

Material Imprimible

Lobby y Asuntos Públicos

Módulo 5

Contenidos

- Conceptualización y demarcación de la diplomacia
- Diplomacia y Política Exterior
- Lobby Internacional
- Estándares para la regulación del lobby
- Diplomacia corporativa

Relaciones diplomáticas

Como comienzo de este módulo, diremos que a los fines de comprender la actividad del lobby en un contexto macro, es de vital importancia estudiar las relaciones públicas, que son, ni más ni menos, el puente que se tiende entre las distintas partes interesadas.

Cuando se dan a nivel local serán llamadas relaciones institucionales y, cuando se dan en un marco internacional, se llamarán relaciones diplomáticas. Por lo pronto, nos enfocaremos en las relaciones diplomáticas. Veamos.

Para comenzar con el abordaje de las relaciones diplomáticas citaremos a Harold Nicolson en su obra "La Diplomacia", quien usa la expresión "diplomacia" para designar cosas y conceptos muy diferentes: desde asociarla al sinónimo de negociación, hasta equipararse con la política exterior. En este sentido, el autor define a la diplomacia como: "el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados; el oficio o el arte del diplomático".

Por otro lado, Ernest Satow, dice que la diplomacia es la aplicación de la inteligencia y el tacto en la conducción de relaciones oficiales entre gobiernos independientes o la conducción de negocios entre Estados por medios pacíficos. A su vez, el autor señala que la diplomacia, en un sentido extenso, incluye la técnica y los procedimientos con que se conducen las relaciones interestatales.

Otra definición sobre diplomacia que queremos compartirles es la que proviene de la Enciclopedia Británica, la cual señala que es "el arte, ciencia o práctica de conducir las relaciones entre las naciones o la manera en que se conducen las relaciones internacionales".

De cualquier forma, en que se la defina, la diplomacia lleva envuelta la idea de un mecanismo de vinculación entre los Estados y la comunidad internacional, es decir, la idea de la negociación y orientación de los Estados en la vida de relación con otros gobiernos.

Tanto el origen del arte de la diplomacia, así como su evolución a lo largo de la historia, están íntimamente ligada a la interacción de las fuentes de poder que oscilan entre la paz y la guerra. Y, miles de años después de alternancias entre ambas oscilaciones, si bien los actores, el contexto, los códigos y las herramientas han cambiado, la Diplomacia sigue teniendo un rol en la representación de los poderes soberanos, la protección de los intereses colectivos y la negociación como su arte por excelencia.

Vayamos un poco más atrás en la historia. Podemos decir que las relaciones diplomáticas tienen su nacimiento a la par que se generaban las propias sociedades humanas; ya que, a medida que se fueron configurando como unidades políticas autónomas, surgió la necesidad de relacionarse y comunicarse con aquellas que les circundaban.

Evidentemente, la diplomacia actual presenta sustanciales diferencias de aquellas "prácticas diplomáticas" sustentadas por las comunidades primitivas. Sin embargo, en todas las eras, estas relaciones formaron, junto con la guerra, el comercio y la comunicación, el sustrato esencial de una sociedad internacional, cuyo entramado de relaciones y actores ha experimentado una constante y creciente complejidad a lo largo de la historia.

Siguiendo la línea de estudio propuesta por el profesor Rafael Calduch, en su obra "Dinámica de la Sociedad Internacional", diremos que se suele dividir la historia diplomática en dos grandes períodos. Analicemos a cada uno.

El primer periodo, según Calduch, va desde la Antigüedad hasta el siglo XV (15). Durante esta etapa, la diplomacia tuvo un carácter ambulante. Es decir, era una diplomacia que se realizaba mediante representantes designados de forma excepcional y que desempeñan su actividad en un país extranjero, y ante su monarca, durante un período de tiempo limitado acorde, generalmente, con la naturaleza de las gestiones que debían llevar a cabo. Por ejemplo, a través de la negociación de tratados de paz o de alianzas, el establecimiento de acuerdos comerciales, la delimitación de fronteras, etc.

En esta primera etapa, a su vez, las actividades diplomáticas carecían de organización y de normas básicas que regularán su funcionamiento. A esto se sumaban las limitaciones que imponían los medios de transportes y comunicaciones de aquellas épocas, y las dificultades de carácter lingüístico, religioso o cultural, factores que impidieron la instauración de misiones diplomáticas estables o, al menos, regulares.

En este sentido, de acuerdo con lo que señala Calduch, "hubo que esperar a la Edad Media para constatar cómo la Santa Sede, potencia religiosa y política de la Cristiandad, adoptó la costumbre de enviar misiones diplomáticas temporales ante los soberanos con el fin de resolver sus diferencias, espirituales y temporales. Ese momento en la historia anticipó una práctica que se consideraría, más tarde, con la implantación de las Nunciaturas Apostólicas, acreditadas ante las Cortes y monarcas católicos; una experiencia que todavía perdura en nuestros días".

Bien, pasemos a la segunda etapa, que va desde el siglo XV (15) hasta la actualidad. En esta segunda fase, la diplomacia pasó a ser permanente; una característica que exigió que los países otorguen un grado de estabilidad y duración a sus relaciones diplomáticas, mediante la concurrencia de nuevos factores internacionales.

Con relación a los factores internacionales, el autor destaca los siguientes: "la emergencia de los modernos Estados europeos; el nacimiento de un nuevo sistema de relaciones económicas capitalistas; y la expansión ultramarina, que puso en contacto a las principales potencias europeas con los grandes imperios de Extremo Oriente y del continente americano".

