que las probabilidades de un triunfo militar eran bajas –por las complejidades del terreno y la situación de desventaja logística– el Perú emprendió la iniciativa diplomática con la finalidad de detener el conflicto y buscar una solución negociada. Así, el 13 de febrero de 1995, el presidente Alberto Fujimori declaró el cese al fuego de manera unilateral, invocando a los buenos oficios de los países garantes. Mares y Palmer señalan que Ecuador también actuó con rapidez y convocó a los garantes a una reunión de emergencia, con el propósito de "informarles sobre los recientes hechos acontecidos en la frontera, solicitándoles su ayuda en la resolución de estos problemas" (2012, p.65). La decisión del presidente Sixto Durán Ballén (1994-1998) de hacer dicha petición de manera pública –dentro del marco del PRIO 1942, y aceptando implícitamente su validez– obedeció a temores ecuatorianos de que la fuerza militar peruana pudiera expulsarlos fuera de sus posiciones, como ocurrió en 1981, e incluso aprovechar esta situación para invadir.

Esta inusitada voluntad para trabajar dentro de los parámetros del PRIO 1942, dejando de lado su histórica oposición y postura revisionista, significó un cambio de dirección dentro de la posición ecuatoriana –mantenida desde 1950– en la que, si bien se reconocía la existencia (vigencia) del PRIO 1942, no se aceptaba su validez, debido a la imposibilidad de ejecución

(inejecutabilidad) de una de sus disposiciones. Mares y Palmer refieren que ante esta inesperada reacción, el Perú "reconoció y recibió con beneplácito" la propuesta de Ecuador y solicitó, de igual manera, una reunión de los países garantes para pedir su cooperación.

Los representantes de los países garantes aceptaron la petición en una reunión de emergencia en Brasilia e instaron al cese de hostilidades, así como al distanciamiento de las fuerzas. Además, pusieron de manifiesto el deseo de instalar una misión que coopere con Perú y Ecuador en la búsqueda de una solución. Comenzando con la reunión de Brasilia en enero de 1995, el proceso de paz puede dividirse en tres etapas: (1) estabilización de la situación militar en la frontera; (2) asistencia a las partes y especificación de los puntos en desacuerdo más relevantes; (3) asistencia en las negociaciones entre las partes para resolver la disputa (pp. 67).

Percy Cayo (2001), historiador peruano presente en esta etapa de acercamiento e inicio del diálogo entre los dos países, recuerda que las reuniones que condujeron a la Declaración de Paz de Itamaraty, acordada el 17 de febrero de 1995 para poner fin al enfrentamiento militar, fueron largas y difíciles. El Acuerdo de Itamaraty significó el inicio de las conversaciones entre las partes, pues no solo estableció el cese inmediato de las hostilidades, la separación de las tropas en conflicto, la creación de una zona desmilitarizada y el establecimiento de una Misión de Observadores Militares de Ecuador y Perú (MOMEPE), sino que fue diseñado con la finalidad de acercar a ambos países para que estos pudieran empezar a solucionar sus diferencias⁴⁹.

Si bien dicho acuerdo instaba a las partes a negociar, no resolvió inmediatamente las hostilidades ni los actos de violencia, que tuvieron réplicas posteriores en el área de disputa de la frontera. Por ello, fue necesario reafirmar el compromiso de cese al fuego dos semanas después, en

⁴⁹ Ver Declaración de Paz de Itamaraty (anexo 1)

Montevideo, cuando todos los países involucrados se reunieron con motivo de la posesión del presidente electo de Uruguay.

Una vez depuestas las armas, se dio inicio a la primera etapa del proceso de conversaciones, donde ambas partes debían ponerse de acuerdo en sus diferencias. Una vez establecidas las listas de las discrepancias –denominadas *impasses subsistentes*– se dio inicio a las negociaciones orientadas a la obtención de resultados concretos.

Las negociaciones de paz (1995-1998) se sustentaron en los artículos VII y IX del PRIO 1942 que establecían que los desacuerdos que surgieran en torno a la demarcación trazada en el artículo VIII del mismo instrumento, serían resueltos con la ayuda de los países garantes (...) El proceso de paz inicialmente giró en torno a las listas de *impasses* presentadas por los dos países, los cuales consistían en reclamos de parte y parte, frente a la demarcación estipulada por el Protocolo de Río (Espinosa, 1999, p.116).

Desde febrero de 1995 hasta la Declaración de Brasilia, en noviembre de 1997, se dieron largas y pacientes negociaciones. A inicios del año 1996 los cancilleres de ambos países –Galo Leoro y Francisco Tudela– se reunieron en Quito para entregar a los representantes de los garantes sus relaciones de *impasses subsistentes*. El 6 de marzo, en la reunión de Brasilia, los representantes de los países garantes hicieron entrega a los cancilleres las listas preparadas por el otro país: el diálogo debía empezar.

Fue entonces que el Ecuador planteó, de manera explícita, su reivindicación territorial, la cual suponía el cuestionamiento del PRIO 1942 en la zona del río Santiago y la Cordillera del Cóndor, y el acceso soberano al Marañón-Amazonas. Para el Perú, los *impasses* consistieron básicamente en *impasses* demarcatorios en el sector de Lagartococha y en el sector de la Cordillera del Cóndor.

Con la lista de los *impasses* conocidos por las partes, se realizó el siguiente encuentro en Buenos Aires, durante los días 18 y 19 de junio, al que se dieron cita tanto los cancilleres de ambos países como los representantes de los garantes. Fue allí donde se acordó el nombramiento de delegaciones para llevar a cabo las conversaciones, las que estarían conformadas por cinco personas, además de asesores técnicos. Además, se acordó la participación activa y autónoma de los garantes, y el carácter reservado de las conversaciones.

En la reunión de Santiago, llevada a cabo en octubre del mismo año, se acordó iniciar las conversaciones de naturaleza sustantiva en Brasilia, con el propósito de alcanzar "una solución global y definitiva" a los *impasses subsistentes*, los cuales serían analizados de forma separada, secuencial y sin vetos (Colunge, 2000)⁵⁰. Asimismo, las partes otorgaron a los garantes la capacidad de proponer "los procedimientos más adecuados para la solución definitiva de los puntos de desacuerdo que las Partes no hayan logrado dirimir en forma directa"⁵¹.

De esta manera, los garantes asumieron implícitamente el rol político de árbitros -no contemplado en el Protocolo de Río- para poder sugerir procedimientos alternativos de negociación, en caso de que persistir los desacuerdos (Acuerdo de Santiago, Numeral 4). Los garantes fueron claves, además, para establecer el calendario de los encuentros (Bonilla, 1997)

Durante todo el año 1996, si bien Ecuador aceptaba la validez y la vigencia del Protocolo, no abandonaba la tesis de su inejecutabilidad en toda la zona del Santiago- Zamora, cuestionando así la tesis peruana de la frontera por la Cordillera del Cóndor.

⁵⁰ Colunge, Jorge (2000). "Fijación en el terreno de la frontera terrestre común: estrategia y negociación". En Namihas, Sandra. (2000). El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano 1995-1998. Lima: PUCP. Instituto de Estudios Internacionales, pp.69-111.

⁵¹ Ver Acuerdo de Santiago (anexo 2)

Al inicio, las posiciones de los dos Estados se articularon sobre la base de sus tesis tradicionales, es decir sus discursos históricos. Ecuador, que había reconocido el Protocolo de Río de Janeiro después de muchos años de haber sostenido su nulidad, retornó a la vieja tesis de la inejecutabilidad en toda la zona del río Santiago. En pocas palabras cuestionó la tesis peruana que señalaba la frontera en la Cordillera del Cóndor. Asimismo, el Perú, cambiando su postura histórica, aceptó la existencia de un problema en la frontera (de naturaleza territorial o demarcatoria: en todo caso, un problema) que se presumía perfecta legalmente. Y el segundo, que se abran las negociaciones sobre un tema que para el Perú ya era cosa juzgada (p.21).

De conformidad con la Declaración de Santiago (29 de octubre de 1996), las partes nombraron a sus respectivas delegaciones⁵² y se dio por concluida la primera fase que, a través de los acuerdos y las declaraciones suscritas por las partes, brindaba un marco sustantivo y procesal para la siguiente etapa, en la que se confrontarían los temas de fondo. Dichas conversaciones *sustantivas* deberían iniciarse en Brasilia antes de concluir el 2016. Si bien dicha reunión estaba pactada para realizarse el 19 de diciembre, acontecimientos como la toma de la residencia de la Embajada del Japón en Lima –donde el Canciller, quien presidía la delegación, fue tomado en calidad de rehén– y la posterior elección de un nuevo presidente ecuatoriano –con la consiguiente inestabilidad producida– postergaron dicho encuentro hasta abril del siguiente año.

⁵² Ecuador designó al ex canciller Edgar Terán, como presidente de delegación. Conformaban la misma: el también ex canciller Luis Valencia, el Gral. Marcos Gándara, el Dr. Gustavo Novoa, el Dr. Galo García, y como asesores, el ex canciller Rafael García y los embajadores Teodoro Bustamante, Alfredo Luna Tobar, Francisco Carrión, Magdalena Fegan y Gustavo Ruales. Por su parte, la delegación peruana estuvo presidida por el embajador Alfonso Arias Schreiber y conformada por el también embajador Juan Colunge, el doctor Eduardo Ferrero, el historiador Percy Cayo y el Ctrialmte. Jorge Brousset. La renuncia del Canciller Tudela en julio de 1997 implicó cambios en la composición de la delegación: el doctor Fernando de Trazegnies asumió la presidencia y conformaron la misma, el embajador Hugo de Zela y, como asesores, los embajadores Raúl Patiño y Pablo Portugal, el Cnel. EP Gerardo Pérez del Águila, los doctores Fabián Novak y Luis García-Corrochano, los actuales embajadores Luis Sandoval y Néstor Popolizio y el actual ministro, entonces asesor de la delegación, José Boza.

3.1. Giro de timón

A partir de febrero de 1997 hasta agosto de 1998, hubo un cambio de rumbo en el proceso de las conversaciones. Los nuevos negociadores ecuatorianos José Ayala Lasso y Edgar Terán, no buscaron con la misma efusión y entusiasmo la salida soberana al Marañón. A diferencia sus antecesores, artífices de los impasses, los nuevos negociadores eran conscientes de que se trataba de una aspiración poco realista.

Los negociadores de la época de Alarcón anticipaban, sin duda, que sería necesario un nuevo enfoque en tomo al tema del acceso al Amazonas. Debido a que se trataba de una cuestión muy sensible para la opinión pública, los diplomáticos se ciñeron a la moratoria de información establecida meses antes, manteniendo en estricto secreto sus intenciones. La estrategia del silencio dio frutos, ya que impidió un debate que habría terminado endureciendo el apego ecuatoriano a dicha aspiración (Espinosa, 1999, p.121).

Cuando el proceso estaba más avanzado, en cambio, los diplomáticos cambiaron de estrategia de manejo de la opinión pública con el objetivo de lograr un amplio consenso a favor de los avances y de la culminación del proceso. En esa etapa saturaron al público con información y buscaron su participación.

Del lado peruano, Fernando de Trazegnies fue designado para presidir la delegación peruana encargada de las conversaciones con Ecuador sobre los temas fronterizos. De Trazegnies recibió la invitación de parte del canciller Eduardo Ferrero Costa en julio de 1997 ante la salida del anterior presidente, el embajador Alfonso Arias-Schreiber, y de la suya, al ser nombrado Ministro de Relaciones Exteriores.

Dicha delegación tenía como objetivo fundamental defender la posición jurídica del Perú. Adicionalmente, De Trazegnies se propuso "llegar, sin perder un centímetro de territorio peruano, a un acuerdo de paz

restableciendo una fraternidad que nunca debió haberse perdido. Para ello se requería buscar con sinceridad y plena voluntad política una solución imaginativa, aceptable para ambas partes (p.43)".

Cabe señalar que dentro de las labores de la Delegación no se encontraba negociar, sino conversar e intentar un entendimiento entre las partes, acercando sus posiciones y poniéndose de acuerdo en sus desacuerdos.

El embajador Jorge Valdez afirma que por razones de dinámica propia de las negociaciones, algunas comisiones alcanzaron acuerdos y vieron sus labores completadas antes que otras. Por ejemplo, la comisión que veía medidas de fomento de confianza alcanzó su objetivo en solo dos reuniones. La comisión del Plan Binacional tomó más tiempo, porque eran mucho más vastos y más amplios los temas que se debían revisar.

De las cuatro comisiones, dos miraban a cerrar el pasado, es decir, a cumplir con lo estipulado en el Protocolo, y las dos abrían una visión de futuro. Para aquellas que miraban al futuro –que eran el Plan Binacional y las medidas de fomento de confianza– resultaba más sencillo que ambas partes encontraran puntos en común. Naturalmente, la comisión que tenía a su cargo la demarcación limítrofe fue la que más tardó en acercar las posiciones de las partes –de hecho, nunca lo logró y tuvo que recurrir al mecanismo arbitral de los garantes– debido a su grado de complejidad, y porque “era el resultado final al que la Delegación peruana aspiraba”.

Había quienes sostenían que el avance debía paso a paso, es decir que ninguna comisión debía avanzar más que las otras, pero eso no tenía mucha lógica en estos casos. Al final, lo que hicimos fue ir cerrándolas conforme avanzábamos, creo que abril de 1998 habíamos terminado Integración Fronteriza, mientras que Comercio y Navegación era más difícil porque suponía precisar bien los alcances de aquello

que en su momento se entendía a Ecuador como país amazónico (Valdez, 2016)⁵³.

El embajador Valdez detalla que llegó un punto en que las negociaciones se entramparon. Fue en ese momento que se produjo el cambio de gobierno en el Ecuador, en 1998, quedando como presidente Jamil Mahuad, quien en la ceremonia de asunción de mando pronuncia un emotivo discurso, llamando al Perú, a través del presidente Fujimori, para trabajar por alcanzar la paz. En palabras de Valdez, su tono fue muy positivo y constructivo. Por su parte, el Perú elaboró una respuesta que no estuvo en el mismo nivel, ni en la misma clave amistosa, esta declaración cayó muy mal a los altos funcionarios de los países garantes, quienes se mostraron desalentados por dicha actitud, que fue calificada como contraproducente.

Es a partir de ese episodio que los presidentes –tanto Mahuad, como Fujimori– buscan entablar una relación más directa para concretar los primeros acuerdos. Un primer encuentro se produce en la transmisión de mando en Paraguay, donde apenas llegan a conocerse y saludarse. Luego, en la reunión del Grupo de Río, en Panamá, ambos presidentes sostuvieron una reunión. Una vez allí, los dos presidentes prefirieron reunirse en privado, dejando de lado tanto a los cancilleres, como a los jefes de la Comisiones negociadoras.

Luego de varios encuentros y reuniones, y de muchos otros avances en las conversaciones, se llegó a establecer una serie de opciones y posibilidades y se decidió que fueran los garantes los que, utilizando estas como insumos, determinaran una solución final. “Si abríamos una negociación, no íbamos a terminar nunca”. Los garantes aceptaron, pero pidieron que los Congresos nacionales de ambos países se comprometieran de antemano a aceptar lo que ellos propusieran.

⁵³ Para mayor detalle, revisar la entrevista con el Embajador Jorge Valdez Carrillo (anexo 5).

“En realidad lo que les dimos fueron matices dentro de un marco de solución, lo que pudimos llegar a pensar que viable para los dos, partes”. Valdez refiere que este mecanismo fue necesario, debido a que existía la percepción en el Ecuador de que una negociación con el Perú sería asimétrica, por lo que cualquier solución que emanara de una tratativa directa entre las partes hubiera sido cuestionada en Ecuador (Valdez, 2016).

Según Carrión (2008)⁵⁴, el proceso de negociación resulta particular y digno de estudio, análisis y reflexión por diversos factores:

1. Se alcanzó una solución de un conflicto territorial más que centenario, a través del diálogo y la negociación, hecho poco usual y por sí solo destacable.
2. En el proceso se utilizaron diversos mecanismos de solución pacífica de controversias: conversaciones directas, buenos oficios, pronunciamientos técnico-jurídicos de especialistas sobre temas puntuales de la divergencia, misión de observadores militares, y un arbitraje que contó con la aceptación previa de los Gobiernos y los Congresos de Ecuador y Perú sobre una fórmula de solución vinculante propuesta por los presidentes de los países garantes.
3. La fórmula de fijación definitiva de la línea de frontera entre los dos países incluyó elementos que singularizaron el acuerdo global de paz, como el compromiso de desarrollar las zonas fronterizas a través de la promoción conjunta de proyectos binacionales, el reconocimiento del derecho ecuatoriano a la navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales, el fomento de medidas de confianza mutua y seguridad y la creación de zonas de protección ecológica en el área limítrofe en controversia (Donoso, 2009, pp.11-12).

⁵⁴ Carrión, Francisco. (2008). *La paz por dentro Ecuador-Perú: Testimonio de una negociación*. Primera edición. Quito: Dinediciones.

A continuación, se presenta una línea de tiempo que rescata los principales hitos en la negociación peruano-ecuatoriana⁵⁵

1995

- 17 de febrero Declaración de Paz de Itamaraty, donde tanto Perú como Ecuador acordaban el cese de hostilidades, la separación de tropas de ambos países, la creación de un área desmilitarizada, el envío de una misión de observadores militares y el inicio de conversaciones diplomáticas para encontrar una solución a los *impasses subsistentes*.
- 28 de febrero Declaración de Montevideo, donde las partes expresan su disposición a un diálogo constructivo con el objetivo de consolidar la paz en una dinámica de buena fe y fomento de confianza.

1996

- 17-18 de enero Primera ronda de negociaciones en Lima
- 22-23 de febrero Segunda ronda de negociaciones en Quito, donde se logró fijar de manera definitiva la posición de Ecuador respecto a su frontera con el Perú y donde los cancilleres Tudela y Leoro entregaron a los representantes de los garantes sus respectivas relaciones de *impasses subsistentes*, donde las posiciones de ambos países quedaban determinadas para las negociaciones.
- 6 de marzo Reunión en Brasilia, donde representantes de los países garantes hacen entrega, a ambas partes, de las listas preparadas por el otro país.

⁵⁵ Elaboración propia, sobre la base de la información proporcionada por Cayo (2001), Colunge (2001), Espinosa (1999), Mares (2012), St. John (1999) y Tudela (2000).

- 18-19 de junio Tercera ronda de negociaciones en Buenos Aires, donde se precisó el rol de los países garantes, y se establecieron los procedimientos para el trato de los *impasses subsistentes*.
- 28-29 de octubre Reunión en Santiago, donde se acordó que los *impasses* serían tratados de forma separada, secuencial, sin vetos y con la colaboración de los garantes, los cuales podrían sugerir procedimientos para la resolución de controversias cuando las partes no pudieran llegar a un acuerdo.

