

# Recomendaciones anticorrupción para empresas de propiedad del Estado

Este documento contiene un resumen de la Guía anticorrupción de NRGi para socios de empresas de propiedad del Estado (EPE). La guía completa y la información sobre cómo fue desarrollada se encuentra en [resourcegovernance.org/soe-anticorruption](https://resourcegovernance.org/soe-anticorruption)

Las empresas de propiedad del Estado (EPE) de los sectores del petróleo, el gas o la minería deberían considerar la adopción de las medidas recomendadas en este documento como parte de sus acciones para prevenir la corrupción.

Las EPE de petróleo, gas y minería son muy diversas. Algunas poseen sistemas anticorrupción y están sujetas a leyes antisoborno y anticorrupción que se aplican activamente. La presente guía ofrece a las EPE diversos métodos para apoyar procesos bien establecidos en vista de las tendencias predominantes para combatir la corrupción y de implementación de buenas prácticas. Muchas EPE pequeñas, y aquellas con menos operaciones comerciales, manejan una menor cantidad de políticas, capacidades y recursos anticorrupción. Para las EPE más pequeñas y de menor capacidad, la guía ofrece puntos de partida posibles para iniciar un camino hacia el desarrollo de sistemas de integridad más sólidos.

Estas EPE quizás prefieran elegir algunas prioridades de entre las recomendaciones, a fin de poder centrar sus esfuerzos durante una etapa inicial.

Lograr avances en estos frentes ayudará a las EPE de todos los tamaños a inspirar confianza entre los inversores, atraer socios y proveedores comprometidos con la integridad, mejorar su eficiencia operativa, reducir costos, evitar controversias y proteger a sus países frente a los daños que puede causar la corrupción.

Las cinco recomendaciones que se describen a continuación son un complemento de la guía adjunta, destinada a las empresas del sector privado que trabajan con las EPE, y están en consonancia con las cinco secciones de esta guía. La acción tanto del sector privado como de las empresas de propiedad

## Guía anticorrupción para socios de empresas de propiedad del Estado

del Estado resulta crucial para reducir los riesgos de corrupción.

Recomendaciones para las empresas del sector privado que trabajan con EPE:

- ▶ Realizar consultas con las partes interesadas del sector extractivo.
- ▶ Centrarse en vulnerabilidades específicas de corrupción evidentes en el sector extractivo, tomando como base el análisis de decenas de casos de corrupción del pasado que involucraron a las EPE en lugar de un abordaje exhaustivo a la gestión de los riesgos de corrupción.
- ▶ Incluir medidas concretas orientadas principalmente a su adopción por parte de la gerencia de las EPE, mientras que algunas otras fuentes de esta guía apuntan a los propietarios gubernamentales de las EPE.
- ▶ Basarse en las reformas recientes de las EPE, en las buenas prácticas de otras industrias y en diversas fuentes orientadoras con recursos valiosos y complementarios enfocados en las funciones que han desempeñado las EPE en sus países de origen. Cuando una EPE funcione en el extranjero, regirán las demás secciones de esta guía.

NRGI tiene previsto interactuar con las EPE durante su proceso orientado a mejorar sus sistemas de integridad y agradece los comentarios e intercambios acerca de las recomendaciones que se presentan a continuación.

## Recomendaciones

*Nota: Para los fines de esta guía, las empresas del sector privado que se asocian con EPE se denominan “empresas”, mientras que las empresas de propiedad del Estado se denominan “EPE” (aunque también sean empresas).*

### **SI. Adoptar y anunciar públicamente prácticas de gobernanza que demuestren el compromiso de la EPE con la integridad en las operaciones**

Adoptar estas medidas fundamentales ayudará a las EPE a prevenir la corrupción, mostrando, a su vez, a los inversores, socios, proveedores, empleados y el público en general su compromiso con la integridad. Tanto la OCDE como el Banco Mundial y la guía de cumplimiento para empresas privadas desarrollan estos temas con más detalle.

#### **SI.1. Gobernanza corporativa**

Un marco sólido y bien definido para la gobernanza corporativa puede ayudar a aislar a las EPE y sus operaciones de los planes políticos y personales. Para ello se requiere un consejo independiente, profesional y con capacidad de acción. En particular, las partes interesadas enfatizan el valor de contar dentro del consejo con un comité activo de auditoría, funciones independientes para el presidente del consejo y el director ejecutivo, también que el proceso de nombramiento del director ejecutivo

## Guía anticorrupción para socios de empresas de propiedad del Estado

esté a cargo del consejo. Los accionistas de la EPE deberían estar identificados y tener sus roles y responsabilidades bien definidos. Los nombramientos del consejo y del personal directivo deberían seguir procesos meritocráticos bien definidos que hagan énfasis en la especialización técnica, más que en las conexiones políticas. De forma periódica, la EPE debería someterse a auditorías externas e independientes, cuyos resultados deberían publicarse. Cuando la EPE desempeñe una función tanto normativa como comercial, debería explicar claramente cómo evita los posibles conflictos entre ambas atribuciones.