Estas nuevas condiciones políticas y económicas del mundo internacional, dice Calduch, “exigían una básica institucionalización de la acción exterior de las monarquías, que necesitaban unos órganos permanentes de representación y unos canales oficiales de comunicación e información ante las autoridades de terceros países”.

Según los estudios históricos recogidos por Adolfo Miaja De La Muela, en su obra “Introducción al Derecho Internacional Público”, podemos diferenciar tres fases importantes de las relaciones diplomáticas. Veamos:

La primera de las fases descritas por Miaja De La Muela va desde mediados del siglo XV hasta el Congreso de Viena de 1815. En ese periodo la diplomacia se convirtió en permanente, durante la primera mitad del siglo XV, en el intrincado contexto de las relaciones políticas que imperaban entre los reinos y repúblicas italianas.

En este sentido, el autor sostiene que se suele citar a Venecia como la instauradora de la diplomacia moderna de carácter permanente, con el establecimiento de misiones en Roma y Constantinopla. Sus embajadores, denominados oradores, mantuvieron una intensa y periódica correspondencia oficial ¿Y qué contenía esa correspondencia? Les contamos. Dicha correspondencia reunía cuanta información política, económica o social de los Estados y las Cortes, ante las que estaban acreditados, lograban obtener. Estos informes resultan de extraordinaria utilidad tanto para la política exterior veneciana como para el desarrollo de la historia diplomática.

A su vez, basándonos en los estudios del autor citado, podemos decir que entre las primeras misiones diplomáticas permanentes que se conocen, figuran las que se instauraron entre 1425 y 1432, entre el Ducado de Milán y Segismundo, el rey de Hungría. A su vez, con la consolidación del Sistema Europeo de Estados, tras la Paz de Westfalia de 1648, la diplomacia permanente se generalizó entre todos los países y monarquías de Europa; dando surgimiento a la necesidad de constituir oficinas encargadas de administrar las relaciones diplomáticas y la política exterior de los Estados.

Paralelamente se configura un cuerpo de funcionarios especializados en las tareas diplomáticas que pasaron a depender de un secretario de Estado, nombrado por el monarca, entre la nobleza de su confianza, constituyendo, de esta forma, el antecedente remoto de los actuales ministros de Asuntos Exteriores.

Bien, ¿qué les parece si descubrimos cuáles eran los rasgos distintivos de la diplomacia de este período? Tomemos como base la investigación de Adolfo Miaja De La Muela. Veamos:

En primer lugar, el agente diplomático, elegido y nombrado personalmente por el monarca, actuaba como un representante personal del soberano, y/o de la correspondiente dinastía, mucho más que como el representante del Estado.

A su vez, las funciones del agente diplomático se vinculan con la vida política interior de los Estados, ante los que se encuentra acreditado, apoyando a los grupos o facciones cuyos intereses coinciden más estrechamente con los móviles políticos y económicos de sus monarcas. Estos agentes también gozaban de autonomía funcional.

De forma consuetudinaria, comienza a desarrollarse una jerarquía diplomática y a imponer unas normas protocolarias, llamadas Comitas Gentium, o de cortesía internacional, cuya importancia llegará hasta nuestros días.

Ahora pasemos a la segunda fase descrita por Miaja De La Muela, que va desde el Congreso de Viena hasta el final de la Primera Guerra Mundial. Durante esta etapa, el cambio más significativo que se produjo consistió en la implantación de un auténtico derecho diplomático, cuyas normas eran obligatorias para todos los países. La mayoría de ellas se habían convertido ya en una costumbre consolidada durante los siglos precedentes. En esta segunda fase, también se implanta una incipiente jerarquía del personal diplomático.

De acuerdo con lo descrito por el autor, podemos decir que las principales características de las relaciones diplomáticas de este período son las siguientes: en primer lugar, como resultado del principio de la soberanía popular, proclamado en las revoluciones americana y francesa, los diplomáticos se convirtieron cada vez más en representantes de los Estados, antes que de los monarcas.

A su vez, se comenzó a perfilar una carrera diplomática como parte sustantiva de la Administración civil del Estado; y se consolidaron unas normas jurídicas internacionales que constituyeron la médula del derecho diplomático.

En este sentido, dice Miaja De La Muela que la diplomacia desarrollada durante ese período tuvo un carácter predominantemente secreto, propiciado por el restringido acceso a los asuntos exteriores, que quedó reservado a un reducido grupo de personas, integrado por los miembros del Gobierno, altos funcionarios de la Administración estatal y miembros de las Cámaras legislativas.

Finalmente llegamos a la tercera de las fases mencionadas por Miaja De La Muela, que va desde la Primera Guerra Mundial hasta la actualidad. En el transcurso de esta etapa, la diplomacia permanente experimentó un cambio radical dado tanto por las modernas tecnologías de los transportes, así como por las comunicaciones.

A su vez, a lo largo de este tercer periodo la diplomacia pasa a ser abierta y pública. Este cambio fue auspiciado por el presidente norteamericano Woodrow Wilson, quien en su conocido Programa de los Catorce Puntos defendía la adopción de Acuerdos de Paz concluidos abiertamente, propiciando de este modo una diplomacia franca y pública.