1997

- 15 de abril Reunión en Brasilia, luego de superados episodios de agitación interna en ambos países. Se da inicio a la segunda fase con el propósito de alcanzar una solución global y definitiva a los *impasses subsistentes*.
- Abril- noviembre Se sucedieron cinco rondas de conversaciones, en las cuales los representantes de los países garantes asumieron un papel más activo.
- 26 de noviembre Firma de la Declaración de Brasilia, que da inicio a la segunda fase de las conversaciones sustantivas, donde los garantes reestructuran la agenda de negociación.

Con el objeto de avanzar en el curso de las negociaciones, los garantes sugirieron que *de buena fe*, y en concordancia con los acuerdos previos entre ambos países, se examinarán las siguientes materias:

- Un Tratado de Comercio y Navegación
- Un acuerdo amplio de Integración Fronteriza
- La fijación en el terreno de la frontera común

- Establecer una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad.

Para estos temas se crearon las respectivas comisiones, que funcionarían en las capitales de los países garantes. De esta manera quedaron asignadas como sedes –siguiendo el mismo orden de los temas– Buenos Aires, Washington, Brasilia, y Santiago de Chile. De dichas comisiones, tres llegaron a acuerdos satisfactorios para ambas partes; la única que no logró concluir y donde las delegaciones no se pusieron de acuerdo fue aquella encargada de negociar la frontera terrestre común.

Asimismo, los garantes propusieron a Ecuador una presencia no soberana en el Marañón-Amazonas, como parte de un Tratado de Comercio y Navegación basado en el artículo VI del PRIO 1942. "El acceso ecuatoriano al Marañón-Amazonas previsto por el nuevo formato de las negociaciones consistiría en facilidades comerciales al servicio del Ecuador, incluyendo muelles y depósitos. Tal presencia comercial complementaría los derechos de libre navegación que el Ecuador también adquiriría con la suscripción del Tratado de Comercio y Navegación" (Bonilla, 1999, p. 123).

1998

- | | |
|-------|--|
| Enero | Aprobación del cronograma de la Declaración de Brasilia para establecer los plazos de las comisiones, por las partes y la comisión de seguimiento. |
| Mayo | La comisión técnico-jurídica de los países garantes emite sus pareceres, sobre los desacuerdos demarcatorios, dando la razón al Perú, tanto en el sector de Lagartococha en la frontera norte, como en la Cordillera del Cóndor. Sin embargo, en el sector Yaupi-Santiago (o Cusumaza-Yaupi) el dictamen coincidió con los planteamientos ecuatorianos. La comisión negó la validez de la tesis de la inejecutabilidad y confirmó la línea del Fallo Dias de |

Aguar. Con ello se produjo un nuevo estancamiento y se bloquearon las reuniones de las comisiones.

- 22 de mayo Intento de desbloqueo del *impasse* a nivel de vicescancilleres
- Junio Fernando Henrique Cardoso, presidente de Brasil, convoca a Fujimori y a Alarcón para discutir el estancamiento del proceso.
- Julio Reunión a nivel de cancilleres, asiste Eduardo Ferrero.
- Agosto Jamil Mahuad asume la presidencia. Se da inicio a la diplomacia presidencial. Los garantes extendieron la zona desmilitarizada para evitar el conflicto

En medio de este entrampamiento, tanto Fujimori como Mahuad solicitaron al presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso que, en nombre de los países garantes, elaborara una propuesta dentro del marco jurídico dentro del cual se llevaban a cabo las negociaciones. Los garantes serían los encargados de formular un procedimiento para solucionar, finalmente, los desacuerdos. La única condición consistía en que tanto peruanos como ecuatorianos aprobaran previamente el carácter vinculante de esta propuesta de solución y fuera respaldada por sus respectivos Congresos. Cumplido el requisito señalado por los garantes, la propuesta desembocó en el Acuerdo Global y definitivo suscrito el 26 de octubre de 1998, en el Palacio de Itamaraty, en Brasilia (Cayo, 2010, p. 28).

4. Coyuntura política, social y mediática

El conflicto binacional entre el Perú y Ecuador coincidió con una etapa especialmente crítica en ambos países. Retrocediendo unos años, durante la década de los ochenta, los países de América Latina sufrieron los efectos de la crisis de la deuda, de los cuales el más visible fue la terminación de un período de industrialización por sustitución de importaciones, donde el Estado jugaba un papel clave, y el inicio de un nuevo período de liberalización

económica guiada por el mercado, donde el papel del Estado era mucho más reducido (Crabtree y Thomas, 2000)⁵⁶.

Mares (2012) señala que a inicios de 1990 la dinámica política interna favorecía a Ecuador, que históricamente había sido el actor más débil en esta disputa fronteriza. En esos momentos, el Perú atravesaba la peor crisis interna de su historia moderna, pues los sucesivos gobiernos no habían podido afrontar los diversos problemas económicos internos, así como las dificultades generadas por la obligación del pago de la deuda externa y las serias amenazas a la seguridad nacional, debido al accionar del grupo terrorista Sendero Luminoso.

Kisic (2000)⁵⁷ refiere que la grave crisis económica y política que afectó al país alcanzó su máxima expresión en los inicios de la década de los noventa, lo que originó que el nuevo gobierno, el del presidente Fujimori, con el apoyo de los organismos internacionales, adoptara un conjunto de medidas orientadas a corregir los principales desequilibrios macroeconómicos y a reinsertar al Perú en el sistema financiero internacional.

Ante dicha situación, el presidente del Perú reformuló la estructura básica de la economía, buscando reducir el rol del Estado y apoyar el mejor funcionamiento de los mercados sobre la base de la inversión, la actividad privada y la liberalización de los mercados. Además de una política de estabilización dirigida a disminuir la tasa de inflación y elevar el nivel de reservas internacionales, para lo cual se fueron efectuando importantes reformas estructurales (p.82).

⁵⁶ Crabtree, John; Thomas, Jim (2000). El Perú de Fujimori: 1990-1998. Lima: Universidad del Pacífico; IEP.

⁵⁷ Kisic, Drago (2000). Privatizaciones, inversiones y sostenibilidad de la economía peruana. En Crabtree, John; Thomas, Jim (2000). El Perú de Fujimori: 1990-1998. Lima: Universidad del Pacífico; IEP, pp. 75-109.

A pesar de que Ecuador tenía problemas económicos, estos eran menores en comparación con los que enfrentaba Perú. Teniendo en cuenta estos desafíos internos, el gobierno de Fujimori persiguió una ofensiva diplomática regional diseñada para disminuir la posibilidad de cualquier brote de conflictividad fronteriza con el propósito de concentrarse en los asuntos internos. La iniciativa diplomática incluyó visitas de Estado y múltiples conversaciones con los presidentes y altas autoridades de Ecuador, Bolivia y Chile en 1991 y 1992. Sin embargo, de todos ellos, el más importante era Ecuador, dado el continuo desacuerdo fronterizo. Tras otra pequeña infiltración en territorio disputado en Pachacútec en 1991, el ministro peruano de Relaciones Exteriores, Carlos Torres y su homólogo, Diego Cordovez, intentaron diseñar un "Pacto de Caballeros" (Mares, pp.63).

4.2. Situación y comportamiento de los medios de comunicación en el Perú

Cuando a inicios de 1995 el clima de opinión en los medios de comunicación peruanos empezaba a "calentarse" con la cobertura de las campañas electorales para los comicios de abril, se informó sobre las primeras escaramuzas militares en la frontera norte. En ese contexto, Sánchez (1999) analizó el papel de los medios de comunicación y la construcción del discurso nacional de la prensa peruana.

El 14 de enero el diario La República publicó en la portada: "Perú exhorta al diálogo a Ecuador" (...) A partir del 27 de enero, luego de estallar un fuerte enfrentamiento, el tema regresó a la portada del diario con el título de "¡Ecuador rompe la paz!". En general, los titulares de los periódicos se llenaron de consignas nacionalistas y de ataques al Ecuador. Ante conflictos bélicos, el aparato de propaganda del poder político militar buscó, a través de estrategias informativas, difundir la idea de una justa defensa de la patria ante la agresión del invasor extranjero que nos quiere destruir. En este escenario, los medios se

convirtieron en un elemento clave en la búsqueda de la cohesión social (p.264).

A pesar de ello, según Sánchez, los reflejos del lado peruano fueron lentos. En el artículo *La otra guerra; la informativa*, directores de agencias internacionales de noticias declaraban que, hasta febrero, el Perú no había atendido eficientemente sus requerimientos informativos. Alberto Ku King, director de la agencia ANSA, señalaba que la información oficial que le fue suministrada fue tardía y, en términos generales, confusa.

Asimismo, el director de la agencia OPA, Gonzalo Ruiz, indicó que existía un exagerado hermetismo del lado peruano. Sánchez también menciona dos publicaciones previas que abordan el papel de los medios de comunicación en torno al conflicto del Cenepa; el primero, de Eduardo Toche (1998)⁵⁸, ofrece un panorama cronológico de los acontecimientos e indica que la característica más saltante no fue un cierrafilas monolítico de los medios tras el gobierno de turno, sino que hubo un alto grado de polarización. Por otro lado, Fernando Rospigliosi (2000)⁵⁹ concluyó, en su propio análisis, que los medios siguieron, más o menos dócilmente, la política dictada desde el poder. Ante ambos, Sánchez prefiere evitar este tipo de generalizaciones simplistas a través de una mirada más amplia y profunda a los medios de comunicación en el contexto de 1995.

En lo que al conflicto militar se refiere, José Boza (2010) señala que este tomó por sorpresa a la Cancillería peruana, y que antes del inicio de las hostilidades no se había distribuido al exterior documentos o textos elaborados para contrarrestar la campaña informativa desplegada con eficacia por Ecuador. Es así que, durante los primeros días de enfrentamientos, el gobierno ecuatoriano disfrutó de la ventaja de contar con la activa labor de difusión

⁵⁸ Toche, Eduardo; Ledesma, Walter; Foy, Pierre (1998). Perú- Ecuador: entre la guerra y la paz. Lima: Desco.

⁵⁹ Rospigliosi, Fernando (2000). El arte del engaño: Las relaciones entre los militares y la prensa. Lima: Tarea

desempeñada por el Centro de Prensa Internacional, que –desde Quito– informaba permanentemente a los periodistas extranjeros sobre el desarrollo del conflicto y sus antecedentes. Por el contrario, en Lima, la información oficial era difundida de manera irregular y fragmentada, de acuerdo con la opinión de corresponsales de prensa que se desplazaron al Perú para cubrir el conflicto.

Durante las dos primeras dos semanas de combates, el corresponsal regional del diario *The Washington Post*, Gabriel Escobar, llamaba a la embajada peruana en Washington para recabar información oficial del Perú sobre los hechos que ocurrían en la frontera, ante la dificultad que señalaba enfrentar para obtenerla en Lima, en contraste con la profusión de informes de coyuntura e históricos que recibía en el centro de prensa de Quito. El corresponsal regional del diario *The New York Times*, James Brooke, señaló lo mismo (p.8).

Por otro lado, en la edición 1349 de la revista *Caretas*, Luis Pásara (1995)⁶⁰ escribió que a dos semanas de haberse iniciado las hostilidades entre Perú y Ecuador, el Perú había perdido claramente la batalla informativa. Señaló que la había perdido dentro de “esa guerra paralela que en estas ocasiones se libra para ganar la opinión pública internacional. Lucha que, aunque no se da en el frente militar, en ocasiones resulta decisiva a la hora de establecerse quién ganó y quién perdió”. Esa frase lapidaria no fue escrita de manera irresponsable, sino que se apoyaba en hechos evidentes. Según el periodista, Ecuador había hecho creíble, a través de los medios de comunicación, tres grandes relatos: 1) Que al firmar el Protocolo de Río fue despojado de doscientos mil kilómetros cuadrados de territorio; 2) Que el país agresor era el Perú; y 3) Que la cúpula gobernante peruana tenía el objetivo de sacar

⁶⁰ Pásara, Luis (9 de febrero de 1995). La batalla perdida. *Caretas* No. 1349. Encontrado en: <http://caretas.pe/1349/desdeafuera1349.html>

ventajas subalternas del conflicto, como por ejemplo la necesidad reeleccionista de Fujimori.

Acto seguido, Pásara consigna como ejemplo al diario argentino *La Nación*, el cual "puso en segunda página de la edición del martes 31 [de enero de 1995] un mapa de la frontera con una zona sombreada –casi equivalente a la de todo el territorio ecuatoriano– que se presentó como el área que "en el Protocolo de Rio perdió" Ecuador. Esta es, exactamente, la tesis de Quito". Asimismo, el autor llama la atención sobre la tendencia de la prensa internacional a reflejar la postura ecuatoriana en el conflicto, frente al "silencio estratégico" que sostienen, tanto el gobierno en Lima, como sus embajadas, en el exterior.

Mientras Ecuador utilizaba a fondo la "transparencia informativa", y se prodiga en explicar su posición, en el Perú no hubo facilidades para la prensa extranjera durante toda la primera semana. El resultado fue un desbalance que se hizo notorio en la cobertura de la televisión: tanto CNN como Televisión Española (TVE) ubicaron a sus corresponsales del lado ecuatoriano. La semana pasada el noticiero CNN en español puso a su conductor Jorge Gestoso en el frente de batalla al lado de tropas ecuatorianas en imágenes emotivas (Pásara, 1995).

A lo largo de su artículo, Pásara se muestra crítico sobre el manejo de las comunicaciones en el lado peruano, pues los "parcos comunicados oficiales carentes de esfuerzos persuasivos se muestran como un reflejo de la mentalidad militar", mientras que en el Ecuador se manejó el conflicto desde un perspectiva global, con el presidente Durán Ballén ofreciendo numerosas conferencias de prensa para explicar su posición y realizando giras propagandísticas por los ciudades de los países garantes. Como resultado del silencio peruano, los medios ecuatorianos encontraron el espacio perfecto

para difundir la versión ecuatoriana del conflicto y para dejar al Perú como el país agresor.

Toche (1998) incidió sobre el mismo punto, señalando que la falta de reacción del Perú en materia informativa permitió una amplia difusión de las tesis ecuatorianas, sin que el gobierno peruano pudiera encontrar una fórmula adecuada para contrarrestarlas. La prensa internacional, ante la ausencia de información peruana, difundió los puntos de vista del Ecuador en los cuales, una vez más, aparecía como país agredido, generando con ello un ambiente favorable a sus intereses. Frente a ello, el autor observa la situación interna en el Perú y la delicada coyuntura que afrontaba: por un lado, el contexto electoral hizo prácticamente imposible la articulación de un sólido consenso político en torno a él. El conflicto del Cenepa fue una ocasión para que la oposición lanzara una diferenciación de forma respecto al régimen fujimorista.

Algunos periodistas y líderes de opinión fueron los críticos más radicales "puntualizando que los intereses del país no habían sido protegidos adecuadamente durante el mandato del presidente-candidato Fujimori, y buscando generar una potencial movilización para deslegitimar el régimen imperante" (p.50). Por otro lado, el presidente sentía una gran desconfianza hacia aquellos que no pertenecían a su núcleo íntimo, negándose a convocar a personalidades como el expresidente Belaunde, ex cancilleres o al embajador Javier Pérez de Cuéllar –quien era en ese momento el principal candidato opositor– para formar con ellos misiones itinerantes que expusieran los puntos de vista del Perú ante la comunidad internacional y que hicieran posible la articulación de un sólido consenso político en torno a él.

Se propuso convocar a expresidentes, pero el fujimorismo, que se había constituido con un discurso feroz contra la "partidocracia", vetó la propuesta. También se planteó la idea de juntar a los candidatos presidenciales, pero la iniciativa tampoco prosperó. El exsecretario

general de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Javier Pérez de Cuellar, se ofreció a interceder por Perú ante líderes mundiales, pero debido a que era también candidato presidencial su apoyo no fue tomado en cuenta (Sánchez, 1999, p.266).

Cabe señalar que el tratamiento del conflicto y la problemática territorial por parte de los medios fueron distintos en los dos países. Si bien, la mayoría de ellos básicamente replicó las posiciones oficiales de sus respectivos gobiernos, en el Perú existió prensa de oposición que buscó menoscabar los esfuerzos durante las negociaciones. El embajador Jorge Valdez afirma que muchos de los medios juzgaban y analizaban estos hechos de política exterior en virtud de la dinámica enrarecida que había en la política interna, mientras Toche (1998) subraya que el conflicto externo tuvo que pasar por el filtro del conflicto interno" (p. 40).

Yo me acuerdo que los titulares de la prensa estaban dedicados a sembrar todo tipo de temores en la población donde no existían. En Iquitos hubo un muerto en un disturbio porque le vendieron a la población la idea de que nosotros íbamos a entregar la Amazonía. Y eso fue la prensa peruana y políticos que fueron a movilizar a la población porque lo que veían ellos era el juego político contra Fujimori y el gobierno en ese momento. Cuando se trataba de cerrar un problema de 150 años, esa es la tarea que tenemos nosotros.(...) El ego de algunas personas no les permitía darse cuenta de lo que estaba en juego en ese momento y de que se abría una posibilidad histórica única (...) La prensa peruana jugó un papel absolutamente adverso, a pesar de los esfuerzos que hicimos (Valdez, 2016).

Finalmente, son muchos los artículos y trabajos académicos escritos sobre la situación y el comportamiento particular de los medios de comunicación durante la década del gobierno de Alberto Fujimori.

Vargas (2012)⁶¹ diferencia la prensa sensacionalista de la prensa amarilla o *chicha*, aunque ambas compartieran como principales características el tamaño tabloide y el uso exagerado de colores, imágenes titulares; y se ocuparan sobre todo de casos policiales –la llamada crónica roja–, temas de farándula y deportes, dejando de lado los asuntos políticos y económicos que resultaban irrelevantes para su público objetivo (sectores C, D y E, principalmente).

“Esta prensa toma el estilo sensacionalista y lo fusiona con su formato informal, donde lo falso es mucho más que exagerado, en otras palabras, desinformaban a la población” (p.3). Según Vargas, la prensa amarilla manipulaba la información –visual y escrita– de manera premeditada para que el lector pierda el interés por los problemas que afectaban al país.