### SI.2. Políticas y prácticas anticorrupción

La EPE debería implementar códigos de conducta o políticas similares que aborden temas tales como la debida diligencia de terceros y la adquisición de bienes y servicios (consulte la Recomendación S3), la remuneración del consejo directivo y de la alta gerencia, los conflictos de interés (consulte la Recomendación S3), el nepotismo, los sobornos, los pagos de facilitación, los obsequios y hospitalidad, las contribuciones políticas, las donaciones y patrocinios benéficos, las solicitudes ilícitas y el chantaje.

La EPE debería crear, además, un canal anónimo para informar sospechas o inquietudes, como una línea directa para denunciantes, y proteger de represalias a toda persona que plantee un problema. La EPE debería buscar asociarse con firmas que compartan su compromiso de trabajar para lograr altos estándares de integridad. Se debería exigir contractualmente a los terceros de las EPE que respeten sus políticas anticorrupción y se debería supervisar el cumplimiento de estas políticas.

La EPE debería tener un sector dedicado exclusivamente al cumplimiento, con personal profesional, que funcione de manera independiente, que cuente con el apoyo visible de la dirección y que tenga acceso directo al consejo directivo. Para proteger su independencia, es importante separar esta función de las unidades comerciales y de adquisiciones. También, es importante que exista una unidad de auditoría interna, calificada y con capacidad de acción. La EPE debería analizar periódicamente la eficacia de sus medidas anticorrupción mediante un proceso en el que participe el consejo directivo.

No hay sustituto para una cultura organizacional que priorice la ética y la integridad a partir de una sólida dirección desde arriba. Toda la alta gerencia, el personal relevante y los proveedores de alto riesgo deberían recibir capacitaciones periódicas sobre las políticas y prácticas anticorrupción.

### SI.3. Transparencia

El estándar de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) es una buena referencia para la transparencia de las EPE. Sus requisitos abarcan la difusión de sus contratos, pagos, transferencias financieras hacia y desde el Gobierno, venta de materias primas, préstamos respaldados con recursos y gastos cuasifiscales.

La EPE debería publicar, además, sus informes anuales y estados financieros auditados.

Para ayudar a prevenir la corrupción, la EPE debería divulgar también políticas minuciosas anticorrupción, como el código de ética que deben respetar los empleados y terceros. Debería priorizar también la transparencia de los procesos de alto riesgo que han demostrado ser vulnerables a la corrupción en muchos países, como las adquisiciones, la participación local, la comercialización de

## Guía anticorrupción para socios de empresas de propiedad del Estado

materias primas y los programas sociales. Por ejemplo, en los casos de comercialización de materias primas, la EPE debería divulgar las reglas y contratos que rigen la venta de materias primas, la información sobre licitaciones, con listas de empresas preseleccionadas y seleccionadas, el comprador, el volumen, el precio y la fecha de cada venta individual.

Además, la EPE debería informar quiénes son sus beneficiarios reales, así como la denominación jurídica del organismo, departamento u oficina estatal que posee la participación.

También, debería identificar a sus filiales y consorcios y trabajar con el fin de divulgar los nombres y beneficiarios reales de las entidades con participación en tales entidades.

### SI.4. Participación y supervisión

La EPE debería solicitar y respaldar la aplicación de medidas activas de supervisión y de participación de las partes interesadas, incluso entre los accionistas de su Gobierno, la legislatura, las instituciones de control, tales como las comisiones anticorrupción y las instituciones supremas de auditoría, los medios de comunicación, los grupos de la sociedad civil y el público. Para fomentarlas, la EPE debería participar activamente en el proceso EITI del país, cuando corresponda, o celebrar reuniones periódicas con las partes interesadas relevantes. Como señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los representantes de la EPE deberían “abstenerse de emprender acciones que sirvan para reprimir o restringir las libertades civiles, como la libertad de criticar o investigar, de las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, los representantes del sector privado, el público y los medios de comunicación”.