La tercera fase también se caracterizó por la expansión de los medios de comunicación social, que propiciaron un mayor control de la política exterior por la opinión pública. También se establecieron mecanismos políticos, como los referéndums, para canalizar el control popular en la política exterior; y aparecieron misiones diplomáticas especiales, gestándose nuevas formas de hacer diplomacia con participación directa de los jefes de Estado y de Gobierno.

Como podemos observar hasta acá, desde el inicio de los tiempos, la diplomacia se ha constituido como el medio tradicional a través del cual los Estados se relacionan entre sí, ya sea directamente, o mediante las organizaciones internacionales.

A su vez, los cambios experimentados por las sociedades han disparado formas de relación diplomática o la proliferación de formas ya existentes, pero poco frecuentes. De acuerdo con lo que indican los autores, estas formas pueden clasificarse en tres categorías:

- La diplomacia en la cumbre,
- La diplomacia "ad hoc",
- Y la diplomacia parlamentaria.

Comencemos por definir a la Diplomacia en la cumbre. Nos dice el profesor Rafael Calduch que esta diplomacia es la que se lleva adelante directamente por los máximos órganos estatales de la política exterior, como ser jefes de Estado; jefes de Gobierno y ministros de Asuntos Exteriores. Esta forma de diplomacia se practicó ya durante el siglo XIX mediante el sistema de congresos periódicos que realizaron los más altos representantes de las potencias europeas.

El autor también sostiene que más tarde, durante la Segunda Guerra Mundial, a través de las conferencias de Teherán, Moscú, Yalta y Potsdam, se demostró la importancia de la diplomacia en la cumbre, en la búsqueda de acuerdos sobre la colaboración bélica de los aliados o la articulación del sistema político mundial de la postguerra. Desde entonces este tipo de diplomacia adquirió una frecuencia y un peso crecientes en la política internacional, hasta el extremo de que actualmente resulta difícil imaginar la negociación sobre alguna importante cuestión, mundial o regional, en la que no intervengan directamente los máximos responsables políticos del Estado.

A su vez, dado el carácter predominantemente político y el máximo rango de poder y representatividad que ostentan los agentes de este tipo de diplomacia, presenta un alto grado de efectividad en sus resultados. De acuerdo con lo que dice Calduch, esto quiere decir que "la diplomacia en la cumbre condiciona la actividad diplomática de las representaciones permanentes, al convertirla en meras ejecutoras de las decisiones adoptadas".

Continuemos con la descripción de la diplomacia "ad hoc". Es una diplomacia caracterizada por su temporalidad y su excepcionalidad. Es decir, se trata de tareas diplomáticas establecidas con objeto de resolver problemas o cuestiones internacionales que por su especificidad y/o su breve duración, no son abordadas por las misiones permanentes.

A su vez, en los trabajos de la Comisión de Naciones Unidas, se contemplan tres supuestos de diplomacia "ad hoc". Ellos son:

- En primer lugar, los delegados en congresos o conferencias internacionales;
- Luego, los enviados itinerantes, encargados de desempeñar una misión en varios países,
- Y, finalmente, las misiones especiales.

Hagamos un paréntesis en el concepto de las misiones especiales. Se definieron en la Convención de 1969 como "una misión temporal que tenga carácter representativo del Estado, enviada por un Estado ante otro, con el consentimiento de este último, para tratar con él asuntos determinados o realizar ante él un cometido determinado".

A su vez, los elementos característicos de las misiones especiales son los siguientes:

- En primer lugar, la temporalidad,
- También su cometido específico,
- Y que su origen, desarrollo y conclusión vienen determinados por un acuerdo interestatal.

Bien, avancemos con la última clasificación de la diplomacia. Se trata de la Diplomacia parlamentaria. Es la diplomacia que se desarrolla entre los Estados miembros de las Organizaciones intergubernamentales y las propias organizaciones. En efecto, los Estados miembros de una organización intergubernamental, establecen misiones diplomáticas permanentes acreditadas ante ella con objeto de canalizar cuantas actividades les corresponden como miembros.

Una parte sustancial de esta diplomacia es la que se realiza en el marco del sistema de Naciones Unidas. Su regulación jurídica se encuentra recogida en el Convenio de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones de carácter universal, adoptado en 1975. A esta categoría pertenecen también las misiones permanentes de observación que pueden enviar aquellos Estados que, careciendo de la condición de miembros de la organización, deseen establecer vínculos de colaboración estable con ella.

Política exterior

Bien, ahora nos gustaría comenzar a desarrollar el concepto de política exterior. Veamos. Alejandro Acosta, en su artículo académico "La diplomacia mexicana: entre políticos y servidores de carrera", explica que la Diplomacia es el instrumento a través del cual un Estado lleva a cabo su Política Exterior, que es la proyección, más allá de las fronteras, de los intereses nacionales de un Estado.

Entonces, basándonos en lo que dice Acosta, podemos afirmar que la Política Exterior es el objetivo, y la Diplomacia es el medio para alcanzar dicha proyección ante los ojos del mundo.

Por lo tanto, y tal como venimos estudiando, la Diplomacia no es solamente el conjunto de acciones emprendidas por los agentes diplomáticos, sino que es el conjunto de acciones del jefe de Estado o de gobierno, de la cancillería y de todas aquellas personas que dirigen la Política Exterior de un Estado.