Por su parte, Gargurevich (2012)⁶² afirma que al ganar las elecciones de 1990, Fujimori se deshizo en promesas de respeto a la libertad de expresión, que nunca llegó a cumplir. En esa línea, y basándose en las investigaciones de Conaghan (1999), define el denominado periodismo fujimorista como el ejercicio de simular informar, mintiendo, exagerando, ocultando noticias, sembrando rumores y promoviendo el miedo. Asimismo, Gargurevich asegura que el régimen intentó asegurar la fidelidad de periodistas y medios, eliminando la competencia, y urdiendo campañas para lanzarlas a través de los medios bajo su control para desprestigiar a sus contrincantes políticos y despedir periodistas que no acataran esos lineamientos. “Y todo esto haciendo creer que se actuaba con el debido respeto a los principios de la libertad de expresión y reclamándola con vehemencia para asegurar la impunidad” (p.14).

⁶¹ Vargas, George (2012). “Fujiprensa: la información de la prensa amarilla en el Perú (1998-2000)”. Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁶² Gargurevich, Juan (2012). “Los medios masivos de información en el Perú, 1980-2012.” Lima: Conexión. Departamento Académico de Comunicaciones. PUCP, 1(1), 11-31.

La misma noche en que se produjo el autogolpe, el 5 de abril de 1992, ingresaron tropas al diario "La República" para censurar algunas de las informaciones. Los propietarios se negaron a aceptar este hecho y la edición del día siguiente apareció con elocuentes espacios en blanco. Al no tener éxito en la censura directa, el gobierno diseñó una manera distinta de formar y manipular la opinión pública local, sobornando a los propietarios de algunos medios de prensa, comprando la línea editorial de otros y fundando periódicos de corte popular.

Iranzo (2003)⁶³ sostiene que desde que el presidente Fujimori rompió las reglas del juego democrático su mandato estuvo caracterizado por la falta de pluralismo informativo.

Su política con respecto a los medios de comunicación se puede resumir en: control de los medios con mayor audiencia (televisión y prensa 'chicha') y hostigamiento a los medios impresos de calidad. Utilizó diversos mecanismos económicos para controlar los medios de comunicación, y financió encubiertamente los periódicos sensacionalistas que defendían la política fujimorista, a través del Servicio de Inteligencia (p.63).

Sin embargo –y sin dejar de lado la existencia de esta maquinaria propagandística gubernamental– cabe señalar que ninguno de estos diarios tocó el tema de manera permanente. Si bien en un inicio publicaron en sus portadas titulares sensacionalistas sobre el enfrentamiento militar –apoyando al Ejército peruano, alentando al nacionalismo y utilizando insultos contra el bando enemigo– una vez declarado el cese al fuego e iniciadas las conversaciones con el Ecuador para encontrar una solución pacífica al problema, el tema prácticamente desapareció de sus contenidos. Estos

⁶³ Iranzo, Amador (2003). "La relación entre medios de comunicación y poder en el Perú durante la última etapa de la presidencia de Alberto Fujimori". Arxius de Ciències Socials. Facultat de Ciències Socials. Universitat de València. Num. 9

diarios eran lo más lejano que existía a una plataforma de debate público donde se polemizara sobre temas de interés nacional.

4.2. Situación y comportamiento de los medios de comunicación en el Ecuador

Alvarado (2012) analiza el rol de la prensa escrita en el conflicto peruano-ecuatoriano, basándose en las posturas de los medios escritos expresadas en sus editoriales, pues los medios al ser capaces de manifestar su opinión al resto de la sociedad, la pueden influir en cierta medida, contagiándole su visión de la realidad y, de este modo, conseguir su apoyo respecto a ciertas ideas y planteamientos.

A lo largo de los años, los gobiernos y los medios de comunicación de ambos países se esforzaron por mostrar su propia versión de la historia, y por señalar a sus oponentes de una manera degradante, denunciando sus posturas como erróneas y parciales.

Poco a poco la atención de los medios se fue centrando en las diferencias entre los dos pueblos así como la gran enemistad producto de los cambios en la delimitación territorial a través de la historia de las dos naciones. Cuando llega el punto de la guerra de 1995, los medios tenían un discurso muy similar al que manejaba el Gobierno y por ello su gran afinidad en la transmisión de la información (p.79).

En el caso peruano, Alvarado (2012) menciona que debido a su hermetismo, no emitía declaraciones sobre movimientos de tropas, explicaciones sobre los objetivos o confirmación de noticias. Por el contrario, Ecuador permitió a los periodistas el acceso a las zonas de conflicto, y les proporcionó una permanente transmisión de información sobre la postura diplomática y militar oficial.

En el conflicto del 1995 Ecuador tomó la iniciativa y dejó que la credibilidad de sus afirmaciones sea la regla del trato con los medios

así como la mayor apertura a los medios para coberturas en el lugar de conflicto y en bases ecuatorianas. La cobertura de las posiciones en disputa fue clave, y el rol que los medios ecuatorianos tuvieron fue importante al mostrar a la comunidad nacional e internacional (p.82).

Una vez superadas las posturas históricas iniciales –y al verse iniciadas las negociaciones y mediaciones– se consideró a los medios ecuatorianos como un espacio fundamental para transmitir la postura del gobierno hacia el resto de los ciudadanos. “El hecho de ganar la batalla o de lograr una victoria diplomática no significa nada si no se logra transmitir esta información a la audiencia; la guerra no es una sino tres: las batallas en las trincheras, las batallas diplomáticas y las batallas informativas” (Alvarado, 2012, p.80).

Debido a ello, no son pocos los autores o analistas que afirman que Ecuador había preparado el conflicto con antelación debido a tres razones, palmarias desde los primeros días: no solo contaba con una estrategia diplomática definida, sino que también tenía listo y en funcionamiento un gran aparato de propaganda; y había escogido estratégicamente el teatro de operaciones (Toche, 1998).

La impresión que me formé yo es que Ecuador planeó este conflicto, nada fue casual. Y cuando lo planeó, generó escenarios en distintos planos: no solo había un escenario bélico o un escenario diplomático, sino también había un escenario de prensa. Y estuvo bien pensado (...) porque lo que apareció en las noticias era [la idea del Perú como]: “país agresor, país agresor” y nosotros nos encontramos a la defensiva desde un comienzo⁶⁴.

Si bien durante el conflicto armado, se mantuvo el enfrentamiento discursivo a nivel mediático, la mayoría de los medios de comunicación ecuatorianos siguieron el mismo cambio de timón que su gobierno, al darse inicio a las

⁶⁴ Para mayor detalle, revisar la entrevista con el Embajador Hugo de Zela Martínez (anexo 5).

conversaciones sustantivas en Brasilia, alejándose de las consignas de confrontación, y optando por una postura de acercamiento.

La batalla informativa de ciertos medios ecuatorianos durante el conflicto consistió en crear un ambiente en contra de la continuación del conflicto y a favor de la paz. Con ese propósito, los artículos informativos y de opinión se enfocaron en resaltar los recursos económicos que gastaban en la guerra, y que podrían tener una mejor utilidad tanto en proyectos de desarrollo comunitarios, como en las difíciles situaciones familiares de los caídos en combate; en fin mostraron el conflicto como el “destructor de la posibilidad de desarrollo de los pueblos de ambos países”.

Esta creación de una opinión pública favorable a las negociaciones de paz dio pie a un ambiente en que pudieran firmarse acuerdos binacionales de cooperación y emprender proyectos conjuntos, que facilitaban el contacto intercomunitario y favorecían el entendimiento mutuo (Alvarado, 2012, p81).

5. Opinión pública internacional

María Cristina Mata (1999) indica que los medios masivos de comunicación, al ser espacios privilegiados para la producción de sentidos acerca del orden social, se constituyen en pilares que pueden legitimar los conflictos bélicos y hacer que estos sean aceptados por la sociedad. De igual manera, citando el ejemplo de la Guerra de Vietnam, pueden hacer lo contrario.

En un mundo mediatizado, en el cual el ver –y especialmente el ver en directo y tiempo real– se ha convertido para amplias capas de la población en garantía de saber y de verdad, el no mostrar entraña graves riesgos, el principal, la sospecha; su consecuencia, la falta de credibilidad. La Guerra del Golfo fue, en ese sentido, un insuperable ensayo político-mediático de ocultamiento y demostración. Esa guerra, presentada ante los ojos del mundo como un espectáculo de masas,

no fue, como algunos presagiaron, una 'guerra televisada'. Prácticamente no se difundieron imágenes en directo. La realidad fue suplantada con considerable efecto de verosimilitud por un 'real televisivo' hecho de infografías, de escenografías y maquetas, de técnicas visuales de simulación (p.249).

Es así que los periodistas y las audiencias del mundo, ante este nuevo paradigma informativo, esperaban apertura por parte de los gobiernos en conflicto, como principales fuentes de información sobre lo que ocurría en la frontera peruano-ecuatoriana en 1995⁶⁵.

Ante la profusa difusión de información de la posición oficial ecuatoriana, la mayoría de medios de comunicación, de agencias internacionales de noticias y de autoridades a nivel internacional acogió y propaló –a través de notas periodísticas y editoriales– su versión de los hechos.

En el caso de Estados Unidos, me consta que en cuanto a medios el mensaje que recogieron –a juzgar por las editoriales y el sesgo de los artículos– era que el Perú había ocupado la mitad del territorio de Ecuador en el año 1941 y que había temas por definir en la frontera, debido al descubrimiento tardío de la geografía, y que en todo caso había que encontrar una solución negociada, para evitar un conflicto⁶⁶ (Boza, 2016).

Ecuador no solo quiso difundir su versión a través de medios masivos de comunicación, sino que también buscó influenciar a académicos y

⁶⁵ Miguel Marín, periodista del semanario argentino Noticias, afirmaba en la edición del 5 de febrero de esa revista: "Resulta exasperante la cerrazón informativa del Ejecutivo peruano, que remitió a las autoridades militares –más herméticas que las momias que cada tanto se encuentran en las ruinas incaicas– a centenares de periodistas de todo el mundo. Al contrario, el Ejército y el gobierno de Durán Ballén se esforzaron en todo momento por explicar –y mostrar en el terreno– los derechos que, aseguran, les asisten en este conflicto (...) Si la CNN acudió al Golfo en 1991 o a Chiapas a principios de 1994, e instauró con su presencia una nueva era en las contiendas bélicas, la de la 'guerra en su living', el enfrentamiento por la Cordillera del Cóndor propuso un retroceso a la Segunda Guerra Mundial" (Mata, 1999, p.250).

⁶⁶ Para mayor detalle, revisar la entrevista con el ministro José Boza Orozco (anexo 5).

especialistas estadounidenses en temas andinos, a través de pasantías en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO- sede Ecuador), por lo que resultaba sintomático que reprodujeran en sus artículos académicos –y cada vez que eran consultados por funcionarios de los Estados Unidos–, la versión de los hechos difundida por el Ecuador a través del tiempo, la que básicamente se resume en que la disputa fronteriza se resolvió por la invasión peruana de Ecuador en 1941, y que el problema actual se debe al descubrimiento tardío de una anomalía geográfica en el terreno, en el año 1947 gracias a las tomas aéreas de EEUU.

En *Una estrategia para la paz* (2000), Tudela⁶⁷ señala que uno de los factores que creó confusiones en la prensa internacional fue aquel de la negociación de la frontera existente por parte del Ecuador. Al producirse el conflicto armado de 1995, el Perú señaló que su territorio había sido infiltrado por las Fuerzas Armadas del Ecuador, mientras que la versión ecuatoriana sostenía que esas tropas se encontraban en su territorio.

Para el observador externo, escéptico frente a los alegatos de las partes, el teatro de operaciones era una zona gris, en la cual no había criterio alguno para definir objetivamente los límites entre ambos países. Esta percepción, difundida por la prensa internacional, presentaba el desacuerdo peruano-ecuatoriano como un problema más que centenario, constituido por la ausencia de límites entre ambos países. Inicialmente, algunos diplomáticos de los países garantes se dejaron guiar por estas informaciones de prensa, lo que hizo evidente que era indispensable hacer comprender que el desacuerdo no implicaba la ausencia de límites, sino una impugnación por parte del Ecuador del Protocolo (p.74).

⁶⁷ Tudela, Francisco. (2000). "Una estrategia para la paz". En Namihás, Sandra. (2000). El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano 1995-1998. Lima: PUCP. Instituto de Estudios Internacionales, pp.69-111.

Mares (1999)⁶⁸ hizo un seguimiento a los cinco principales periódicos anglosajones –*The Times*, *The Guardian*, *The New York Times*, *Los Angeles Times* y *Financial Times*– respecto a la cobertura que hicieran entre los años 1994-1998 sobre el conflicto limítrofe entre Perú y Ecuador.

Una de sus principales hallazgos fue que la información que difundieron a través de sus publicaciones periódicas había sido incompleta y a veces contradictoria dentro de la misma publicación. Asimismo, considerando los intereses de los Estados Unidos en el hemisferio occidental, resultó sorprendente que los dos diarios estadounidenses más importantes, tuvieran una cobertura significativamente menor del tema que el *Financial Times* londinense.

Como una consecuencia de estos descubrimientos, resulta que los lectores de estos diarios no sólo están pobremente informados, sino también generalmente desinteresados en estos temas, siendo precisamente los lectores de estos periódicos quienes suelen estar mejor informados y son más cosmopolitas (p.210).

⁶⁸ Mares, David (1999). “El conflicto Ecuador-Perú: un análisis del contenido de la cobertura dada por los más importantes diarios de Estados Unidos y el Reino Unido entre 1994 y 1998”. En Bonilla, Adrián. (1999). Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto. Primera edición. Quito: FLACSO, pp. 203- 224.

CAPÍTULO V: ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN DESDE LA CANCELLERÍA PERUANA

1. Primera etapa: del conflicto al cese de fuego

El estallido del conflicto militar en enero de 1995 tomó por sorpresa a la cancillería peruana, por lo que la campaña informativa del Perú no fue profusa ni consistió en una estrategia planificada.

De acuerdo con la opinión de corresponsales de prensa que se desplazaron al Perú para cubrir el conflicto, la información oficial, durante los primeros días de enfrentamientos, era difundida de manera irregular y fragmentada. Mientras tanto, Ecuador tuvo la ventaja de contar con la activa labor de difusión desempeñada por el centro de prensa, en Quito, de donde informaba permanentemente a los periodistas extranjeros sobre el desarrollo del conflicto y sus antecedentes.

Rossana Echeandía, editora de política en *El Comercio* y especialista en cubrir temas de política internacional y diplomacia, relata que en pleno conflicto, Ecuador llevaba la delantera en su campaña de comunicación: “era una campaña de comunicación abrumadora y entonces todo el mundo estaba a favor de Ecuador y nosotros estábamos en desventaja”.

En ese momento, Aurelio y Alejandro Miró Quesada eran los directores, por lo que el tema internacional (bilateral y multilateral) era muy importante. Comienza el conflicto y [los periodistas de El Comercio] estábamos empapados en todos los detalles, nos habíamos reunido con gente de la Cancillería, que nos informaban, y nos daban cuenta de lo que pasaba, pero todo era reservado y no se explicaba [a la opinión pública] (Echeandía, 2016)⁶⁹.

Los periodistas de El Comercio eran de los pocos que, de manera oficial, podían conversar con funcionarios de la Cancillería. Sin embargo, la

⁶⁹ Para mayor detalle, revisar la entrevista con Rossana Echeandía (anexo 5).

información solo era dada de manera confidencial, sin ningún afán de dar difusión a la posición peruana, sino como una manera de tranquilizar a los medios. "No podíamos difundir los temas porque era la política en ese momento (...) no podíamos informar".

Por ello, si bien había un flujo de información interna, esta no se podía publicar "por razones de estrategia o por seguridad nacional (...) No había información de parte peruana, y ese era el gran problema". Echeandía afirma que en un inicio, los medios tomaban como referencia la información de las agencias internacionales, pues no había ninguna otra fuente.

Paralelamente, y aún desde antes de iniciadas las hostilidades en la Cordillera del Cóndor, Ecuador había desplegado una campaña informativa que difundía su versión oficial sobre el origen de la controversia y el problema fronterizo, la cual fue aceptada por la opinión pública internacional, incluyendo analistas, investigadores y líderes políticos de otros países. Durante muchos años, el Perú no respondió y no tuvo una política de distribución de documentos y textos en el exterior para contrarrestar la campaña informativa desarrollada con eficacia por Ecuador.

En medio del conflicto armado, la Cancillería realizó diversos esfuerzos por difundir su posición ante la opinión pública. En agosto de 1995 se publicó el libro *Perú y Ecuador: verdades y falacias*⁷⁰, y aunque para su elaboración se utilizaron testimonios, declaraciones y artículos de prensa fidedignos, el principal objetivo de la publicación consistía en desenmascarar la estrategia ecuatoriana y demostrar que su posición histórica carecía de coherencia y credibilidad.

En otras palabras, se trataba de un libro que contenía una carga emocional y un sesgo marcado, pues desarrollaba temas como los fines expansionistas del Ecuador y su armamentismo, así como las expresiones de la política

⁷⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (1995). *Perú y Ecuador: verdades y falacias*. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

agresiva ecuatoriana frente al Perú, y la formación y educación que tenían para la guerra, que si bien respondían a documentos objetivos, contribuía a exacerbar las posiciones extremas de ambos países.

Por su parte, y durante toda su historia, Ecuador había proyectado una imagen de víctima frente a un Perú que, aseguraban, había invadido su territorio, y se comportaba de manera abusiva.

La estrategia era presentar al Perú como un país agresor que se aprovechaba del más pequeño, una presentación puramente política. Nosotros concluimos que no era conveniente discutir a nivel político y decir lo contrario porque se iba a reforzar esa imagen que quería generar Ecuador. La decisión a la que se llegó, después de analizar el tema, fue explicar nuestra razón jurídica y al mismo tiempo decir, que dado que el Perú tenía la razón jurídica de su lado no necesitaba ser agresivo, no había motivo para serlo (De Zela, 2016).

Sin embargo, durante la etapa inicial el quedarse inmóviles defendiendo la postura nacional y atacando a la otra parte no contribuía a dar un mensaje de neutralidad a los terceros observadores, solo se demostraba que ambos países sostenían argumentos parcializados, subjetivos y enfrentados, por lo que su manera de proceder consistiría en descartar las dos posiciones y considerar una solución basada en encontrar el punto medio, es decir, mediante una transacción política. Eso era exactamente lo que Ecuador buscaba al continuar sosteniendo una postura revisionista del Tratado y desconociendo la línea de frontera: una solución que repartiera en partes iguales el territorio que, para ellos, carecía de delimitación. Una solución equitativa, que además considere la aspiración ecuatoriana de un acceso soberano al Amazonas. Este era un argumento inaceptable para el Perú.

1.1. Situación de la Dirección de Prensa y Difusión

A inicios de 1995, la Dirección de Prensa y Difusión no llegaba a tener diez personas, con solo dos funcionarios diplomáticos. Su principal ocupación consistía en elaborar y difundir notas de prensa con insumos de las otras Direcciones. Eventualmente, en contacto con algún diario, producía algún desmentido o alguna corrección. Sin embargo, tenía un peso relativamente menor que otras Direcciones.