### SI.5. Investigaciones y sanciones por conductas corruptas

Cuando existan alegatos creíbles de corrupción, la EPE y su Gobierno deberían investigar, aplicar las

## Guía de aplicación y sanciones de la OCDE

La corrupción debe combatirse con sanciones adecuadas. *Las Directrices en materia de Lucha Contra La Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas* de 2019 de la OCDE ofrece una orientación valiosa en este aspecto:

*“Las sanciones civiles, administrativas o penales de la corrupción y otros actos ilegales deberían ser de aplicación efectiva, además de proporcionales y disuasorias. Deberían aplicarse tanto a personas físicas como jurídicas, las EPE entre ellas...”.*

Deberían desarrollarse procedimientos transparentes para garantizar que todas las irregularidades detectadas en las EPE y relativas a estas se investiguen y enjuicien según sea necesario, de acuerdo con los procedimientos legales locales. La aplicación de cláusulas en el marco legal debería ser rigurosa y sistemática, y garantizar que las EPE no reciban una ventaja indebida ni se las proteja a causa de sus titulares. Además:

- i. Las autoridades supervisoras, regulatorias y de cumplimiento de la ley deberían poseer la autoridad, integridad y los recursos necesarios para cumplir sus deberes de manera profesional y objetiva, respetando, a la vez, todas las garantías procesales y los derechos fundamentales. Además, sus sentencias deberían evitar cualquier demora indebida y, según corresponda, explicarse de manera transparente y en detalle.
- ii. La investigación y el enjuiciamiento de los casos de corrupción o toda acción ilegal relacionada que involucre a las EPE no deberían verse influenciadas por cuestiones relativas al interés económico nacional, el posible efecto sobre las relaciones con otro Estado o la identidad de las personas físicas o jurídicas implicadas.
- iii. Los organismos estatales relevantes deberían cooperar plenamente con las investigaciones que involucren a las EPE o al Estado como propietario empresarial, y deberían animar a que las EPE hagan lo propio.

Cuando se detecten prácticas irregulares o de corrupción, la entidad propietaria debería contar con procesos para el seguimiento de las EPE que permitan disminuir la reincidencia. Esto podría incluir, entre otras cosas, animar a la EPE a desarrollar un plan de acción basado en un análisis de causas subyacentes y comunicar las lecciones aprendidas a toda la línea jerárquica de la EPE. El Estado debería evaluar, por tanto, la necesidad de reformar las EPE o el ejercicio de sus deberes”.

*Fuente: OCDE, Directrices en materia de Lucha Contra La Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas (2019), 31.*

sanciones disuasivas pertinentes y emprender un proceso de reparación y reforma.

En el sector extractivo, una gran cantidad de casos de soborno por parte de extranjeros, entre otros procesos judiciales, han revelado denuncias verosímiles de que los funcionarios de las EPE participaron en actos de corrupción, pero muchos de esos funcionarios no enfrentaron una investigación seria ni sanciones en sus países de origen. Para desalentar la corrupción, la EPE y sus propietarios gubernamentales tienen la responsabilidad de actuar cuando surjan sospechas de corrupción, aunque involucren a sus propios funcionarios o partidos políticamente poderosos.

La EPE debería establecer procedimientos para gestionar denuncias, hacer un seguimiento riguroso y cooperar con las investigaciones de las autoridades legales. Las fuerzas del orden en el país de la EPE también desempeñan un importante papel. El recuadro de arriba contiene más información sobre el tema, proveniente de la OCDE.

## S2. Reducir el uso de agentes de alto riesgo por parte de las empresas que deseen trabajar con las EPE

Los agentes han aparecido involucrados en muchos casos de corrupción con diversas EPE, en particular cuando las empresas los usan para obtener negocios de una EPE. (Consulte la Sección 2). Para reducir la cantidad de estos actores de alto riesgo, la EPE debería reducir la necesidad de que las empresas del sector privado utilicen agentes, especialmente en sus procesos de adquisiciones y

## Guía anticorrupción para socios de empresas de propiedad del Estado

negocios de comercialización de materias primas. Para los agentes restantes, la EPE debería adoptar controles adicionales.

Aunque las definiciones pueden variar, el término “agente” suele referirse a personas u organizaciones externas que representan a una empresa o actúan en su nombre.

### S2.1. Realizar un mapeo y supervisar el uso de agentes

Hacer un mapeo de los agentes que buscan obtener negocios de una EPE permitirá que la EPE comprenda la situación actual y tenga una referencia para sus iniciativas orientadas a reducir el uso de agentes. Un seguimiento del uso de agentes permite también que la EPE detecte prácticas sospechosas, como cuando las empresas usan agentes de desarrollo comercial sin experiencia o calificaciones, o cuando varias empresas usan al mismo agente en maneras que parecen ser anormales. Para orientar este relevamiento, la EPE podría solicitar que los proveedores, operadores y demás entidades relevantes informen si usan o no agentes y, en caso de hacerlo, que revelen su identidad. Por ejemplo, Petrobras exige a los posibles proveedores que suministren esta información para poder participar en sus licitaciones. Toda medida orientada a efectuar un mapeo de agentes debería analizar si otras entidades, por ejemplo consultores o socios inversores locales, están desarrollando funciones de agente, ya que esto también puede suponer riesgos de corrupción. La Sección 2.1 contiene una guía para categorizar las funciones de los agentes.