En este sentido, nos gustaría compartirles la visión del ex Embajador Raúl Valdés Aguilar, que en su obra "Comentarios sobre Política Exterior y Diplomacia bilateral", hace una clara distinción entre los conceptos de diplomacia y política exterior, al decir que: "la

Política Exterior es el conjunto de principios y objetivos que formula y trata de explicar un Estado para promover y defender sus legítimos intereses frente a otros Estados”.

Es decir que, tal como lo demuestra la teoría y práctica jurídica, cuando se habla de los lineamientos que debe de seguir un Estado cuando interactúa con otras naciones o entes de carácter internacional, se está haciendo alusión al desempeño de una Política Exterior determinada.

En este mismo sentido, Valdés Aguilar define a la Diplomacia como: “el método para establecer, mantener y estrechar las relaciones oficiales entre los Estados, mediante negociaciones efectuadas por jefes de Estado o de gobierno, ministros de Relaciones Exteriores y Agentes Diplomáticos”.

Bien, veamos otra definición de política exterior. De acuerdo con el Diccionario de Política Internacional, de Edmundo Hernández Vela-Salgado, se define como: “El conjunto de políticas, decisiones y acciones, que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basado en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica; permanentemente enriquecido y mejorado; por el que cada Estado, u otro actor o sujeto de la sociedad internacional, define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas, y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo durable, así como de la búsqueda del mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior”.

Teniendo en cuenta la definición que acabamos de compartirles podemos decir que el conjunto de políticas, decisiones y acciones que conforman a la política exterior, deberán integrarse en una doctrina, cuya base serán los principios que surjan como resultado de la evolución y experiencia histórica de un Estado, en el ámbito internacional. Al mismo tiempo, de acuerdo con lo que señalan los autores, una doctrina de política exterior contiene principios en los que se enmarca la actitud internacional de un Estado, en un momento histórico determinado, cuya trascendencia es valorada para el futuro de las relaciones internacionales.

Bien, sobre el concepto de política exterior también citaremos al politólogo Roberto Miranda, quien dice lo siguiente: “Desde Westfalia es una realidad porque ha sido una de las herramientas fundamentales del actor estatal en sus relaciones internacionales. Es sabido que las relaciones internacionales, como relaciones interestatales, fueron construidas a través de las convergencias y de los choques entre las políticas exteriores. La historia política mundial, prácticamente, ha sido la historia de las políticas exteriores de los principales países del planeta. El poder internacional, los equilibrios regionales y los multilateralismos, fueron consecuencias directas de las diplomacias impulsadas por las políticas exteriores”.

Entonces, con relación a la descripción que acabamos de compartirles, podemos señalar que la política exterior consiste tanto en decisiones como en acciones. Si bien ambas están muy interrelacionadas, la distinción básica entre decisiones y acciones se relaciona con sus esferas de operación. ¿Y cuáles son esas esferas? Veamos:

Las decisiones tienen lugar principalmente en la mente de sus autores, mientras que las acciones se desarrollan en el medio físico. A su vez, las decisiones representan intenciones; en otras palabras, el curso de acción que han determinado los actores respectivos. Además, se generan a través del proceso social más o menos deliberado de identificar un problema y producir un número de alternativas, de las cuales una en particular es seleccionada para ser implementada. En cambio, la acción se refiere al comportamiento práctico, y la acción resultante de una decisión puede terminar siendo diferente a lo que sus autores pretendieron lograr.

Dicho esto, creemos estar en condiciones de afirmar que las relaciones diplomáticas se presentan como parte constitutiva de la política exterior; configurando una serie de sentidos y procedimientos de las acciones que emprenden los Estados, tanto por sus representantes públicos, así como por los encargados de hacer negociaciones político-comerciales. Y, en estas acciones que los estados llevan adelante, el lobby juega un papel fundamental.

Lobby Internacional

De acuerdo con lo que dice la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, el lobby es una herramienta que ofrece la posibilidad de cooperar con el proceso democrático, recoger información y datos valiosos de manera directa, para los tomadores de decisiones; advirtiendo que siempre debe ir aparejado de transparencia y ética, para evitar generar desequilibrios a favor de intereses particulares de grupos muy acotados frente al interés.

En este sentido, es importante tener en cuenta que, como hemos aprendido anteriormente, son muy pocos los países que se han lanzado a regular la actividad del Cabildeo de manera abierta y específica, con lo cual entendemos que aún falta un férreo compromiso institucional en la idea de regular esta actividad, aunque vamos camino a ello. Y es que cuando hablamos de regulación de esta actividad, hacemos alusión de manera directa a asegurar que haya transparencia respecto al impacto que tiene el lobby en los procesos de toma de decisiones, así como la rendición de cuentas sobre las políticas y las leyes que se adoptan.

En este sentido, podemos decir que la regulación del lobby debe procurar generar un terreno más equilibrado, que permita a todos los actores participar en el proceso de toma de decisiones en condiciones de igualdad, y es necesario que existan mecanismos específicos para evitar que posibles conflictos de intereses influyan en el proceso de toma de decisiones.

Asimismo, es importante destacar que la regulación es solamente uno de los elementos que debe reunir una estrategia para garantizar un lobby justo: el cumplimiento de cualquier regulación, pero también la voluntad de todos los actores involucrados de tener un comportamiento ético, serán cruciales para propiciar un entorno donde el lobby y las decisiones sobre asuntos públicos se lleven a cabo de manera ética y justa.