El embajador Pablo Portugal, su director entre 1994 y 1995, refiere que no había una relación fluida ni frecuente con los medios de comunicación; y que Cancillería no formaba a los periodistas en sus temas. Sin embargo, esta situación cambió a partir del conflicto del Cenepa, cuando se intenta dar mayor cabida a los medios de comunicación para transmitirles la situación y la posición peruana.

A pesar de haber estado a cargo de la Dirección por menos de un año, Portugal señala que fueron meses de guerra diaria contra el Ecuador, y que los medios peruanos empezaron a escribir artículos utilizando como base la información proporcionada por la Cancillería.

La oficina de prensa se convirtió en una especie de disparador, en un francotirador que rebotaba inmediatamente en los medios de comunicación ecuatorianos. En el tema de minas antipersonales logramos demostrar que estas habían sido sembradas en la frontera por el Ecuador. (Portugal, 2016)⁷¹

El mensaje principal, difundido por la Dirección de Prensa, consistía en la ejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro y en la necesidad imperiosa del Perú por demarcar la frontera, de acuerdo con la divisoria de aguas –lo que constituye el límite, conforme a la interpretación del Tratado de límites–.

⁷¹ Para mayor detalle, revisar la entrevista con el Embajador Pablo Portugal (anexo 5).

Además, se contó con el apoyo del canciller Efraín Goldenberg, y se hicieron mejoras en el aspecto logístico. "La guerra con el Ecuador nos dio una visibilidad tremenda porque entramos en contacto con todos los medios de comunicación, directamente, cosa que anteriormente no se había hecho. Antes la dirección no era operativa".

Sin embargo, cada medio de prensa tenía su propia manera de informarse acerca de los sucesos. Echeandía relata que a pesar de que ella no se relacionó ni tomó contacto con la oficina de prensa de la Cancillería, durante el conflicto ni posteriormente, hubo otros periodistas que sí lo hicieron.

Lo que puede hacer es facilitarte algunas cosas, pero por lo general, las oficinas de prensa no te pueden decir casi nada que no esté publicado en las notas de prensa que emiten. Si necesitas información de fondo, tienes que hablar con tus fuentes (...) las fuentes se cultivan y tiene que haber una relación de mutua confianza. Hay cosas que la fuente no puede decir abiertamente, que quiere decirlas, pero no puede decirlas desde la institución. En un tema tan delicado, se tiene que ser muy cuidadoso. (Echeandía, 2016)

Si bien en un inicio, ante el estallido del enfrentamiento militar, la Cancillería estuvo cohesionada en una sola posición y contó con el apoyo de los medios –a través de un discurso nacionalista– esto no se mantendría con el pasar de los meses. En el mismo año, existió la presión de un grupo de militares con aspiraciones revanchistas, quienes también influyeron sobre líderes políticos y líneas editoriales de algunos diarios, rechazando toda iniciativa de diálogo y acercamiento con el Ecuador.

1.2. Relación con los medios de comunicación y las instituciones

Debido a la caótica situación que enfrentaban, no fue posible una coordinación entre las distintas instituciones públicas, que ayudara a que los flujos de información circulen con facilidad en todas las instancias –Presidencia,

Cancillería, Fuerzas Armadas– y que se manejara la misma versión de los hechos.

En ese momento hay problemas de comunicación entre altos niveles de la Cancillería con Palacio. No hubo coordinación con las Fuerzas Armadas. Los especialistas en el tema de minas antipersonales estaban en la Cancillería, los especialistas en fronteras estaban en [la Dirección de Soberanía y Fronteras, en] Cancillería, pero nadie lo sabía (Portugal, 2016).

Hasta la primera mitad de 1995, el tema de la controversia con el Ecuador se trató a través de compartimentos estancos –incluso dentro de la misma Cancillería– con lo que la información que manejaba la Dirección de Planeamiento no era transmitida de manera inmediata a la Dirección de América o a la Carpeta de Ecuador. Este flujo informativo mejoró con el tiempo; sin embargo, durante las primeras semanas de iniciado el conflicto, la información que manejaba la Dirección de Prensa y de Difusión se basaba –al igual que muchos intelectuales peruanos, e incluso funcionarios diplomáticos– en la información que llegaba del exterior, a través de las agencias internacionales de noticias, en la que se repetía la versión oficial del Ecuador, junto a sus argumentos y razones. Lo que hacía la Dirección de Prensa era reaccionar y responder sobre lo que publicaba y transmitían los medios, que implicaba desmentir o desentrañar la versión ecuatoriana.

El embajador de Zela –entonces Subsecretario de Planeamiento y posteriormente, Director del Gabinete de ministro durante todo el periodo del canciller Franciso Tudela– hace hincapié en la poca coordinación que hubo entre las Fuerzas y la Cancillería, y que ésta recién fue posible a partir del mes de marzo, una vez que terminó el conflicto armado. Eran las Fuerzas Armadas las que informaban sobre los combates, el número de soldados fallecidos, operativos militares, entre otros.

De Zela reconoce que esta fue una etapa en la que la Cancillería se encontraba en una situación debilitada, debido a que tenía poca información y "era poco lo que podíamos decir. En consecuencia hubo algo de silencio, sí es verdad. Pero eso cambió en febrero, marzo [de 1995] porque empezamos a tener una mayor coordinación y una mejor percepción de lo que estaba pasando. Empezamos a recibir información directa (De Zela, 2016).

Por otro lado, las misiones diplomáticas peruanas en el exterior tenían muy poca información proveniente de Lima, y utilizaron el llamado "Libro Blanco" para asumir su deber de explicar ante los gobiernos, los medios de comunicación y las opiniones públicas locales la legitimidad de la reacción militar del Perú, tras comprobarse la infiltración de bases ecuatorianas en territorio nacional.

Este libro, reeditado en 1992, se componía de una recopilación de documentos básicos sobre el PRIO 1942 y su ejecución. En el caso específico de Washington, la tarea cobró mayor relevancia por la condición de garante de los Estados Unidos y por su peso político, determinante en asuntos de seguridad regional (Boza, 2010, p.8). Fue en la capital de Estados Unidos, donde creció el entrecruzamiento de comunicados, declaraciones y noticias provenientes de Lima y Quito. El objetivo de cada parte era sustentar ante los funcionarios, periodistas y observadores locales la legitimidad de las operaciones militares de sus respectivos países. No era un problema de firmeza o convicción de las posiciones oficiales de los países en conflicto, sino de encontrar la manera más adecuada para persuadir a los interlocutores neutrales que escuchaban y leían argumentos contrapuestos que se negaban entre sí mismos.

Durante el inicio del conflicto, el embajador Jorge Valdez se encontraba en Sudáfrica, y afirma que a pesar de que Ecuador no tenía embajada en ese país, las noticias que llegaban –a través de las agencias internacionales–

daban cuenta de "un país grande que estaba desolando a uno chiquito y toda la simpatía iba hacia el débil".

Sabemos que el escenario no era ese, pero en un conflicto esa política de comunicación es fundamental y ellos la tenían muy bien estructurada. Ellos trabajaron con mucha más organicidad su política de comunicación y en la época del conflicto la comunicación de Ecuador ya era mucho más eficaz que la nuestra. (Valdez, 2016)

1.3. Misiones especiales de embajadores

Las misiones especiales de embajadores (en adelante, MEE) fueron delegaciones encargadas por el gobierno peruano a una variedad de personalidades políticas y académicas, poco después de iniciado el conflicto armado con el Ecuador. El entonces canciller Efraín Goldemberg convocó a un grupo de personas independientes e influyentes por sus respectivas trayectorias para invitarlos a viajar en calidad de Embajadores Especiales a diferentes países de América y Europa.

La idea era explicar a esos gobiernos, a la prensa local, a los círculos académicos y la sociedad civil, la naturaleza del conflicto limítrofe con Ecuador y la racionalidad de la posición peruana, amparada íntegramente en el respeto al Derecho Internacional. Una vez que las personalidades convocadas aceptaran el encargo, funcionarios de Cancillería se encargaron de organizar el reparto de las tareas específicas por países (De Trazegnies, 2013).

Las MEE surgieron dentro de la lógica de crisis del conflicto como una respuesta ante la poca reacción frente la intensa campaña de información ecuatoriana. La idea era utilizar el argumento de autoridad (*magister dixit*, en latín) para llevar la posición del Perú defendida y explicada por personas con gran influencia y notoriedad en los campos académico, político o empresarial. Se trataba de personalidades reconocidas en el Perú, pero no necesariamente en el extranjero (Boza, 2016). Uno de los convocados, a mediados de febrero de 1995, fue el director del diario *El Comercio*, Alejandro Miró Quesada

Garland. De la misma manera, fueron invitados el historiador Félix Denegri Luna y los internacionalistas –que años después asumirían el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores– Eduardo Ferrero Costa y Francisco Tudela, entre otras personalidades⁷².

Otro de los designados fue Fernando de Trazegnies, quien asistió en calidad de embajador especial ante el Reino Unido, Francia, Bélgica y la Unión Europea. En su primer destino sostuvo reuniones en el Foreign Office –el ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno británico–, y se entrevistó con representantes de las dos cámaras del Parlamento inglés, y con directores de algunos diarios. Finalmente declaró para la BBC News y expuso en la Universidad de Londres, ante profesores y alumnos interesados en el tema de América Latina. De Trazegnies relata en su libro “Testigo Presencial” (2013) los argumentos que se debían explicar a cada de las personas y autoridades en el marco de las MEE.

a) El Perú entendía que su frontera estaba delimitada por un Tratado y que, por consiguiente, los derechos peruanos sobre su territorio no admitían ninguna discusión; b) el Perú no había sido el agresor sino que era Ecuador quien había penetrado dentro de territorio peruano en la zona del Alto Cenepa; c) el Perú no tenía ningún espíritu beligerante y, por el contrario, veía con mucho interés la construcción y fortalecimiento de relaciones amigables con el Ecuador, en aras de la unidad de América Latina; d) lamentablemente, el

⁷² A continuación, la lista completa de las MEE, sus integrantes y destinos:

Fernando Schwalb, Alberto Benavides y Francisco Tudela: Estados Unidos y Canadá

Alfonso de los Heros y Félix Denegri: Chile y Bolivia

Arturo García y García: Francia

Max Arias-Schreiber, Gonzalo Fernández y Alejandro Miró Quesada: Brasil y Paraguay

Enrique Elías y Eduardo Ferrero: Colombia, Panamá, México y Estados Unidos

Javier Valle Riestra: España, Italia y Alemania

Jorge Morelli: Argentina y Santa Sede

Harry Beleván y Franklin Pease: Venezuela, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador

Manuel D’Ornellas: Argentina y Uruguay

Fernando de Trazegnies: Gran Bretaña, Francia y Bélgica

Augusto Ferrero: Venezuela, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador

Ecuador había mantenido viva la llama de la discordia al desconocer el Protocolo de Río de Janeiro (p.49).

Dentro de los argumentos que se esperaba fueran transmitidos por los embajadores de las MEE era cómo el PRIO 1942 había resuelto el problema, delimitando una frontera realista y equitativa, que además era muy similar a la línea del *statu quo* de 1936, lo que significaba que cada parte había recibido lo que efectivamente había ocupado.

De Trazegnies –quien luego presidiría la delegación peruana encargada de las conversaciones con Ecuador– cuenta que la estrategia que seguía en cada una de las ciudades a las que acudió representando los intereses peruanos (Londres, París y Bruselas) empezaba por situar el problema fronterizo en el marco del Protocolo de Río de Janeiro. Luego, señalaba que las acciones militares habían comenzado por el ingreso de destacamentos militares ecuatorianos a la llamada “Oreja del Alto Cenepa”, que constituye la naciente de ese río y que forma un bolsón de territorio peruano que entra dentro de Ecuador, resultado de la aplicación del principio del *divortium aquarum* que lleva a no cortar ríos sino a organizar las fronteras detrás de las respectivas cabeceras, dando las vueltas y rizados necesarios para respetar ese principio (p.51).

Una realidad que referían los integrantes de las MEE era que al desconocimiento sobre la naturaleza del problema y de los términos técnicos en materia de delimitación y demarcación fronteriza, se sumaba un sentimiento peculiar de simpatía por los argumentos ecuatorianos por el hecho de ser un país débil, pequeño y víctima del poderío peruano. Así, muchos de los interlocutores tenían una cierta predisposición contra el Perú y a favor del Ecuador.

1.3.1. Una relación especial con Washington

Por otro lado, las comunicaciones –a manera de cables– entre la Cancillería y las principales misiones en el exterior (embajadas y consulados), a donde

fueron enviadas dichas MEE, fueron fundamentales para coordinar las agendas y los programas que estas debían seguir.

Para la realización de la presente tesis, se recurrió a la Unidad de Archivo Central y de Gestión de la Cancillería para indagar sobre las comunicaciones en las que se refería las labores y las actividades que tenían propuestas las personalidades designadas como embajadores especiales. Para la presente investigación se utilizaron los cables enviados y recibidos por la embajada en Washington, durante los primeros meses de 1995, teniendo en consideración el especial énfasis que se dieron a las MEE en los Estados Unidos, por tratarse del garante con mayor influencia política.

En los Estados Unidos se organizaron tres visitas: los embajadores Fernando Schwalb, Francisco Tudela y Alberto Benavides fueron enviados a la ciudad de Washington; los internacionalistas Eduardo Ferrero y Enrique Elías a San Francisco; y los doctores Miró Quesada y Ferrero tuvieron como misión Los Angeles.

El tenor general de las comunicaciones era que en el marco de un decidido esfuerzo informativo del gobierno, orientado a exponer los principales aspectos de la posición peruana respecto al conflicto con Ecuador, y habiéndose designado a un distinguido grupo de personalidades académicas, del periodismo nacional, medios empresariales, así como a destacados diplomáticos peruanos en retiro, cumplan un programa de difusión y de promoción de imagen –en relación con dicho tema– en las capitales y principales ciudades de interés, en calidad de embajadores en misión especial

En las comunicaciones observadas –cables de entrada a la Cancillería– se evidencia la gestión por parte de la embajada peruana en Washington para concertar reuniones con las más altas autoridades del gobierno, incluyendo los Departamentos de Estado y de Defensa. Asimismo, entrevistas con los presidentes de las comisiones de Relaciones Exteriores del Senado y de la Cámara de Representantes del Congreso y citas con los consejos editoriales

de los diarios de mayor circulación nacional, así como presentaciones en cadenas de noticias, como CNN y Univisión. Por último, se buscó realizar sesiones de trabajo con reconocidas instituciones del sector académico y prestigiosos centros de enseñanza.

Otra de las labores que cumplieron las misiones (tanto embajadas como consulados) en el exterior consistió en realizar un cuidadoso seguimiento a los medios de comunicación y subsanar cualquier error o inexactitud cuando se informaba sobre el conflicto limítrofe.

Muestra de esa preocupación por difundir la posición peruana en las misiones en el exterior, y por consiguiente en la opinión pública internacional, son estas comunicaciones (cables) intercambiadas entre Lima y las principales misiones, donde se instruye expresamente a las embajadas y consulados de ciudades y países de informar sobre temas diversos. Un ejemplo de ello es la comunicación conjunta emitida por la Secretaría General y por la Dirección de Prensa y Difusión, fechada el 2 de febrero de 1995, en la que se solicita a las misiones de Washington, Roma, Paris, Madrid, Londres y Bonn informar sobre las gestiones realizadas ante agencias internacionales de noticias con sede en dichas ciudades, a fin de difundir la posición peruana en el conflicto de la frontera norte.

El 15 del mismo mes, el canciller Goldenberg, en comunicación directa con 23 embajadas –entre las que destacan aquellas de los países garantes: Washington, Buenos Aires, Santiago de Chile y Brasilia– y 11 consulados –4 de ellos en los Estados Unidos– reiteraba el gran interés del gobierno por la amplia difusión de las actividades que llevarían a cabo los embajadores especiales enviados en misión, instruyéndoles que estas deberían contar con gran visibilidad en los diarios locales y en las agencias internacionales de noticias, cuyos despachos eran recogidos por la prensa peruana. Asimismo, el Canciller les solicitó a dichas misiones enviar con prontitud el programa definitivo con el detalle de las citas ya concretadas con los principales medios de difusión de alcance local y nacional.

Ante dicho pedido, el consulado de San Francisco propuso un itinerario de dos días. A continuación se detalla dicho programa con la finalidad de conocer qué tipo de actividades se realizaban. El primer día reuniones con las principales autoridades y directores de medios como el *San Francisco Chronicle* y el *San Francisco Examiner*, así como entrevistas radiales (*Spanish Radio Network* y *Radio Kiqui AM*) y de televisión (*Univisión*).

Cabe resaltar la presencia de los embajadores especiales en centros de formación académica, como el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Stanford; la Universidad de California en Berkeley (donde se reunirían con catedráticos y alumnos de la Escuela de Leyes, Ciencias Políticas, Ciencias Sociales y el Instituto de Estudios Latinoamericanos); y la Universidad de California en San Francisco. Además, se planificó una conferencia de prensa a la que estaban invitados medios de la prensa local escrita, radial y televisiva, en inglés y en español. Finalmente, los embajadores especiales harían una exposición a la colectividad peruana residente en el área de la bahía y el norte de California.

El hecho de tener a instituciones académicas, relacionadas al estudio de las relaciones internacionales y vinculadas a la problemática latinoamericana, como blancos de esta estrategia de difusión por parte de la Cancillería peruana respondía a la gran influencia que había tenido Ecuador sobre los académicos estadounidenses, especialmente aquellos especializados en temas andinos y latinoamericanos.

2. Segunda etapa: inicio de las conversaciones

Se puede decir mucho sobre eventos sucedidos y superados en el pasado, pero en este contexto particular, con la batalla informativa ya ganada por el Ecuador –que no solo defendía su postura revisionista del PRIO 1942, buscando una solución negociada con los garantes, sino que además había convencido a estos de la objetividad de los argumentos ecuatorianos– la prioridad del Perú era una sola: asegurar que la frontera fuera reconocida en su totalidad, tal como la establecía el Protocolo de Río, por los garantes.

“Durante todo este proceso la prioridad era una y todo lo demás tenía importancia secundaria”. José Boza (2016) afirma que desde el momento en que se iniciaron las conversaciones nada estaba garantizado; es decir, desde que se declaró en Itamaraty que ambas partes debían iniciar conversaciones para encontrar una solución a los *impasses subsistentes*, tan pronto como se cumplieran con algunos requisitos –como el cese al fuego y la movilización de tropas– y se restableciera un clima de distensión y amistad entre los dos países⁷³. El desenlace de las conversaciones y de las posteriores negociaciones era incierto y pudo haberse dado de cualquier otra manera, por lo que no había garantía de que el Perú saliera con resultados óptimos. Evidentemente, en este contexto, una estrategia de comunicaciones no constituyó una prioridad.