Seguramente, con el avance de la comunidad internacional en la materia, se ayudará a que los países que no tienen normativa específica o donde la misma es muy vaga y difusa, se vean más presionados para definir y plasmar un marco legal donde se enmarque esta actividad sin más rodeo, con el *framing* que se requiere y la impronta que se necesita.

En este sentido, podemos señalar que a nivel internacional se realizó un importante esfuerzo liderado por las organizaciones *Transparency International*, *Access Info Europe*, *Sunlight Foundation* y *Open Knowledge*, quienes en 2015 publicaron un documento titulado “Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby”, el cual constituye un conjunto de pautas para aquellos países que están construyendo su marco legal en la materia. Y también sirve como material de apoyo para la propia sociedad civil, que busca la adopción de medidas regulatorias eficaces.

Detengámonos un momento en que es y qué hace la organización Transparencia Internacional. Es una organización no gubernamental que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional. A su vez, publica anualmente una lista corporativa de corrupción a nivel mundial, llamada “Índice de Percepción de Corrupción”.

Esta organización comparte una visión globalizada en la cual los gobiernos, las empresas, la sociedad civil y la vida cotidiana de la gente esté libre de corrupción. Y es que, si bien es indiscutible que el Lobby está íntimamente vinculado con valores universales como la libertad de expresión o el derecho de petición ante el gobierno, formando parte integral de una democracia sana, no es menos cierto que el ejercicio de esta actividad frecuentemente se asocia con la clandestinidad o los privilegios.

Esto ocurre al permitir que los grupos de interés presenten sus puntos de vista ante las decisiones públicas que les puedan afectar. Y, si esto no se realiza bajo determinadas condiciones, no se puede considerar que tenga, ni el potencial de mejorar la calidad de la toma de decisiones, ni la posibilidad de brindar a los legisladores canales para que los expertos aportan su conocimiento de temas cada vez más técnicos.

Entonces, toda voluntad seria de combatir la influencia indebida en la política debe reconocer que las medidas de transparencia han de acompañarse de medidas más amplias, cuyo fin sea fortalecer la integridad pública y fomentar las oportunidades de acceso al sistema político, para una amplia gama de sectores de la ciudadanía.

Estándares para la regulación del lobby

La organización Transparencia Internacional brinda pautas claras dirigidas a responsables políticos, así como también referencias para que las organizaciones de la sociedad civil puedan exigir que las medidas de regulación del lobby, que se adopten en sus países, sean rigurosas, exhaustivas y eficaces.

Para ello, propone diversas conceptualizaciones de términos relacionados con el lobby. Algunos de ellos ya los vimos, pero nos parece importante compartirles el documento elaborado por esta organización, titulado “Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby”. Veamos:

En primer lugar, Transparencia Internacional se refiere al Lobby como “la terminología que debe abarcar cualquier comunicación directa o indirecta con un cargo público que se realice, gestione o instruya con la finalidad de incidir en decisiones sobre cuestiones públicas”.

En cuanto al cargo público, la organización dice que debe incluir a todas aquellas personas con poder de decisión, y sus asesores, que sean electas, nombradas o contratadas en el poder ejecutivo o legislativo del ámbito nacional, subnacional o supranacional; así como personas en organismos privados que desempeñan funciones públicas y en organizaciones públicas internacionales con sede en el país en cuestión o que desarrollan actividades en el mismo.

Otro término definido por Transparencia Internacional es el de Lobista, que es cualquier persona física o jurídica que participe en actividades de lobby, ya sea para fines privados, públicos o colectivos, con o sin remuneración.

Bien, esta organización también dice que las decisiones sobre asuntos públicos incluirá la adopción y reforma de leyes u otras medidas reglamentarias; la formulación, modificación e implementación de políticas, estrategias y programas públicos; y la adjudicación de contratos o subsidios gubernamentales, decisiones administrativas o cualquier otra decisión relativa al gasto público.

En tanto, las reglamentaciones sobre lobby deben tener en cuenta el contexto local, y compaginarse con el marco regulatorio y de políticas públicas más general que resulte aplicable. Por eso, en cuanto al contexto local, se deben incluir las consideraciones sociopolíticas, como la presencia de “corporativismo”, o lazos sociales formalizados; el grado en que el lobby se desarrolla de manera informal o profesional; y la índole de las cuestiones de interés público que podrían originar la regulación.

A su vez, el diseño de regulaciones sobre lobby depende de un análisis exhaustivo del marco regulatorio más general, debe ser coherente con éste y podría requerir su modificación; de lo contrario, las reglamentaciones sobre lobby en su totalidad podrían resultar en vano.

En este sentido, el marco regulatorio hace referencia particular a las leyes y políticas sobre las siguientes cuestiones:

- En primer lugar, al tráfico de influencias, soborno y otros comportamientos corruptos
- Le siguen: la financiación política y patrocinio de candidatos a elecciones o partidos políticos,
- La contratación pública y beneficios estatales, es decir, mecanismos de proceso y supervisión,
- La legislación sobre medios de comunicación,
- Y .la legislación laboral,
- La protección de denunciantes,
- El procedimiento legislativo,
- El control judicial y administrativo,
- Y, por último, los derechos de libertad de expresión, reunión y petición al gobierno

Por otro lado, la organización indica que es necesaria una revisión periódica de las prácticas de lobby. Esto quiere decir que el marco regulatorio tiene que ser objeto de una revisión inicial una vez transcurrido un año desde la vigencia de la regulación y, posteriormente, se deberían llevar a cabo revisiones periódicas para evaluar su efectividad y el cumplimiento y adecuación a los principios rectores.

A su vez, debe existir un nivel de transparencia. En este punto, las interacciones entre lobistas y cargos públicos deben ser transparentes, posibilitando un mayor conocimiento sobre la actividad del gobierno y contribuyendo a promover la participación de actores interesados y a facilitar la confianza y supervisión públicas. Si bien la responsabilidad por la transparencia tiene que corresponder tanto a los lobistas como a los cargos públicos, son estos últimos los que deben rendir cuentas al público por las decisiones que tomen.

Con relación al rol de los lobistas, dicho ente dice que, tanto lobistas como cargos públicos, deben tener normas de conducta claras y exigibles, así como un sistema para la gestión de conflictos de intereses. Si bien ambas partes deben demostrar un comportamiento adecuado, los cargos públicos tendrán una responsabilidad mayor, dado su papel como actores a quienes se les ha delegado el poder.

Bien, continuemos con los cargos públicos. Transparencia Internacional sostiene que todos los cargos públicos deben atenerse a una serie de normas que estipulan los principales estándares de conducta, aplicables incluso a su interacción con terceros. Dichas normas podrán depender de cada institución en particular, pero deberán incluir en todos los casos los siguientes puntos:

- Primero, deben regirse a través de Principios fundamentales de comportamiento, incluyendo transparencia, integridad, receptividad, imparcialidad, objetividad, rendición de cuentas e interés público.
- También tienen la obligación de mantener un registro preciso y detallado de sus acciones, incluido encuentros con lobistas;

- Al igual que la obligación de no mantener contactos de lobby con lobistas que no estén registrados, y denunciar incumplimientos de las normas sobre lobby a superiores u organismos relevantes,
- Y, además, tienen la obligación de confidencialidad, supeditada al régimen de acceso público a la información.

Por otro lado, los cargos públicos también deben poseer:

- Un mecanismo integral para resolver conflictos de intereses reales, potenciales o aparentes, incluidas las incompatibilidades que supone desempeñar labores como lobista.
- Además de pautas exhaustivas sobre cómo proceder con respecto a la recepción de obsequios y gestos de hospitalidad, como la inclusión de estos en registros o la negativa a aceptarlos.
- Y, por último, un sistema para que los cargos públicos realicen declaraciones patrimoniales y de intereses, así como sus familiares y socios comerciales, dependiendo del poder de decisión que ejerza el empleado en cuestión.

La organización sostiene que es necesario que existan períodos de abstención de al menos dos años antes de que ex cargos públicos puedan hacer lobby ante las instituciones a las cuales pertenecieron o en relación con sus anteriores funciones. Sería necesario la aprobación de un organismo de ética designado antes de que tal cargo público pueda asumir esa función.

A su vez, esta organización indica que, en el ideal, las personas que puedan convertirse en cargos públicos, salvo aquellas que accedan a cargos mediante elecciones, y particularmente quienes sean contratadas o desempeñen transitoriamente roles de asesoría o regulatorios, deberán someterse a un proceso de evaluación de conflictos de intereses, que podría exigir su recusación o la supervisión de algunos aspectos de sus actividades, pudiendo incluso ser inhabilitadas para el cargo al cual aspiran. Cuando en las declaraciones se omitan detalles que podrían ser relevantes para identificar posibles conflictos de intereses, deben activarse procedimientos disciplinarios.

En este sentido, se recomienda adoptar un código de conducta estatutario para lobistas que incluya la consulta directa con todos los actores relevantes y partes interesadas para su elaboración. A su vez, el código tiene que explicitar las normas de conducta fundamentales, sobre todo en materia de honestidad y prevención de la influencia indebida.

El ente que citamos impulsa a tomar medidas adicionales para instar a los lobistas a que, de manera voluntaria, adopten, den a conocer y comuniquen compromisos éticos adicionales, incluso a través de acciones colectivas. Tales compromisos deberán estar respaldados por mecanismos internos de control y sanción e integrarse en su estrategia más amplia de responsabilidad social empresarial, conocida como RSE, y gobernabilidad.

A su vez, tanto grupos de presión como el público en general, deben poder acceder de manera abierta y justa a los procesos de toma de decisiones públicas, lo cual posibilitará una diversidad de aportes, mejores políticas y, en definitiva, una democracia más representativa y digna de confianza.

Este proceso de consulta pública debe incluirse en un marco jurídico, integrado por una ley o conjunto de leyes que prevea los distintos medios para la participación pública en la formulación, implementación y evaluación de políticas y leyes, incluidos los plazos y los mecanismos concretos para difundir información sobre reuniones públicas, las normas para asistir y participar en las mismas, así como los instrumentos y las herramientas para presentar comentarios y opiniones sobre políticas concretas.

Otro asunto importante tiene que ver con la igualdad de oportunidades. En este sentido, las autoridades públicas tienen que garantizar la participación equitativa a los distintos grupos de interés y a la sociedad en general. En caso de denegar alguna participación, las autoridades públicas deben ofrecer una justificación escrita ante la negación del derecho a participar, y quienes sean excluidos deben contar con recursos para apelar dicha exclusión.

También es importante que exista una representación equilibrada de los órganos de expertos y asesoría. Antes de desarrollar cualquier trabajo en este sentido, se exigirá a expertos que manifiesten sus intereses y afiliaciones relevantes para los temas que van a ser tratados.