Lo que importaba era sostener y defender la posición que teníamos, asegurarnos de no perder, esa posición de retroceso implicaba que se variara la frontera y eso no lo podíamos aceptar. No podíamos ceder. Además, asegurar en la medida de lo posible, el tema de la persuasión (Boza, 2016).

Además, si se continuaba con el discurso de “verdades y falacias” no se lograría el propósito de persuadir a los terceros o a un observador neutral, lo que sí sería posible a través de documentación y textos objetivos que hicieran insostenibles los argumentos ecuatorianos. Cuando Tudela asumió la Cancillería, en el segundo mandato de Alberto Fujimori, armó un equipo con quien elabora esta estrategia, a través de la Dirección de Planeamiento.

2.1. Intervención de la Dirección de Planeamiento Estratégico

En 1996 se llevaron a cabo las reuniones en Lima, Quito, Buenos Aires y Santiago con la finalidad de ir definiendo los primeros procedimientos. En

⁷³ Para mayor detalle sobre el inciso 6, ver la Declaración de Itamaraty (anexo 1)

cuestión de estrategia comunicacional, este año significó un segundo momento, en el que empieza el trabajo de recopilación de información y las acciones dentro de las diferentes direcciones empiezan a cuajar.

Dentro de ellas, la Dirección de Planeamiento Estratégico llega a la conclusión de que la prioridad de la Cancillería consistía en proveer información y documentación objetiva para que un observador imparcial decida en función de los intereses peruanos en una instancia arbitral. Por ello, los esfuerzos debían estar enfocados de una manera particularmente distinta que los del Ecuador, pues se buscaba construir una realidad sobre la base de documentos objetivos para demostrar, entre otras cosas, que los argumentos utilizados por Ecuador para interrumpir la demarcación no respondían a una motivación objetiva, sino política.

En ese sentido, el público objetivo para el Perú no era la opinión pública en general, sino los actores involucrados en la negociación, y en particular, los países y las autoridades que eventualmente jugarían un papel en la etapa arbitral que habría de asistir necesariamente en el momento en que se llegara a un punto muerto, donde no se pudieran solucionar las diferencias de manera directa. Todo lo demás –incluida la batalla mediática con el Ecuador o la búsqueda de influencia en la opinión pública peruana– resultaba secundario.

En esta época se evidenció que la estrategia peruana no tendría como objetivo principal la opinión pública en general, como en el caso ecuatoriano, sino que los esfuerzos de Cancillería se concentrarían en un público objetivo más específico que incluía las principales autoridades de los países garantes, especialmente de Estados Unidos, así como los círculos académicos allegados a las esferas políticas.

2.2. Relación con los medios de comunicación

Debido a la relación de estricta reserva que había tenido Cancillería con los medios en la etapa del conflicto armado, *El Comercio* decidió, en febrero de 1995, cubrir las conversaciones previas a la suscripción de la Declaración de Itamaraty desde el mismo lugar de los hechos. Para ello envió a la editora de Política a Brasilia, con la consigna de “si acá [en Lima] no nos dan información, nos vamos a Brasilia”.

Así, *El Comercio* fue el único medio peruano que cubrió aquella etapa y que tuvo acceso directo a las declaraciones de las contrapartes y de los representantes de los cuatro países garantes. Rossana Echeandía, la única corresponsal peruana que fue testigo de las reuniones en Brasilia no era ninguna neófita en el oficio: llevaba trabajando en política y temas de política internacional y diplomacia desde hacía una década. “*El Comercio* siempre se interesó en el tema y se lo tomó con mucha seriedad, por lo que [los editores y redactores] estábamos bien informados y conocíamos los detalles”.

Apenas llegó a Brasilia entrevistó al vicescanciller, el embajador Eduardo Ponce, “una primera entrevista a fondo del tema, que tuvo gran impacto y salió destacada en las primeras páginas de *El Comercio*”. Asimismo, estableció contacto con el embajador Alejandro Gordillo y con la embajada, donde se le prestaron ciertas facilidades para el cumplimiento de sus labores.

En la embajada me apoyaron mucho en la cobertura, me permitían enviar mis despachos por fax, y en algunas ocasiones los enviaba por ahí. En otras, lo hacía desde la sala de prensa de Itamaraty, donde había máquinas mecánicas para escribir y también nos prestaban el fax para enviar los despachos (Echeandía, 2016).

El Comercio era el único medio que informaba sobre el tema; Echeandía enviaba reportes diarios sobre cómo iban las conversaciones y cuál era la

situación. "Fue una experiencia muy interesante porque también obtenía información de los demás reporteros que era útil para la delegación peruana. Yo escribía también para que la delegación peruana se informara." En este caso, anota, "el periodista es patriota, porque además de informar, me interesaba exponer la posición de mi país, que no se había expuesto".

Una vez suscrita la Declaración de Itamaraty, se convocaron reuniones y hubo un mayor acercamiento con los medios. En la medida en que empezaron las conversaciones se dio mayor información a las periodistas. "Poco a poco, se empezó a sentar la posición peruana que ya existía, pero que era manejada con mucha reserva". Durante todo el año 1996, quien manejaba por canales informales la comunicación con los periodistas era el jefe de gabinete del ministro Tudela, el embajador Hugo de Zela. En 1997, con el cambio de ministro y con la recomposición de la delegación, cambia de rol y es enviado a Buenos Aires como embajador, donde trabajó en la consecución del Acuerdo Amplio de Libre Navegación, en Complemento del PRIO 1942.

Por otro lado, y de manera paralela, la Dirección de Planeamiento llevó a cabo jornadas dirigidas a los periodistas interesados en informarse sobre estos temas. La organización de las mismas estuvo a cargo de un grupo de jóvenes funcionarios diplomáticos –los ahora embajadores Luis Sandoval, Alfredo Chuquihuara, y Luis Chávez; y los ministros Hugo Pereyra y Milagros Castañón.

Tomamos la iniciativa de convocar a los periodistas y entrenarlos en estos temas. Antes nunca habíamos hablado con periodistas porque no teníamos el permiso; sin embargo, el canciller Tudela nos dio permiso a cada uno, con nombre y apellido. Convocamos a los periodistas al auditorio de Porras Barrenechea, los hicimos dejar grabadoras y

cámaras, todo afuera y les explicamos todo sobre la controversia y el conflicto. (Castañón, 2016)⁷⁴

Si bien la convocatoria atrajo a numerosos asistentes, solo un grupo reducido continuó la relación de cercanía y confianza con los funcionarios de Planeamiento. “Todas mujeres, redactoras de *El Comercio*, *La República* y el diario *El Sol*”. “Fueron varios días porque había que hacer las explicaciones apoyándonos en mapas, con cuestiones técnicas, con todos los detalles. Para ello, ya nos habíamos empapado muy bien del tema” (Sandoval, 2016). Esta iniciativa se origina a raíz de la reunión que sostiene el Canciller Tudela con los dueños de los medios de prensa, donde estos se comprometen a enviar a sus redactores principales.

2.3. Producción y edición bibliográfica

En el Perú se había escrito muy poco sobre las negociaciones previas al Protocolo de Río de Janeiro, sobre los eventos posteriores, y sobre los argumentos peruanos, lo que contrastaba con la profusa literatura ecuatoriana sobre la relación limítrofe con el Perú, que “colmaba librerías y medios de prensa del mundo entero. Ella iba desde textos escolares hasta ediciones de lujo y atlas que circulaban intensamente conteniendo la “historia” y la posición de aquel país”. (Colunge, 2000, p.124)

El impacto que tuvo la causa ecuatoriana –en detrimento de la peruana– en la conciencia internacional, se debió probablemente a “la exigua literatura editada en nuestro país”. En las esferas oficiales de países como Estados Unidos se daban por ciertas las interpretaciones y las tesis limítrofes ecuatorianas. En esas circunstancias, la tarea de Cancillería no solo consistía en sortear dicha desventaja sino en sobreponerse a ella: no bastaba tener la razón, sino saber comunicarla acertadamente.

⁷⁴ Para mayor detalle, revisar la entrevista con la ministra Milagros Castañón (anexo 5).

Como parte del esfuerzo que hizo la Cancillería por hacer de conocimiento público los argumentos que reforzaban la posición peruana en la cuestión de límites con el Ecuador, se realizó la publicación, bajo el sello de la Academia Diplomática del Perú, de dos grandes libros documentales: el *Repertorio Documental sobre el Laudo Arbitral de Braz Días de Aguiar*, en enero de 1996, y la *Selección de Memoranda e Informe Final de George McBride*, en agosto del mismo año.

El día 19 de febrero de 1996 se hizo la presentación de *El Repertorio Documental sobre el Laudo Arbitral de Braz Días de Aguiar* en la Academia Diplomática del Perú. Al evento asistieron el embajador Juan Miguel Bákula, el historiador Percy Cayo y el canciller, Francisco Tudela.

El embajador Bákula destacó que, desde ese instante, se ponían al alcance de los diplomáticos peruanos, de los estudiosos, de los miembros de los institutos armados, de los medios de comunicación y de la sociedad civil, en su conjunto, valiosos documentos relacionados con el laudo de Braz Dias de Aguiar, que tuvieron como propósito facilitar la ejecución del Protocolo de Río.

Asimismo, afirmó que desde 1942, la producción bibliográfica peruana respecto al tema había sido muy limitada, considerando que las dos obras más conocidas –la de Alberto Ulloa, *Posición Internacional del Perú*, y la Víctor Andrés Belaúnde, *La Constitución Inicial del Perú*– fueron anteriores a la suscripción del mismo. Sostuvo, asimismo, que en los 50 años transcurridos hasta 1992, frente a lo que dos autores españoles han calificado como “el más largo conflicto”, solo hubo un silencio igualmente prolongado (*Política Internacional Enero/marzo, 1996, p.105*).

Y continúa:

Esa carencia es tan manifiesta que en los estudios realizados en el extranjero –particularmente en las investigaciones universitarias, en los artículos de revistas académicas, en los comentarios de los especialistas– aparece como un deplorable vacío la ausencia de

bibliografía peruana, lo cual quiere decir que en la formación de la opinión ilustrada internacional, y por lo mismo en las corrientes de pensamiento político, ha sido inevitable la ignorancia acerca de nuestra razón (...) no es suficiente la certeza de que nuestra posición es la correcta, sino que es menester que se conozca para que se entienda y se comparta (p.107-108).

Cayo Córdova (1996) rescató la excelente selección de los documentos principales, aduciendo que era casi como tener los originales en la mano, debido no solo a la transcripción literal de cada uno de los documentos, sino también a la reproducción fotográfica de los mismos, lo que permitiría a cada quien formarse una opinión propia. Finalmente, aseguró que el libro contribuirá a estrechar las distancias y a aclarar antagonismos superficiales o poco significativos, ante la maciza constatación documental de lo realmente sucedido.

Aquí nos hablan los ministros de Relaciones Exteriores de entonces, los Garantes, las sesiones inaugurales de las comisiones demarcadoras de los límites, los documentos previos del arbitraje de Braz Dias de Aguiar, y los mismos fallos arbitrales; mensajes de los presidentes de turno, actas de diversos hitos y comunicados oficiales de las cancillerías (p. 112).

En conclusión, el repertorio no solo ayudaba a quien lo leyera a formarse sus propias conclusiones sobre lo sucedido, sino que también ofrecía un excelente material gráfico, que, acompañado de artículos periodísticos de entonces, permitía obtener una imagen más amplia y objetiva del proceso arbitral.

El 21 de marzo de 1996, la embajada del Perú en Washington acusó el recibo de diez copias del *El Repertorio Documental sobre el Laudo Arbitral de Braz Días de Aguiar*, mediante un cable de entrada. Poco después, el 8 de abril, una comunicación dio cuenta de la entrega del repertorio documental a una serie de instituciones dedicadas al estudio de las relaciones internacionales,

vinculadas a la problemática latinoamericana, así como a académicos y especialistas que habían mostrado especial interés en investigar el conflicto y la controversia limítrofe entre Perú y Ecuador, entre los que destacan: David S. Palmer (Boston University), Ronald B. St. John. (International Boundaries Research Unit, University of Durham), Roger Fisher y Steve Reifenberg (Conflict Management Group, Harvard University) y Gabriel Marcella (U.S. Army War College).

Días después de habersele entregado el libro –en abril de 1996– uno de los especialistas, el profesor David S. Palmer, presentó un texto titulado *The Peru-Ecuador conflict* en el marco de una conferencia sobre procesos de paz y democratización hemisféricos, organizada por el North-South Center de la Universidad de Miami⁷⁵.

En dicha ponencia, Palmer señaló la complejidad de la controversia peruano-ecuatoriana del tema debido a la carga histórica, previa y posterior a la firma del PRIO 1942. De acuerdo con su análisis, solo mediante la prosecución del diálogo bilateral se podrían descubrir los espacios comunes que permitan continuar con el proceso de paz y la solución duradera al problema. Continuando con su presentación, Palmer mostró una serie de mapas extraídos del Informe Krieg y de la bibliografía de autores ecuatorianos como Jorge Pérez Concha.

Acto seguido, intervino el Director del Programa de Relaciones Internacionales de FLACSO-Ecuador, el doctor Adrián Bonilla quien planteó que el PRIO 1942 no había sido realmente un instrumento de paz al no haber incorporado las aspiraciones amazónicas ecuatorianas. Ante ello, Palmer señaló claramente que el PRIO 1942 era un tratado de paz y de límites, que

⁷⁵ Hasta 1988, Palmer fue jefe del área de Estudios Latinoamericanos y del Caribe del Instituto de Servicio Exterior del Departamento de Estado y hasta el momento, mantiene contacto permanente con el mismo. Palmer también fue prácticamente el discípulo de William Krieg, diplomático estadounidense que presentara públicamente su informe en 1979 (ampliado en 1986) y que fuera la fuente de información más respetada, por considerarse la más imparcial, objetiva y exhaustiva sobre el asunto, y ser la base de la posición oficial al interior del Departamento de Estado.

definía una frontera que debía ser respetada y que también establecía el marco legal reconocido internacionalmente dentro del cual debía resolverse el problema. A fin de proveer información que permitiera al Dr. Bonilla revisar sus opiniones respecto a la frontera establecida por PRIO 1942, se le hizo entrega de una copia del *El Repertorio Documental sobre el Laudo Arbitral de Braz Días de Aguiar*.

Vale la pena señalar la importancia de que la misión en Washington realizara un seguimiento de seminarios de este tipo, pues las presentaciones que se sucedieron en la conferencia reflejaron que los funcionarios del gobierno estadounidense y los académicos de mayor influencia en estos círculos –si bien consideran incuestionable la validez del PRIO 1942 y sus documentos complementarios– también tomaban como verosímil la existencia de bases técnicas, geográficas e históricas que sostienen el argumento ecuatoriano sobre la inejecutabilidad parcial del mismo. Dicha perspectiva había sido reforzada por la gran influencia en medios locales del estudio de William Krieg que, sin cuestionar la validez legal del PRIO 1942, concluye implícitamente que para encontrar una solución que responda a los “legítimos argumentos técnicos o geográficos” repetidos constantemente por el Ecuador, era necesario que el Perú sea flexible en cuanto a su posición y ceda ante las aspiraciones del país vecino.

Tan grande fue esta influencia que, a pesar de la entrega –hecha por la embajada del Perú en Washington– de *El Repertorio Documental sobre el Laudo Arbitral de Braz Días de Aguiar*, así como de la *Selección de Memoranda e Informe Final de George McBride* –informe preparado por el asesor técnico de Estados Unidos– se continuaba sosteniendo en esferas políticas y académicas de los Estados Unidos una visión absolutamente errada en cuanto a los orígenes de la controversia sobre la divisoria Santiago-Zamora, debido a que solo se habían consultado fuentes ecuatorianas para describir la historia de la demarcación fronteriza.

Ante esta situación, se debía tener presente la premisa de que los Estados Unidos, como país garante, debía mantener una actitud absolutamente imparcial respecto a la validez de los argumentos de las partes para poder mediar efectivamente en la solución de conflictos. Por esta razón se hizo una publicación oficial que reunía todos los hallazgos recopilados por el ahora ministro José Boza en los archivos del Departamento de Estado, en Washington⁷⁶: *La Selección de Memoranda e Informe Final de George McBride*, en agosto de 1996.

Estas publicaciones constituyeron un gran aporte, pues contribuyeron a enriquecer el diálogo y el debate de las partes, y brindó documentación objetiva que orientó la posición de los países garantes. "Los negociadores utilizan nuestros libros porque allí estaban todos los documentos que se necesitaban para negociar. No había manera de observar un documento porque cada uno estaba transcrito textualmente y tenía adjunta la fotografía" (Castañón, 2016). Además ambos repertorios documentales fueron publicados íntegramente en internet, en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sin embargo por su gran volumen y su nivel de tecnicismo y especificidad, ambas publicaciones fueron repartidas solo a cierto público, entre ellos todos los actores involucrados en las negociaciones, así como a autoridades locales

⁷⁶ Con la finalidad de asegurar que los principales funcionarios norteamericanos involucrados en el tema tuvieran una imagen clara de la solidez de la posición peruana se debía encontrar una manera de demostrar la falta de objetividad del Informe Krieg. El reto era encontrar una manera de convencer a un interlocutor norteamericano que la versión pseudo oficial de los Estados Unidos sobre el tema estaba parcializada (...). Al proceder a revisar documentos fechados en 1948, se encontraron oficios que remitían breves informes del asesor técnico George McBride, referidos a los trabajos de demarcación de la frontera (...). El informe del 7 de junio de 1948 era clave. Mediante dicho texto McBride informó que tres días antes se había reunido en Quito con el jefe de la Oficina de Límites de la cancillería ecuatoriana, Carlos Vivanco, e indicó que analizaron conjuntamente los resultados de la demarcación llevada a cabo el segundo semestre de 1947, sobre la línea divisoria de aguas de la Cordillera del Cóndor, con la ayuda del mapa aéreo de la zona. Esa era la prueba irrefutable de que la versión oficial ecuatoriana sobre el origen de la controversia no tenía ningún sustento: Ecuador prosiguió demarcando la frontera sobre la Cordillera del Cóndor con la ayuda del mapa recibido de Estados Unidos. McBride era, por lo tanto, una fuente de información directa, oficial, técnica y objetiva, una fuente de información inobjetable para las autoridades norteamericanas y los analistas e investigadores académicos (Boza, 2010, pp.15-16).

de las principales ciudades de los países garantes. No llegaron al público en general, por lo que la Dirección de Planeamiento elaboró, sobre la base de ambas publicaciones, folletos o libros más pequeños y sencillos. “Armamos unos folletos que se podían abrir y convertir en posters. Los colegios ecuatorianos de la frontera los tenían en sus aulas. Si bien los libros llegarían solo a un sector, convertimos la información en folletos” (Castañón, 2016).