Bien, en este punto, quizás se pregunten, ¿qué sucede a nivel de Supervisión, Gestión y Sanciones de los lobistas? Les contamos. Se deben prever medidas suficientes de supervisión y apoyo para la aplicación de las regulaciones sobre lobby, así como también sanciones efectivas para aquellos supuestos de incumplimiento.

En este sentido, la organización propone la conformación de un órgano o un mecanismo coordinado independiente, con mandato específico y recursos suficientes, que se ocupe de las siguientes cuestiones:

- Primero, gestionar el registro de actividades de lobby,
- También, examinar posibles conflictos de intereses,
- cotejar y dar a conocer la ubicación de información divulgada proactivamente,
- monitorear el cumplimiento, incluida la verificación proactiva y auditorías no programadas de los informes,
- efectuar un seguimiento de las denuncias, e investigar presuntos incumplimientos y anomalías,
- Y, por último, prestar consultoría y definir disposiciones reglamentarias adicionales cuando exista un mandato que lo habilite.

Asimismo, este órgano o mecanismo debería además ofrecer orientación y capacitación a lobistas y cargos públicos con respecto a la aplicación de las leyes relevantes; analizar tendencias e informar sobre sus hallazgos; comunicar novedades al público y a los profesionales del sector; y promover mejores prácticas en el sector.

Es importante que también exista un mecanismo de denuncia debidamente publicitado, que permita a cualquier persona comunicar los incumplimientos, ya sea en forma manifiesta, confidencial o anónima, y que la persona sea informada sobre el resultado concreto de la denuncia, supeditado a eventuales limitaciones relativas a privacidad.

En este sentido, la organización Transparencia Internacional hace hincapié en que deben existir sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en casos de violación de las normas sobre lobby por parte de lobistas y cargos públicos. Tales sanciones tendrán distintos grados de severidad, incluida la posibilidad de sanciones penales, la exclusión, temporal, del registro y procedimientos disciplinarios para cargos públicos. También podrá publicarse el nombre de los sancionados, así como información sobre sus empleadores.

Como podemos ver, estos estándares internacionales proponen un lobby ético, para fomentar un diálogo más eficaz con los responsables de tomar decisiones, y en el largo plazo, mejorar la reputación del lobby como profesión; además de crear una competencia en igualdad de condiciones.

Diplomacia corporativa

Es momento de que abordemos el concepto de diplomacia corporativa. Para ello volvemos a citar el trabajo realizado por Rafael Calduch, en su publicación “Dinámica de la Sociedad Internacional”. Avancemos.

Calduch cita al publicista francés Paul Pradier-Fodéré, quien en 1889 señaló que: “la diplomacia efectivamente despierta la idea de gestión de los asuntos internacionales, de conducción de las relaciones exteriores, de administración de los intereses nacionales de los pueblos y de sus gobiernos en sus contactos materiales sean pacíficos u hostiles”. Es decir que se está hablando de alianzas y uniones, o de construcción de espacios de poder y negociación.

En este sentido, los autores coinciden en que esta definición no sólo destaca algunas de las funciones de la diplomacia, sino que subraya claramente su carácter instrumental al servicio de los intereses, tanto de los gobiernos como de los pueblos, manifestando la posibilidad de divergencias entre ambos; y, por último, la necesidad de la diplomacia incluso bajo circunstancias bélicas.

Siguiendo con esta línea de razonamiento, coincidimos con el jurista Eduardo Vilariño Pintos, quien define a la Diplomacia como “aquella actividad ejecutora de la política exterior por parte de un sujeto de derecho internacional, llevada a cabo por órganos y personas debidamente representativos del mismo, ante otro u otros sujetos de derecho internacional para, por medio de la negociación, alcanzar, mantener o fortalecer transaccionalmente la paz; teniendo como finalidad última hacer posible, con tales medios, la construcción o existencia de una comunidad internacional justa que, a través de la cooperación, permita el pleno desarrollo de los pueblos”.

Es decir que, si bien la diplomacia siempre significó conducir relaciones oficiales, normalmente bilaterales, entre Estados soberanos, en los últimos dos siglos, sobre todo a partir de la expansión en ultramar que dio lugar a la aparición de las multinacionales primigenias, se produjo un impulso en su ejercicio, abarcando desde cumbres y conferencias internacionales, diplomacia parlamentaria, actividades de entidades supranacionales y subnacionales; hasta la diplomacia no oficial de organismos no gubernamentales, e incluso el trabajo de servidores civiles y de corporaciones.

Así, hoy en día, podemos hablar de la diplomacia corporativa, cuyo nacimiento está muy marcado por tres factores. Ellos son: el desarrollo de la diplomacia moderna, la expansión de las primeras multinacionales y corporaciones transnacionales, y los intercambios económicos que estas propician.

Tal y como explica Paul Krugman en su obra “Economía Internacional”, no es hasta pasada la Segunda Guerra Mundial cuando las empresas multinacionales empiezan a ganar peso en el panorama económico mundial. Al respecto, Krugman dice: “...desde la década de 1970, aproximadamente la tercera parte de las exportaciones estadounidenses, y más del 40% de las importaciones, se han producido en la forma de ventas de una unidad de una multinacional a otra unidad”.