Pensando en materiales de mayor difusión, se recurrió al diseño, impresión y difusión de catálogos y folletos. En total se publicaron cuatro folletos, que fueron repartidos en embajadas y traducidos al inglés. Sin embargo, la difusión de los mismos no siguió un patrón de distribución masiva (a través de un diario, una publicación periódica o de alguna institución educativa o política), sino que cada trabajador de la Cancillería –funcionario, administrativo o de mantenimiento– se encargó de repartirlos en distintas zonas de la capital.

Respecto a publicaciones de libros, se juntó esfuerzos con el diario *El Sol* para distribuir, en una edición especial, *El arbitraje de Días de Aguiar y el testimonio de McBride* (1996), que resumía, en una versión de bolsillo, los principales documentos, incluyendo la selección de Memoranda, el Informe McBride, el Laudo Días de Aguiar, así como mapas y otros archivos.

Posteriormente, el Fondo Editorial del Ministerio de Relaciones Exteriores reeditó, a manera de colección especial, los principales libros que reflejaban la política exterior peruana, “los libros clásicos de la diplomacia peruana” (Castañón, 2016).

Título	Autor	Año
Posición jurídica internacional del Perú en el proceso de la determinación de su frontera con el Ecuador	Francisco Tudela y Varela	1997
Historia diplomática del Perú	Alberto Wagner de Reyna	1997
Perú y Ecuador: última etapa del problema de límites	Alberto Ulloa	1997
Historia de los límites del Perú	Raúl Porras Barrenechea y Alberto Wagner de Reyna	1997
Posición internacional del Perú	Alberto Ulloa Sotomayor	1997

3. Tercera etapa: negociaciones y firma de la paz

Para cada una de las rondas de conversaciones previas se utilizaron como mecanismos oficiales de comunicación, los comunicados de prensa y las Declaraciones, firmadas al término de cada encuentro por las partes y los representantes de los países garantes.

Terminada la ronda de conversaciones de Buenos Aires (el 19 de junio de 1996) se emitió un comunicado en el que se señalaba, entre otras cosas, que 1) las próximas conversaciones se realizarían en Brasilia; 2) que las delegaciones de cada país tendrían cinco integrantes, además de asesores técnicos; 3) que los países garantes tendrían una participación activa y autónoma en las conversaciones; 4) que estas serían reservadas y 5) que las partes abordarían los *impases subsistentes*, renovando su compromiso con el proceso diplomático en curso y su voluntad de encontrar una solución definitiva. Es decir, en lo que a medios respecta, se estableció una moratoria de silencio que debía ser respetada por ambas partes, pero era evidente que se podía transmitir información a la prensa a través de otros caminos.

“Durante los años 1997 y 1998, en el curso de las negociaciones, se abrieron más canales informales de comunicación, con una media docena de periodistas que seguía el tema de cerca”. José Boza (2016) refiere que estos canales informales consistían básicamente en el intercambio de información entre el embajador Hugo de Zela y los periodistas interesados en cubrir las noticias. “Portugal también lo hacía hasta que salió al exterior, a finales de 1997. Lo continuó De Zela, quien se reunía más con periodistas y, luego, De Trazegnies, con políticos, académicos y formadores de opinión”.

3.1. Trabajo de las comisiones negociadoras

La Declaración de Brasilia, en 1997, significó un punto de inflexión dentro del proceso de negociaciones, pues cambió el curso de las mismas, reestructurándolas. Cabe destacar que si bien las partes y los países garantes habían acordado previamente que las negociaciones fueran de carácter reservado, esto no impedía que se provea a los periodistas con toda la información necesaria para la correcta elaboración de sus reportes. Diversos medios de prensa se encontraban ansiosos por tener información y explicar a los lectores qué estaba pasando.

En dicho contexto, Boza (2016) sostiene que no era lo más conveniente hacer declaraciones o pronunciamientos oficiales, pues al negociar a través de la prensa, se perdía la capacidad de maniobra, hipotecándose ante la opinión pública. Ya no resultaba tan sencillo moverse entre los márgenes de la negociación, retrocediendo y avanzando de acuerdo con la dinámica. Además, uno de los puntos de la Declaración de Buenos Aires advertía sobre el carácter reservado de las conversaciones, y que “las informaciones que se hagan públicas serían previamente aprobadas por las partes y los países garantes”.⁷⁷

⁷⁷ Ver punto 4 de la Declaración de Buenos Aires (anexo 3)

Tal vez el momento en el que hubo mayor apertura de fuentes fue el primer semestre de 1998, cuando las cuatro comisiones –de alrededor de veinte personas cada una– trabajaban de manera paralela en cuatro ciudades diferentes: la comisión de Comercio y Navegación en Buenos Aires, la de Integración Fronteriza en Washington, la de Fijación de la Frontera Común en Brasilia, y la de Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad en Santiago de Chile. Boza (2016) y Echeandía (2016) coinciden en señalar que en el transcurso de dichas negociaciones se dio una mayor fluidez en las comunicaciones. “Cuando involucras a tantas personas no puedes pretender que las conversaciones o las negociaciones sean cerradas. Había entrevistas, declaraciones de los presidentes de comisiones; una muchedumbre de voces y fuentes de información”. Sin embargo, el tema central, el problemático, se manejaba en pequeños salones, debido a su nivel técnico.

En la segunda parte de las negociaciones [conversaciones sustantivas] que fueron las reuniones en las capitales de los países garantes ya iban más periodistas, y de más medios. Cuando Tudela iba en el avión presidencial iba acompañado de estos periodistas (Echeandía, 2016).

3.2. Relación con los medios de comunicación

Por el contrario, una de las etapas donde se tuvo mayor cuidado con la gestión de la información fue el último tramo, cuando se debía llegar a un acuerdo consensuado a través de un mecanismo arbitral. En ese momento, cuando aún era canciller Eduardo Ferrero y vice canciller, Hugo Palma, el embajador Jorge Valdez empezó a involucrarse en el trabajo de las negociaciones, de la mano con el presidente de la delegación peruana, Fernando de Trazegnies. Meses después ambos asumirían como vicescanciller y canciller, respectivamente.

Ya en 1998 se vive una etapa particularmente difícil para el trabajo de Cancillería, con una creciente oposición política, expresada en las líneas editoriales de varios medios impresos.

Algunos medios, por arrebatarse un triunfo político a Fujimori, no hubieran dudado en dinamitar la negociación, lo que a mí me parecía absolutamente deplorable (...). A veces todo el esfuerzo que poníamos en el tema se juzgaba desde una perspectiva de política local. No fueron todos los medios, pero fue muy amplio. Recuerdo los titulares de la prensa dedicados a sembrar todo tipo de temores en la población, donde [estos] no existían: en Iquitos hubo un muerto, en un disturbio, porque le vendieron a la población la idea de que nosotros íbamos a entregar la Amazonía. Y eso fue la prensa peruana y políticos que fueron a movilizar a la población, que estuvieron allí porque lo que veían ellos era el juego político contra Fujimori y el gobierno en ese momento. Cuando se trataba de una posibilidad histórica única, de cerrar un problema de 150 años (Valdez, 2016).

A pesar de que el embajador Valdez tuviera la impresión de que la prensa peruana jugó un papel absolutamente adverso a los intereses de Cancillería, reconoce que no se trató de algo generalizado. Echeandía precisa que debido a la coyuntura electoral, no eran pocos los que se cuestionaban la utilización de este tema por parte del gobierno con fines reeleccionistas. "Eran muchos los medios de oposición, y *El Comercio* también fue muy crítico con el tema del autogolpe, pero no así con el tema de Ecuador, por una convicción institucional". Al respecto, afirma que:

La relación con el Ecuador pasó de ser una relación amenazante, a ser una relación amistosa, propositiva, beneficiosa para ambos países. Esto lo reflejó *El Comercio*, a pesar de que discrepaba absolutamente con Fujimori y tenía una posición crítica respecto del gobierno.

Sobre el secretismo, Valdez aduce que tenía que ver con dos factores fundamentales: 1) inherente a la propia negociación, es decir a los efectos que habría tenido en abrir espacios al otro lado –espacios que hubiesen sido negativos–, y 2) en aspectos como la dinámica nacional: el Perú era un país fracturado entre los que apoyaron al gobierno y los que estaban en contra del gobierno. Buena parte de los medios estaba en contra del gobierno, aunque en algunos casos, había espacios de sensatez. Para Valdez, *El Comercio* no asumió una posición tan radicalmente dura. Por ello todos los miembros de la delegación y las comisiones mantenían un diálogo muy abierto con Juan Paredes Castro, jefe de informaciones, en ese momento; con Hugo Guerra, que estaba a cargo del editorial; con el director y, en general, con los periodistas que seguían el tema. “No teníamos conferencias de prensa, pero sí se invitaba a los directores a almorzar en Torre Tagle y se les daba un *update* a todos, ese era el primer reflejo”.

Adicionalmente, reconoce que el tratamiento del tema, a nivel de la opinión pública, era por demás complicado: los medios no ayudaban a formar una opinión en contra de juicios extendidos y generalizados en la sociedad, ni ayudaba a esclarecerlos. Al estar enfrentados, era natural que las declaraciones tendieran a satisfacer la opinión pública de un lado o del otro.

Cuando uno hablaba a la opinión pública del lado peruano, la lectura que podía tener al otro lado podía ser diametralmente opuesta y producir un efecto contrario (...) el problema que teníamos nosotros era que en la medida en que quisiéramos legitimar nuestra posición ante la opinión pública acá, les quitábamos legitimidad y posibilidades allá, teníamos que calcular y medir muy bien eso (Valdez, 2016).

3.3. Diplomacia presidencial

Para Novak y Namihás (2010), uno de los elementos que hizo posible la suscripción de los Acuerdos de Paz de Brasilia, fue la voluntad política y el compromiso de los presidentes de ambos Estados para dar solución al problema. Según los autores, tanto el presidente del Perú, como los distintos presidentes ecuatorianos (Durán Ballén, Bucaram, Alarcón y Mahuad) que se sucedieron en los momentos de crisis, llegaron incluso a desarrollar una diplomacia presidencial destinada a superar los impases que amenazaban el curso de las conversaciones (p.15).

El 10 de agosto de 1998 Jamil Mahuad asume la presidencia en Ecuador y opta por prolongar las negociaciones. A partir de ese punto, y para salir del entrampamiento en el que se encontraba el proceso, tanto Mahuad como Fujimori deciden hacerse cargo personalmente, aunque sin dejar de lado el apoyo de sus asesores diplomáticos y técnicos, que en el caso peruano eran Valdez y de Trazegnies.

Autores como Espinosa (1999) sostienen que con el inicio de la diplomacia presidencial, se dio una verdadera cooperación entre las partes. En la etapa anterior del proceso de paz eran los garantes quienes habían buscado los intereses comunes, mientras cada parte solo pensaba en la maximización de su 'tajada'. Sin embargo, hay muchas voces contrarias a esta postura.

Fue en septiembre que tanto Mahuad como Fujimori contemplaron la posibilidad de una concesión simbólica para el Ecuador en el Alto Cenepa. Para la parte final, ambos presidentes acordaron ceder con miras a lograr el ansiado acuerdo: El Perú concedería al Ecuador propiedad privada sobre Tiwinza a cambio de la aceptación ecuatoriana del parecer referente a la Cordillera del Cóndor. Debido a lo controvertido de la propuesta y para evitar reacciones contrarias en sus respectivos países, los mandatarios decidieron que el entendimiento –y las respectivas concesiones– debía presentarse como un fallo arbitral dictado por los países garantes. Los garantes aceptaron

la responsabilidad, pero exigieron, a cambio, que los Congresos de ambos países se declararan a favor del carácter vinculante del inminente fallo (Espinosa, 1999, p.134).

A pesar de que hubo críticas de un sector de los medios y de la opinión pública, –quienes se mostraban contrarios al fallo arbitral de los garantes y a la solución final del conflicto– el fallo fue aprobado por mayoría en el Congreso y celebrado por los medios.

Es justamente en el tema de la cesión de Tiwinza –la entrega de 1km² como propiedad perpetua al gobierno de Ecuador, dentro del territorio de la Amazonía peruana– donde se haya el meollo del secretismo en la etapa de la diplomacia presidencial. Más allá de la negociación a puertas cerradas, lo que se estaba negociando era objeto de debate público, por lo que era necesario separar los conceptos de propiedad y de soberanía para poder discutirlos.

Para los opositores políticos y los medios contrarios al gobierno, esto se trataba de un acto de entrega de territorio, cuando en verdad consistía en un gesto simbólico –pues seguía siendo territorio peruano, con soberanía nacional– y una manera de evidenciar la invasión ecuatoriana en el momento del conflicto. “Esto se convirtió en el monumento a la invasión, pues quedó demostrado de manera tangible que al tomar Tiwinza, Ecuador invadió territorio peruano.

En palabras de Boza (2016), Tiwinza fue el elemento novedoso e inédito que permitió que Ecuador acepte y se pueda aprobar, por consiguiente, todo el acuerdo, que debía ser global: o todos juntos entraban en vigor o ninguno.

Finalmente, Novak y Namihás (2010) coinciden en que los Acuerdos de Paz de Brasilia, suscritos en 1998, se lograron a través de un largo y complejo proceso de conversaciones entre autoridades políticas, diplomáticos y equipos técnicos, de ambas partes, quienes tuvieron el apoyo y el compromiso de los países garantes. Tras la firma de la paz no solo se confirmó

definitivamente la frontera común entre ambos países: también se logró construir un conjunto de medidas de confianza y seguridad mutuas, celebrar un acuerdo de comercio y navegación, y suscribir un acuerdo amplio de integración fronteriza, desarrollo y vecindad.

De esta manera, los Acuerdos de Brasilia no solo cerraron temas del pasado sino que también crearon las condiciones necesarias para nuevos entendimientos y la construcción de una relación bilateral basada en la cooperación y la confianza mutua (p.14).

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES

Luego de plantear un recorrido histórico por los principales acontecimientos, que fueron de gran significación para la transformación de las relaciones bilaterales entre ambas naciones, la presente investigación se enfocó en la estrategia comunicacional que desplegó la Cancillería peruana desde el inicio del conflicto del Cenepa, el proceso de negociación, hasta la firma del acuerdo Global de Paz en Brasilia. Dicho proceso no solo tuvo un impacto y alcance regional –al involucrar a los países garantes– sino que comprendió un profundo significado para la diplomacia peruana.

De acuerdo con los hallazgos, las grandes diferencias entre el comportamiento informativo y mediático del Perú y el Ecuador obedecieron no solo a distintos contextos políticos y sociales sino, sobre todo, a diferentes objetivos y enfoques de sus respectivas cancillerías. Por un lado, Ecuador alegaba que no existía una frontera, por lo que esta debía renegociarse teniendo en cuenta las aspiraciones ecuatorianas de acceso soberano al río Amazonas. De otro lado, el Perú tenía un objetivo jurídico, pues sostenía que la solución del diferendo consistía en el cumplimiento del PRIO 1942 y que la frontera pendiente de demarcación ser demarcada de acuerdo con la divisoria de aguas, que es lo que constituye el límite conforme con la interpretación del PRIO 1942.

En defensa de su posición, Ecuador emprendió una campaña de difusión con la finalidad de desconocer el tratado de límites, PRIO 1942, a través de acciones unilaterales de su gobierno para renegociar la frontera. Su estrategia fue profusa –tanto a nivel de medios de comunicación, como de producción bibliográfica–, por lo que se posicionó en una situación de ventaja sobre el Perú. Mientras tanto, este se cerraba en la postura de la inexistencia de una controversia sobre la delimitación de la frontera: todo estaba contenido en el Protocolo, que Ecuador debía respetar.

En un contexto de clara desventaja, y con la batalla informativa ya ganada por el Ecuador –que no solo defendía su postura revisionista del PRIO 1942, sino que además había persuadido a la opinión pública internacional de la objetividad de sus argumentos–, la prioridad del Perú era una sola: asegurar que la frontera fuera reconocida en su totalidad por los garantes, tal como estaba establecida en el tratado de límites. En ese sentido, el público objetivo para el Perú no fue la opinión pública en general, sino los actores involucrados en la negociación y, en particular, los países y las autoridades que eventualmente jugarían un papel en la etapa arbitral final. Todo lo demás –incluida la batalla mediática con el Ecuador o la búsqueda de influencia en la opinión pública peruana– resultaba secundario.

Es así que frente al éxito de la campaña de difusión ecuatoriana –donde logra persuadir a la opinión pública nacional e internacional sobre la objetividad de sus argumentos– surge en el Perú la necesidad de planificar una estrategia con vistas a buscar fuentes alternativas de información que sirvieran para convencer de la posición del Perú a un tercero involucrado en la negociación. Para ello, se realizó un trabajo de búsqueda y recopilación de documentos básicos sobre el Tratado de Río de Janeiro y su ejecución, tanto en los archivos peruanos como en la documentación archivada en el Departamento de Estado estadounidense.

Como parte del esfuerzo que hizo la Cancillería por hacer de conocimiento público la posición jurídica histórica del Perú –así como para influenciar en el público objetivo– se hicieron distintas publicaciones, entre las que destacan dos grandes repertorios documentales, que exponían en detalle los argumentos que reforzaban la posición peruana en la cuestión de límites con el Ecuador. Esas dos primeras grandes publicaciones fueron: el *Repertorio Documental sobre el Laudo Arbitral de Braz Días de Aguiar* y la *Selección de Memoranda e Informe Final de George McBride*, ambas editadas en 1996.

Dichos repertorios documentales fueron un insumo primordial en las rondas de negociaciones, pues contenían los instrumentos originales, cuyas copias se complementaban con material cartográfico, en resumen: pruebas documentales que enfatizaban la validez de la posición peruana.

Respondiendo a la necesidad de hacer pública la posición peruana y de demostrar su solidez jurídica, se debía trabajar de inmediato para asegurar que los principales funcionarios norteamericanos involucrados en el tema estuvieran al tanto de esta. No bastaba con cumplir, exponiendo la posición oficial del país; se requería ser capaz –en la medida de lo posible– de persuadir y convencer a los interlocutores oficiales de la veracidad y consistencia de los argumentos planteados por el Perú.

Es debido a ello que las principales acciones de comunicación fueron emprendidas por la Oficina de Planeamiento y consistieron en la difusión de información documental. El objetivo era que la población peruana estuviera enterada de la realidad, pero el subtexto era llegar a ámbitos académicos y oficiales involucrados en la negociación, de un lado alcanzar los argumentos peruanos a los académicos y, de otro, a los funcionarios que veían los temas.

Asimismo, estrategias como las Misiones de Embajadores Especiales (MEE) y una apertura paulatina y constante hacia los medios de comunicación –en busca de un acercamiento para un mutuo beneficio– contribuyó a sentar la posición peruana en la opinión pública internacional, y a complementar la estrategia comunicacional de la Cancillería.

En los dos años que duraron las conversaciones sustantivas, se trató con mucho cuidado la transmisión de información a los medios de comunicación, pues existió una moratoria de silencio que debía ser respetada por ambas partes. En ese contexto, fue fundamental la relación con periodistas y reporteros que utilizaron como canales informales de información a fuentes gubernamentales, como los funcionarios diplomáticos que conformaban las

comisiones negociadoras. En ese sentido, se rescata la importancia de un trabajo de mutua confianza entre las fuentes reservadas y los periodistas para mantener una comunicación fluida –y no caer en la política del silencio– antes cualquier situación de conflicto o crisis

A pesar de las críticas por el secretismo y la reserva de información hacia los medios y la opinión pública por parte de la Cancillería peruana, se debe tener en cuenta que la situación fue dinámica y no fue siempre igual, por lo que se pueden distinguir cuatro grandes etapas: 1) la etapa bélica y el cese al fuego con la firma de la Declaración de Itamaraty; 2) el inicio de conversaciones y la suscripción de acuerdos-marco previos a las conversaciones sustantivas; 3) el inicio de las conversaciones sustantivas en Brasilia y 4) el trato directo entre presidentes, conocido como la "diplomacia presidencial" que logró el consiguiente fallo arbitral de los países garantes y finalmente, la firma del Acta de Brasilia.

La estrategia comunicacional de la Cancillería peruana fue adaptándose, de la mejor manera, a cada una de estas etapas con la finalidad de impulsar la posición del Perú entre las esferas definidas como público privilegiado –al inicio de las conversaciones–; evitar las confrontaciones con el Ecuador –durante el proceso de las conversaciones sustantivas–; difundir y hacer pública la labor de las comisiones –durante las rondas de negociaciones–; y preservar la reserva en el momento previo de la firma del Acta de Brasilia –momento en que se desplegó la diplomacia presidencial–.

Sobre este último punto, y para concluir, cabe señalar que durante la etapa de la diplomacia presidencial, la gestión de la comunicación y la información no solo implicó un cambio de actores –las delegaciones de diplomáticos y expertos dejaron de ser los protagonistas– sino que implicó un alto grado de secretismo debido a las complejas decisiones que se tuvieron que tomar para lograr el acuerdo de paz definitivo entre ambas naciones, tras años de conflicto.

BIBLIOGRAFÍA

1. Tesis, textos e investigaciones

Academia Diplomática del Perú (1996). *El Laudo Arbitral de Braz Dias de Aguiar. Repertorio documental*. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Academia Diplomática del Perú (1996). *Selección de Memoranda e Informe Final de George McBride. Repertorio documental*. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Anderson, Benedict (2006). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.

Bedoya, Daniel (2013). *El conflicto armado interno en el Perú bajo la mirada del periodismo de investigación*. Tesis para optar el Título Profesional de Licenciado en Comunicación Social de la Facultad de Letras y Ciencias Humanas. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Bonilla, Adrián. (1999). *Ecuador- Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

Braun, María; Straw, Cecilia (2009). *Opinión pública: una mirada desde América Latina*. Buenos Aires: Emecé.

Burneo, María Fernanda (2011). *Prensa escrita y discurso nacionalista: representaciones de la guerra del Cenepa en febrero de 1995*. Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Comunicación. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Carrión, Francisco. (2008). *La paz por dentro Ecuador-Perú: Testimonio de una negociación*. Quito: Dinediciones.

Cayo Córdova, Percy (2001). *Perú-Ecuador: del conflicto a la solidaridad*. Piura: Universidad de Piura.

Crabtree, John y Thomas, Jim (2000). *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima: Universidad del Pacífico; IEP.

Chomsky, Noam & Herman, Edward (1988). *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. Nueva York: Pantheon Books.

De Jesús, Julissa. (2015). *Construcción de una opinión pública a partir de las acciones de Cancillería en el marco del Proceso ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya*. Tesis para obtener el grado académico de magister en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Lima: Academia Diplomática del Perú.

De Trazegnies, Fernando. (2013). *Testigo presencial: los trabajos y los días en la búsqueda de la paz verdadera*. Lima: Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente.

Donoso, Claudia (2009). *Ecuador-Perú: evaluación de una década de paz y desarrollo*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

D'Adamo, Orlando; Freidenberg, Flavia y García Beaudoux, Virginia (2000). *Medios de comunicación, efectos políticos y opinión pública. ¿Una imagen vale más que mil palabras?* Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

D'Adamo, Orlando; Freidenberg, Flavia y García Beaudoux, Virginia (2007). *Medios de comunicación y opinión pública*. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España.

Elizalde, Luciano; Fernández, Damián y Riorda, Mariano (2011). *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

Fishman, Mark (1980). *Manufacturing the News*. Austin: University of Texas Press.

Jaskoski, Maiah (2013). *Military Politics and Democracy in the Andes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Mares, David y Palmer, Scott. (2012). *Poder, instituciones y liderazgo en la paz y la guerra: Aprendizajes de Perú y Ecuador (1995-1998)*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

Martínez, Gustavo (2006). *Diplomacia pública y medios de comunicación: del Estado-Nación a las cadenas mundiales de noticias*. Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

McCombs, Maxwell (2004). *Estableciendo la agenda: el impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Barcelona: Paidós.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (1995). *Perú y Ecuador: verdades y falacias*. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

Morelli, Jorge (1995). *Las hipotecas territoriales del Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Noelle Neumann, Elizabeth (1994). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós.

Novak, Fabián y Namihás, Sandra (2010). *Perú-Ecuador: Una experiencia exitosa de paz y buena vecindad*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung e Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Nye, Joseph (1990). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Nueva York: Basic Books.

Nye, Joseph (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. Nueva York: Public Affairs.

Nye, Joseph (2011). *The future of power*. Nueva York: Perseus Books.

Pérez, Alberto (2001). *Estrategias de comunicación*. Barcelona: Ariel.

Porras Barrenechea, Raúl; Wagner de Reyna, Alberto (1997). *Historia de los límites del Perú*. Lima: Fondo Editorial del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Rincón, Omar (2010). *¿Por qué nos odian tanto? Estados y medios de comunicación en América Latina*. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.

Rincón, Omar (2008). *Tele-presidentes: cerca del pueblo, lejos de la democracia*. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.

Rodrigo Alsina, Miquel (2001). *Teorías de la comunicación: ámbitos, métodos y perspectivas*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Rodrigo Alsina, Miquel (1989). *La construcción de la noticia*. Barcelona: Paidós.

Rospigliosi, Fernando (2000). *El arte del engaño: Las relaciones entre los militares y la prensa*. Lima: Tarea

Rumipulla, Jacqueline (2014). *La guerra del Cenepa y su repercusión en la vida política y social del Ecuador durante el período 1995 – 1998*. Tesis para obtener el grado académico de Licenciada en Ciencias de la Educación con mención en Ciencias Sociales. Quito: Universidad Central del Ecuador.

Toche, Eduardo; Ledesma, Walter; Foy, Pierre (1998). *Perú- Ecuador: entre la guerra y la paz*. Lima: Desco.

Watzlawick, Paul; Janet Helmick Beavin & Don D. Jackson (1967). *Pragmatics of Human Communication: A Study of Interactional Patterns, Pathologies, and Paradoxes*. Nueva York: Norton.

Wolf, Mauro (1991). *La investigación de la comunicación de masas*. México DF: Paidós.

Wolton, Dominique (2006). *Salvemos la comunicación. Aldea global y cultura. Una defensa de los ideales democráticos y la cohabitación mundial*. Barcelona: Gedisa.

2. Artículos y ensayos

Amado, Adriana (2011). "Prensa y gobierno en situaciones complejas". En Elizalde, Luciano; Fernández, Damián y Riorda, Mariano (2011). *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

Ayala, José (2009). "El papel de la diplomacia en los acuerdos de paz de Itamaraty: una reflexión diez años después. Mirada desde el Ecuador". En Donoso, Claudia (2009). *Ecuador-Perú: evaluación de una década de paz y desarrollo*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

Cayo Córdova, Percy (2010). "Antecedentes históricos del diferendo peruano-ecuatoriano". En Novak, Fabián y Namihás, Sandra (2010). *Perú-Ecuador: Una experiencia exitosa de paz y buena vecindad*. Lima: Konrad Adenauer

Stiftung e Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 3-26.

Colunge, Jorge (2000). "Fijación en el terreno de la frontera terrestre común: estrategia y negociación". En Namihás, Sandra. (2000). *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano 1995-1998*. Lima: PUCP. Instituto de Estudios Internacionales, pp.69-111.

Delle Donne, Franco (2011). "La comunicación gubernamental y el apoyo social hacia las medidas de gobierno". En Elizalde, Luciano; Fernández, Damián y Riorda, Mariano (2011). *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones, pp. 229-255.

Espinosa, Carlos (1999). "La negociación como terapia: memoria, identidad y honor nacional en el proceso de paz Ecuador-Perú". En Bonilla, Adrián. (1999). *Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: FLACSO, pp. 111- 138.

Iguíñiz, Javier (2000). "La estrategia economía del gobierno de Fujimori: una visión global". En Crabtree, John & Thomas, Jim (2000). *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima: Universidad del Pacífico; IEP, pp. 15-39.

Kisic, Drago (2000). Privatizaciones, inversiones y sostenibilidad de la economía peruana. En Crabtree & John; Thomas, Jim (2000). *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima: Universidad del Pacífico; IEP, pp. 75-109.

Lynch, Nicolás (2002). "Los usos de los medios en el Perú de Fujimori". En Peruzzotti, Enrique; Smulovitz, Catalina. *Controlando la Política - Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupo editorial, pp. 263-287.

Mares, David (1999). "El conflicto Ecuador-Perú: un análisis del contenido de la cobertura dada por los más importantes diarios de Estados Unidos y el Reino Unido entre 1994 y 1998". En Bonilla, Adrián. (1999). *Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: FLACSO, pp. 203- 224.

Mata, María Cristina (1999). "Medios masivos y conflicto: ¿existe una sola lógica?" En Bonilla, Adrián. (1999). *Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: FLACSO, pp. 247- 252.

Ortiz, Benjamín (1999). "La prensa durante la guerra y en la formación de los paradigmas nacionales". En Bonilla, Adrián. (1999). *Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: FLACSO, pp. 191- 202.

Rincón, Omar (2010). "Mucho gobiernos y muchos medios, poco periodismo y pocas ciudadanías" En Rincón, Omar. *¿Por qué nos odian tanto? Estados y medios de comunicación en América Latina*. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, pp. 313- 329.

Riorda, Mario. "Gestionando certidumbres: la comunicación de crisis no es comunicación gubernamental, electoral ni de riesgo". En Elizalde, Luciano; Fernández, Damián y Riorda, Mariano (2011). *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

Sánchez, Roberto (1999). "Guerra del Cenepa: Construcción del discurso nacional en la prensa peruana". En Bonilla, Adrián. *Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: FLACSO, pp. 257- 272.

St. John, Ronald (1999). "Las relaciones Ecuador y Perú: una perspectiva histórica". En Bonilla, Adrián. *Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: FLACSO, pp. 89-110.

Tudela, Francisco. (2000). "Una estrategia para la paz". En Namihas, Sandra. (2000). *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano 1995-1998*. Lima: PUCP. Instituto de Estudios Internacionales, pp.69-111.

3. Artículos en revistas académicas

Alessandri, Francisca; Irrarázabal, Elena; Rozas, Eliana. (1996). "Guerra del Cóndor. Un conflicto bélico (y periodístico)". Cuadernos de información. Santiago, N°11, pp. 92-109.

Alvarado, Juan Francisco. (2012). "Medios de comunicación y política exterior del Estado. La prensa y el proceso de paz Ecuador-Perú: 1998". Universitas. Revista de ciencias sociales y humanas. Cuenca, 2012-1, N°16, pp.69-92.

Aranes, José. (1996). "La comunicación institucional de la administración pública: entre la lógica autista-instrumental y la democrática". Zer: Revista de estudios de comunicación, N° 1.

Bonilla, Adrián (1997). "Las imágenes nacionales y la guerra". Colombia Internacional, N°40, Universidad de los Andes: Bogotá.

Castells, Manuel (2008). "Communication, Power and Counterpower in the Network Society". Revista Telos. Fundación Telefónica. N° 74. Enero-marzo 2008.

Creus, Nicolás (2013). "El concepto de poder en las relaciones internacionales y la necesidad de incorporar nuevos enfoques". Santiago: *Estudios Internacionales* vol.45 no.175, pp. 63-78.

D'Adamo, Orlando; Freidenberg, Flavia; García Beaudoux, Virginia (1999). "Opinión pública o abriendo la caja de pandora de las definiciones". Quito: Ecuador Debate, p. 123-138.

Eiroa San Francisco, Matilde (2007). "Relaciones internacionales y estrategias de comunicación de la España de Franco ante la coyuntura de 1956". Madrid: *Historia y Comunicación Social* Vol 12., pp. 5-22.

Gargurevich, Juan (2012). "Los medios masivos de información en el Perú, 1980-2012." Lima: Conexión. Departamento Académico de Comunicaciones. PUCP, 1(1), 11-31.

Gilboa, Eytan (2005). "The CNN Effect: The Search for a Communication Theory of International Relations" Routledge: Political Communication, N° 22 pp. 27-44.

Iranzo, Amador (2003). "La relación entre medios de comunicación y poder en el Perú durante la última etapa de la presidencia de Alberto Fujimori". *Arxius de Ciències Socials. Facultat de Ciències Socials. Universitat de València.* Num. 9

McCombs, Maxwell; Shaw, Donald (1972). "The Agenda-Setting Function of Mass Media. *The Public Opinion Quarterly*, Vol.36, N°2, p. 176-187.

Morales Rucalva, Daniel (2012). "Poder suave en relaciones internacionales: entre propagandistas, estrategas, críticos y escépticos". *Contextualizaciones Latinoamericanas*. Año 4, n° 7, julio-diciembre.

Nye, Joseph (1990). "Soft Power". *Foreign Policy*, N° 80, Twentieth Anniversary (Autumn, 1990) p.153-171. Recuperado de JSTOR.

Palmer, David Scott (1997) "Peru-Ecuador Border Conflict: missed opportunities, misplaced nationalism and multilateral peacekeeping". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, pp. 109-148.

Pérez, Marcos (2006). "Muchos oyen, pero pocos escuchan: El papel de los medios en la formación de la opinión pública y la realidad". *Global Media Journal Edición Iberoamericana*. México D.F., Volumen 3, Número 5, pp. 134-146.

Shaw, Eugene (1979). "Agenda-Setting and Mass Communication Theory". *Gazette (International Journal for Mass Communication Studies)*. Ámsterdam, vol. XXV, número 2, págs. 96-105.

St. John, Ronald Bruce (1999). "The Ecuador-Peru Boundary Dispute: The Road to Settlement". *Boundary and Territory Briefing*. International Boundaries Research Unit Department of Geography University of Durham. Volume 3, Number 1.

Vicente, Antonio; Moreno, María (2009). "Identidad nacional: planteamiento y evaluación de un modelo estructural". *OBETS. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Alicante*. Alicante, N° 3, págs. 19-30.

4. Informes y documentos de trabajo

Boza, José (2010). "Sobre fuentes y fronteras la investigación documental para concluir la demarcación de la frontera peruano-ecuatoriana".

Vargas, George (2012). "Fujiprensa: la información de la prensa amarilla en el Perú (1998-2000)". Pontificia Universidad Católica del Perú.

5. Entrevistas

Boza, José (9 de agosto de 2016). Asesor de la delegación peruana en las Conversaciones Sustantivas sobre el Diferendo Fronterizo Peruano-Ecuatoriano. (Lourdes Mochizuki, entrevistadora). San Isidro, Lima.

Castañón, Milagros (15 de agosto de 2016). Funcionaria en la Dirección General de Planeamiento. (Lourdes Mochizuki, entrevistadora). Lima.

De Zela, Hugo (15 de agosto de 2016). Jefe de Gabinete del canciller Francisco Tudela y delegado de la Comisión Peruana de Comercio y Navegación. (Lourdes Mochizuki, entrevistadora). Lima.

Echeandía, Rossana (2 de noviembre de 2016). Enviada especial en la cobertura de las negociaciones y el proceso de paz con el Ecuador. (Lourdes Mochizuki, entrevistadora). Surco, Lima.

Ponce, Eduardo (12 de marzo de 2016). Vice canciller de Relaciones Exteriores. (Lourdes Mochizuki, entrevistadora). San Isidro, Lima.

Portugal, Pablo (28 de septiembre de 2016). Director de la Oficina de Prensa y Difusión 1994-1995. (Lourdes Mochizuki, entrevistadora). Lima.

Sandoval, Luis (7 de octubre de 2016). Asesor especializado en la Dirección de Fronteras y Límites. (Lourdes Mochizuki, entrevistadora). Lima.

Valdez, Jorge (12 de agosto de 2016). Exvicecanciller y Secretario General de Relaciones Exteriores y delegado de la Comisión Peruana encargada de elaborar el Acuerdo Amplio de Integración fronteriza, desarrollo y vecindad. (Lourdes Mochizuki, entrevistadora). Miraflores, Lima.