Por lo tanto, es a partir de los años 70 cuando empieza a desarrollarse el concepto de diplomacia corporativa, tal y como lo conocemos en la actualidad: es decir, una respuesta de las corporaciones ante su necesidad de una política exterior a medida, para afrontar sus propias circunstancias. Unas circunstancias peculiares y únicas, utilizando las palabras de Henry Kissinger en Diplomacia.

Detengámonos en la evolución de la diplomacia corporativa. Este tipo de diplomacia cuenta con tres períodos de fuerte desarrollo: en primer lugar, con las revoluciones industriales; le sigue la era post Segunda Guerra Mundial; y, finalmente, los años 70. Sin embargo, realmente alcanzó su cumbre gracias a los diferentes procesos de globalización de principios de los 90.

En efecto, las relaciones de las empresas empiezan a tomar una nueva dimensión, cuando empiezan a sacar parte de sus operaciones fuera de su país de origen, ya sea a través de una filial de la corporación, o a través de la subcontratación a una empresa extranjera. En cualquier caso, y siguiendo este esquema básico, podemos afirmar que las corporaciones transnacionales comienzan a enfrentarse a realidades que le son, en su mayor parte, ajenas y desconocidas.

De esta forma, las empresas se enfrentan a la tesitura de tener que desarrollar estrategias proactivas, establecer protocolos de actuación, determinar mecanismos de recogida de información, consolidar vínculos sólidos con los agentes socioeconómicos que intervienen en su actividad diaria y otras actuaciones, que en conjunto configuran lo que denominamos la diplomacia corporativa.

El ejercicio de la diplomacia corporativa responde a la necesidad de afrontar fundamentalmente tres hechos. Ellos son:

- En primer lugar, el auge de las multinacionales o corporaciones transnacionales, y la necesidad de establecer un lenguaje adecuado a sus diversos entornos.
- Le sigue la existencia de un ecosistema propio y único para esa relación empresa-mercado, y la incapacidad de los estados de desarrollar una política exterior capilar.
- Y, por último, una creciente globalización que favorece una paulatina desaparición de las barreras a la internacionalización y una mayor competencia entre las empresas.

Llegados a este punto, y parafraseando al consultor Michael Watkins, podemos afirmar que la diplomacia corporativa es el papel que juegan los ejecutivos a la hora de representar los intereses corporativos, a través de la negociación y la creación de alianzas con agentes clave, incluyendo gobiernos, analistas, medios de comunicación y ONGs”.

Por otro lado, el profesor Juan Manfredi Sánchez indica que la diplomacia corporativa es el desarrollo instrumental de la estrategia que ordena la relación con los poderes públicos y privados. Y consiste en la defensa de los intereses mediante el empleo de herramientas propias del ejercicio diplomático. Es decir que las empresas se convierten en organizaciones diplomáticas, sin menoscabo de otras actividades convencionales de las relaciones económicas internacionales.

Entonces, trasladado al ámbito de las organizaciones privadas, entendemos que la diplomacia consiste en el establecimiento de relaciones con terceros, con capacidad de acción o toma de decisiones, con el ánimo de resolver problemas propios y ajenos; que acompañen con la creación de marcos comunes de trabajo y la generación de confianza.

A su vez, en la arena internacional, la actividad diplomática ha dejado de ser monopolio de los estados, cobrando sentido a partir de que se descubren sus funciones básicas de representación, protección y promoción de los intereses; siendo la negociación la vedette de la actividad. Y es que cuando hablamos de negociación, hacemos alusión a la capacidad de llegar a acuerdos sostenibles en el tiempo y que sean capaces de generar ventajas competitivas concretas y sólidas.

De esta manera, la función diplomática justamente se sustenta en la capacidad de interlocución con distintos grupos de interés que, probablemente, presentan problemas y voluntades divergentes.

Con relación a este punto, es fundamental la dimensión humana, la capacidad de entender los asuntos en clave personal. La experiencia nos indica que las estrategias personales que abogan por un resultado que combine los intereses de todas las partes obtienen mejores rendimientos a largo plazo. La visión a largo plazo redundará en la buena reputación de la compañía y en su legitimidad para operar en los mercados.

En sentido estricto, la imposición de voluntades no conduce más que a victorias puntuales, pero no a la creación de valor. De ahí, la importancia de gestionar las relaciones con los reguladores en sus distintos niveles de actuación, ya sea local, nacional o internacional; ya que este punto consiste en conocer cuáles son las necesidades del legislador y del entorno afectado, así como la interpretación de las tendencias de cambio.

Por otro lado, es necesario conocer cómo influyen los sindicatos globales en las decisiones laborales. Según la industria o el mercado, su capacidad de influencia en las negociaciones puede ser relevante. Para ello, el diplomático corporativo actúa como un “director de orquesta” que busca la armonía. Se guía por la inteligencia directiva, no solo por la cuenta de resultados o la burbuja del resultado de cada trimestre.

Basándonos en la visión del especialista Juan Manfredi, podemos decir que este tipo de liderazgo favorece el presidencialismo, el protagonismo del empresario que proyecta su personalidad, teje una red de contactos al servicio del negocio y que genera un entorno de confianza. La alta dirección acompaña las decisiones, pero si se pretende que la diplomacia privada sea exitosa debe contar con el respaldo y la ejecución del primer ejecutivo.

La diplomacia corporativa, por lo tanto, nace para cubrir las necesidades de liderazgo en las organizaciones globales, siguiendo el patrón propio de la diplomacia internacional y, al mismo tiempo, de los servicios diplomáticos nacionales.