6. Artículos en periódicos o revistas

Comas, José (9 de enero de 1992). Fujimori viaja a Ecuador para resolver el contencioso territorial. El País. Encontrado en: http://elpais.com/diario/1992/01/09/internacional/694911616_850215.html

Belaúnde, Fernando (9 de febrero de 1995). Nuestro río Cenepa: [un ensayo de historia y geografía](http://caretas.pe/1349/rio-cenepa/cenepa.html). Caretas No. 1349. Encontrado en: <http://caretas.pe/1349/rio-cenepa/cenepa.html>

Pásara, Luis (9 de febrero de 1995). La batalla perdida. Caretas No. 1349. Encontrado en: <http://caretas.pe/1349/desdeafuera1349.html>

7. Páginas web

Llosa, María. Comunicación de Crisis: ¿Reactiva o Proactiva? Encontrado en: <http://www.agenciasdemedios.com.ar/novedades/comunicacion-de-crisis-reactiva-o-proactiva/>

Naveda, Iván. Los medios de comunicación y la identidad nacional.
Encontrado en: <http://www.aporrea.org/medios/a116589.html>

Zaforteza, Javier. Comentarios sobre branding y estrategias de comunicación.
Encontrado en:
<https://javierzaforteza.wordpress.com/2010/03/29/comunicacion-proactiva/>

ANEXOS

**ANEXO N° 1: DECLARACION DE PAZ DE ITAMARATY
ENTRE ECUADOR Y PERU**

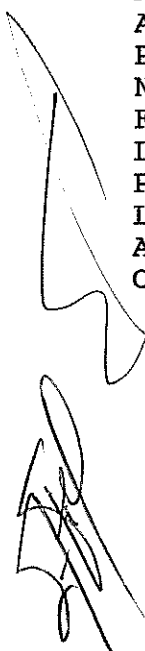
DECLARACIÓN DE PAZ DE ITAMARATY ENTRE ECUADOR Y PERU

EN LA REUNIÓN DE ALTO NIVEL DIPLOMÁTICO DE LOS PAÍSES GARANTES DEL PROTOCOLO DE RIO DE JANEIRO, LOS VICECANCELLERES DEL ECUADOR Y DEL PERU, EMBAJADOR MARCELO FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA Y EMBAJADOR EDUARDO PONCE VIVANCO, EN REPRESENTACIÓN DE SUS GOBIERNOS, CONFIRMAN EL CESE DE HOSTILIDADES ENTRE EL ECUADOR Y EL PERU, CONFORME A LOS COMUNICADOS OFICIALES DIVULGADOS POR LOS DOS GOBIERNOS, A PARTIR DE LAS 12 (DOCE) HORAS - HORA DE QUITO Y LIMA - DEL 14 DE FEBRERO.

PARA CONSOLIDAR EL ACUERDO DE CESE DEL FUEGO, Y A FIN DE EVITAR NUEVAS CONFRONTACIONES QUE ALTEREN LAS RELACIONES DE PAZ, AMISTAD Y BUENA VECINDAD ENTRE PERU Y ECUADOR,

LAS DOS PARTES CONVIENEN

1. ACEPTAR COMPLACIDAS EL OFRECIMIENTO DE LOS PAÍSES GARANTES PARA EL ENVIO DE UNA MISIÓN DE OBSERVADORES, A FIN DE VELAR POR LA ESTRICTA APLICACIÓN DE LOS COMPROMISOS SEÑALADOS EN LOS NUMERALES 2, 3 Y 5 DEL PRESENTE ACUERDO. LAS PARTES SOLICITAN QUE EL PLAZO DE LA MISIÓN SEA INICIALMENTE DE 90 DIAS, PUDIENDO SER EXTENDIDO, EN CASO NECESARIO, PARA LO QUE LAS PARTES Y LOS PAÍSES GARANTES HARÁN OPORTUNAMENTE LOS ARREGLOS PERTINENTES. LA MISIÓN DE OBSERVADORES DE LOS PAÍSES GARANTES EMPEZARÁ SU TRABAJO AL PRODUCIRSE LA SUSPENSIÓN DE LAS OPERACIONES MILITARES. LAS PARTES SE COMPROMETEN A PROVEER EL APOYO Y LAS FACILIDADES NECESARIAS PARA QUE LA MISIÓN DE OBSERVADORES PUEDA EJERCER SUS FUNCIONES Y PARA ASEGURAR LA INTEGRIDAD FÍSICA DE SUS MIEMBROS, LO QUE OPORTUNAMENTE SERÁ OBJETO DE UNA "DEFINICIÓN DE PROCEDIMIENTOS" ENTRE LAS PARTES Y LOS PAÍSES GARANTES. ASIMISMO, LAS PARTES SE COMPROMETEN A DESIGNAR DE INMEDIATO A LAS AUTORIDADES MILITARES QUE SERVIRAN DE ENLACE CON LA MISIÓN DE OBSERVADORES.



2. SEPARAR INMEDIATA Y SIMULTANEAMENTE TODAS LAS TROPAS DE LOS DOS PAISES COMPROMETIDAS EN LOS ENFRENTAMIENTOS, A FIN DE ELIMINAR CUALQUIER RIESGO DE REANUDACIÓN DE LAS HOSTILIDADES, CON PRIORIDAD EN EL CASO DE LAS FUERZAS QUE ESTÁN EN CONTACTO DIRECTO. EN ESE SENTIDO, LAS TROPAS DE ECUADOR SE CONCENTRARÁN EN EL PUESTO DE COANGOS (03o 29' 40.9'' S/ 78o 13' 49.67'' W) Y LAS DEL PERU EN EL PV1 - PUESTO DE VIGILANCIA N° 1 (03o 32' 00'' S/ 78o 17' 49'' W), COMPROMETIENDOSE A NO EFECTUAR DESPLAZAMIENTOS MILITARES EN EL AREA DE ENFRENTAMIENTO. DADA LA IMPORTANCIA DE ESTE COMPROMISO, LAS PARTES ASEGURAN QUE LA MISION DE OBSERVADORES TENDRÁ LAS CONDICIONES PARA VERIFICAR SU CUMPLIMIENTO. EL PROCESO DE SEPARACION DE FUERZAS SE HARÁ CON LA SUPERVISION DE LOS PAÍSES GARANTES. LA MISION DE OBSERVADORES INSTALARÁ CENTROS DE OPERACIONES EN LOS PUNTOS CONSIDERADOS DE MAYOR TENSIÓN, COMO ES EL CASO DE TIWINTZA Y BASE SUR.

3. SOLICITAR A LA MISION DE OBSERVADORES DE LOS PAÍSES GARANTES QUE, EN EL MARCO DEL CUMPLIMIENTO DE LO ESTIPULADO EN EL NUMERAL ANTERIOR, RECOMIENDE A LOS GOBIERNOS DE ECUADOR Y PERU UN AREA A SER TOTALMENTE DESMILITARIZADA, EN CUYA DETERMINACIÓN SE TENDRÁN DEBIDAMENTE EN CUENTA LAS GARANTIAS NECESARIAS PARA LA SEGURIDAD DE LAS ZONAS VECINAS DE AMBOS PAISES.

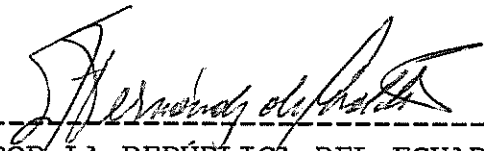
4. DEJAR CONSTANCIA QUE LAS REFERENCIAS GEOGRÁFICAS DEL NUMERAL (2) TENDRÁN EFECTO SOLAMENTE EN LA APLICACIÓN DEL CITADO PROCESO DE DESMILITARIZACIÓN Y SEPARACIÓN DE FUERZAS.

5. INICIAR DE INMEDIATO, COMO MEDIDA DE FOMENTO DE CONFIANZA, EN LAS ZONAS FRONTERIZAS NO COMPROMETIDAS DIRECTAMENTE EN LOS ENFRENTAMIENTOS Y CON LA SUPERVISIÓN DE LOS PAISES GARANTES, UNA DESMOVILIZACIÓN GRADUAL Y RECÍPROCA, CON EL RETORNO A SUS GUARNICIONES Y BASES DE LAS UNIDADES DESPLEGADAS EN LAS OPERACIONES MILITARES.

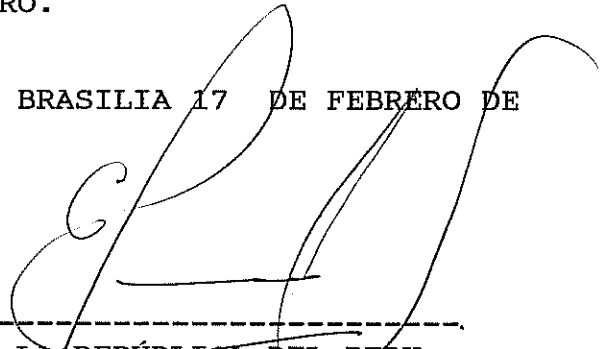
6. INICIAR CONVERSACIONES - EN EL CONTEXTO DEL PÁRRAFO 4 DE LA COMUNICACIÓN DIRIGIDA A LOS GOBIERNOS DE ECUADOR Y PERU POR LOS PAÍSES GARANTES DEL PROTOCOLO DE RIO DE JANEIRO EL 27 DE ENERO DE 1995 - PARA ENCONTRAR UNA SOLUCIÓN A LOS IMPASES SUBSISTENTES, TAN PRONTO SE CUMPLAN LOS PUNTOS ANTERIORES Y SE RESTABLEZCA UN CLIMA DE DISTENSIÓN Y AMISTAD ENTRE LOS DOS PAÍSES.

EN FÉ DE LO CUAL, FIRMAN LA PRESENTE DECLARACIÓN LOS REPRESENTANTES DEL ECUADOR Y DEL PERU, EN DOS EJEMPLARES EN ESPAÑOL, EN LA CIUDAD DE BRASILIA, A LAS HORAS DEL DIA 17 DE FEBRERO DEL AÑO DE 1995, EN PRESENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, PAÍSES GARANTES DEL PROTOCOLO DE RIO DE JANEIRO.

HECHO EN EL PALACIO DE ITAMARATY, BRASILIA 17 DE FEBRERO DE 1995.

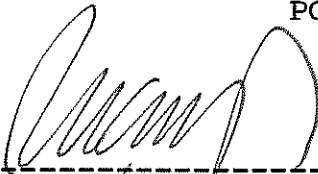


POR LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
MARCELO FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA

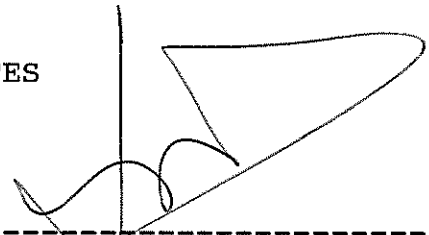


POR LA REPÚBLICA DEL PERU
EDUARDO PONCE VIVANCO

POR LOS PAÍSES GARANTES




REPÚBLICA ARGENTINA
JUAN JOSÉ URANGA



REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL
SEBASTIÃO DO REGO BARROS



REPÚBLICA DE CHILE
FÁBIO VIO UGARTE



ESTADOS UNIDOS DE AMERICA
MELVYN LEVITSKY

ANEXO N° 2: ACUERDO DE SANTIAGO

ACUERDO DE SANTIAGO

Como resultado de las conversaciones sostenidas en Santiago, Chile, los días 28 y 29 de octubre de 1996, los Cancilleres del Ecuador y del Perú acuerdan lo siguiente:

1. Dentro de un espíritu de comprensión recíproca y respeto amistoso, los Gobiernos del Ecuador y del Perú iniciarán conversaciones de naturaleza sustantiva en Brasilia, antes de concluir 1996, con el propósito de alcanzar una solución global y definitiva a los "impases subsistentes" identificados en las listas intercambiadas por las Partes, en Brasilia, el día 6 de marzo de 1996. Estas conversaciones se realizarán conforme al Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942, a la Declaración de Paz de Itamaraty del 17 de febrero de 1995, al Acuerdo de Quito del 23 de febrero de 1996, al Comunicado de Buenos Aires del 19 de junio de 1996 y al presente Acuerdo.

2. Las conversaciones, que se desarrollarán en forma seguida y continua hasta su conclusión final, abordarán en forma separada, secuencial y sin vetos todos los impases subsistentes. Las Partes acuerdan que las discusiones se iniciarán a partir de los impases mutuamente aceptados como de menores dificultades. Los entendimientos a que se llegue en cada uno de los puntos, y que podrán implicar concesiones recíprocas, serán definitivos solamente después del acuerdo final en torno de la totalidad de los impases registrados en las listas divulgadas por el Ecuador y por el Perú.

3. Al considerar cada impasse, las Partes harán un registro de los aspectos sobre los que hayan obtenido coincidencias y especificarán igualmente aquellos puntos sobre los que no hayan alcanzado acuerdo. Con esta metodología, examinarán secuencialmente cada uno de los impases y registrarán todos los puntos de acuerdo y desacuerdo.

4. Los Países Garantes nombrarán una Comisión de Seguimiento encargada de ayudar a concretar lo dispuesto en los mencionados puntos 1, 2 y 3. Los Países Garantes, conforme con la responsabilidad que les impone su función de ayudar a las Partes, propondrán los procedimientos más adecuados para la solución definitiva de los puntos de desacuerdo que las Partes no hayan logrado dirimir en forma directa.

Hecho en el Palacio de La Moneda, Santiago, el 29 de octubre de 1996.

**POR LA REPUBLICA DEL ECUADOR
GALO LEORO FRANCO**

**POR LA REPUBLICA DEL PERU
FRANCISCO TUDELA**

**REPUBLICA DE CHILE
FABIO VIO UGARTE**

**REPUBLICA ARGENTINA
ALFREDO CHIARADIA**

**REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL
IVAN CANNABRAVA**

**ESTADOS UNIDOS DE AMERICA
LUIGI EINAUDI**

ANEXO N° 3: COMUNICADO DE BUENOS AIRES

COMUNICADO DE BUENOS AIRES

Los Ministros de Relaciones Exteriores del Perú y del Ecuador, Francisco Tudela y Galo Leoro Franco, respectivamente, se reunieron, junto a los Representantes de los Países Garantes los días 18 y 19 de los corrientes, en la ciudad de Buenos Aires, para continuar el proceso de definición de los procedimientos que se aplicarán durante las próximas conversaciones de Brasilia.

En esta ocasión se registraron los siguientes acuerdos:

1º. SEDE.- Las conversaciones se realizarán en Brasilia, para cuyo efecto se cuenta con la aceptación del Gobierno del Brasil.

2º. DELEGACIONES.- Las Delegaciones de cada país tendrán carácter representativo y nacional; estarán conformadas por un máximo de cinco personas y contarán con los asesores técnicos que se estimare conveniente.

3º. GARANTES.- Los Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro tendrán una participación activa y autónoma en las conversaciones.

4º RESERVA.- Las conversaciones tendrán carácter reservado. Las informaciones que se hagan públicas serán previamente aprobadas por las Partes y los Países Garantes

5º OBJETO.- Las conversaciones abordarán los impasses subsistentes intercambiados por las Partes en Brasilia el 6 de marzo de 1996, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del Acuerdo de Quito del 23 de febrero del mismo año.

6°. PROCEDIMIENTO.- Para la adopción del procedimiento que seguirán las Partes en las conversaciones de Brasilia, acordaron tomar en cuenta la Declaración formulada por los Países Garantes en Lima el 18 de enero de 1996, que contiene los siguientes puntos:

a) Las Partes conversarán directamente con la participación de los Países Garantes;

b) En caso de que surjan desacuerdos durante el curso de las conversaciones, los Países Garantes formularán evaluaciones, recomendaciones, sugerencias, exhortaciones y declaraciones, de acuerdo con el espíritu del Protocolo de Río de Janeiro de 1942;

c) Las Partes, si así lo convinieren, otorgarán obligatoriedad a su recurso a los Garantes cuando no se haya llegado a un acuerdo entre ellas acerca de un punto determinado, todo esto dentro de los términos del artículo 7° del Protocolo de Río de Janeiro de 1942;

d) La aceptación o no de las propuestas que hagan los Garantes quedara a la decisión de las Partes.

7°. De conformidad con la Declaración de los Países Garantes del 18 de junio de 1996 en Buenos Aires, esta cooperación y asistencia a las partes será prestada en el marco del referido Protocolo, con especial atención a lo previsto en sus artículos 7° y 9°.

8°.- Por otro lado, y para completar la adopción del procedimiento, la Delegación del Perú dejó establecida su posición con relación a la aplicación del artículo 7° del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de 1942. Por su parte, la Delegación del Ecuador propuso que a falta de acuerdo, luego de haberse agotado las instancias arriba mencionadas,

debe recurrirse a la decisión global y obligatoria de una eminente personalidad designada por los Garantes, previa aprobación de las Partes. Ambas posiciones figuran como anexo al presente comunicado de prensa.

9° MOMEPE.- Las Delegaciones del Ecuador y Perú hacen pública su complacencia por la decisión de los Garantes de extender el mandato de la Misión de Observadores Militares para el Ecuador y Perú (MOMEPE) hasta el 6 de septiembre de 1996.

10° PROGRAMA DE TRABAJO FUTURO- El Ecuador y Perú renovaron su compromiso con el proceso diplomático en curso y su voluntad de encontrar una solución definitiva a los impasses subsistentes conforme a lo dispuesto en el numeral 6 de la Declaración de Paz de Itamaraty. Para tal efecto los Cancilleres se volverán a reunir en el plazo más breve posible en Santiago, lo que fue aceptado con complacencia por el Gobierno de Chile, para terminar la definición de los procedimientos que se seguirán en las conversaciones de Brasilia, que anhelan iniciarlas en el curso de este mismo año.

Con anterioridad al inicio de las deliberaciones, los Cancilleres de Ecuador y Perú, junto a los Representantes de los Países Garantes, Embajadores Ivan Cannabrava (Brasil), Juan José Uranga (Argentina), Favio Vio (Chile) y Luigi Einaudi (Estados Unidos), se reunieron con el Canciller argentino, Guido Di Tella y fueron recibidos en audiencia por el Señor Presidente Don Carlos S. Menem. Los Cancilleres del Ecuador y del Perú agradecieron la generosa hospitalidad de Gobierno de la República Argentina como anfitrión de las conversaciones sostenidas.

Buenos Aires, 19 de junio de 1996.

ANEXO N° 4: GUIA DE ENTREVISTA

Guía de entrevista

1. ¿Qué funciones desempeñó durante el conflicto del Cenepa y las posteriores negociaciones de paz con Ecuador?
2. ¿Qué actividades emprendió Cancillería para difundir y hacer pública la posición peruana en el conflicto y en el periodo de las negociaciones de paz?
3. ¿Hubo diferencias entre las actividades que se realizaron en el conflicto y las negociaciones? (conflicto bélico, conversaciones, acercamiento de posiciones, reuniones en Perú y en las capitales de los países garantes)
4. ¿Cómo se pensó influir en la opinión pública (nacional e internacional) y cuál fue el resultado? ¿Cómo fue la relación con los medios de comunicación?
5. ¿Cuál es su lectura y percepción sobre el manejo mediático del Ecuador? ¿Considera que se trató de una estrategia?
6. ¿Cuál es su percepción sobre la estrategia que tuvo el Ecuador en la opinión pública sobre los hechos?
7. ¿Considera que la estrategia ecuatoriana perjudicó al Perú?, ¿de qué manera?
8. ¿Cómo percibió la reacción de Cancillería y qué reflexiones le producen en la actualidad?
9. ¿Considera usted el hermetismo o secretismo con que Cancillería manejó la información?, ¿qué reflexiones tiene de ello?
10. ¿Cree usted que sería necesario que la Cancillería peruana desarrolle una estrategia comunicacional? ¿Por qué?

ANEXO N° 5: ENTREVISTAS
(Solicitar el CD con la transcripción de entrevistas)