### S2.2. Considerar la posibilidad de prohibir que los candidatos usen a los agentes de desarrollo comercial como representantes

Los riesgos de corrupción son altos cuando en las adjudicaciones o licitaciones participan muchos intermediarios que buscan influenciar a los funcionarios de la EPE. La EPE podría optar por prohibir que operadores, proveedores u otros terceros empleen a agentes en ciertas circunstancias. Tal prohibición debería tener un alcance específico, así como definiciones claras. Por ejemplo, la EPE

### Ejemplo de prohibición del uso de agentes

La empresa estatal petrolera de Abu Dhabi incluyó la siguiente cláusula de prohibición del uso de agentes en sus *Términos y condiciones generales para la venta de petróleo crudo* de 2021:

“19.3 El Comprador expresa que:

- (a) celebra el presente Contrato sin la ayuda ni intervención, directa o indirecta, de ningún operador, intermediario, agente comisionado ni persona, firma o corporación similar alguna (denominado en adelante como “Agente”);
- (b) ni el Comprador ni ninguna de sus filiales, directores, responsables, empleados, agentes, representantes y consultores han contratado los servicios de ninguno de los Agentes

mencionados con el fin de ejercer u obtener una influencia indebida en relación con este Contrato; y

- (c) ni el Comprador ni ninguna de sus filiales, directores, responsables, empleados, agentes, representantes o consultores han pagado ni adeudan ningún honorario ni compensación de Contratista a ningún Agente en relación con este Contrato”.

podría prohibir que las empresas usen agentes como representantes para obtener negocios nuevos de la EPE o para concretar ciertas ampliaciones contractuales, renovaciones o aprobaciones normativas. Este tipo de prohibiciones alcanzaría también a los agentes que desempeñen funciones más amplias de representación, como buscar nuevas oportunidades comerciales, hacer presentaciones, negociar o adquirir información en nombre de la empresa u otras actividades que impliquen una interacción con funcionarios.

Varias empresas estatales petroleras han tomado medidas en este sentido, como se ejemplifica en el Cuadro 2. Estas medidas solo serán factibles si la EPE da los pasos necesarios para establecer un terreno de piso parejo que sea abierto y accesible para nuevos competidores, por ejemplo, ofreciendo a los participantes potenciales información clara y exhaustiva sobre el proceso de licitación.

### **S2.3. Reducir la necesidad práctica de utilizar agentes**

En ciertos casos, las empresas utilizan agentes cuando los sistemas de adquisiciones son confusos, se comportan de manera impredecible o están desactualizados, o cuando las decisiones de adjudicación son discrecionales y exigen ganarse el favor de funcionarios específicos de la EPE o de otras figuras influyentes. Adoptar procesos transparentes, estandarizados y digitalizados, así como el uso de licitaciones abiertas en ámbitos tales como adquisiciones y solicitudes de aprobación, reducirá la necesidad de agentes locales, así como el riesgo de sobornos y pagos de facilitación. Las empresas serán capaces de competir por las oportunidades y obtener las aprobaciones necesarias sin contratar a una persona con información privilegiada que las ayude a moverse por el sistema. Por ejemplo, las empresas no deberían tener que contratar a un agente para que entregue directamente a la EPE copias físicas de los documentos de la licitación.

En otros lugares, las empresas suelen contratar a agentes para cumplir los requisitos de participación local de las EPE. La EPE podría evaluar si estos agentes están realmente cumpliendo los objetivos del programa de participación local, como aumentar la capacidad comercial a nivel local o si el uso de agentes solo está beneficiando a unas pocas personas bien conectadas, generando así riesgos de corrupción y elevando los costos de la industria. Si ocurre esto último, la EPE debería tomar medidas para reducir el uso de agentes.

### **S2.4. Cuando se mantenga la participación de agentes, adoptar controles y evitar prácticas de alto riesgo**

Si las empresas siguen empleando agentes para interactuar con la EPE, esta puede tomar medidas para reducir los riesgos de corrupción, por ejemplo:

- ▶ Publicar una política que detalle el enfoque de la EPE hacia los agentes.
- ▶ Solicitar que las empresas que se registren para competir en una licitación u otro proceso de adjudicación identifiquen a todos los agentes comerciales que utilicen y que ofrezcan una justificación para tal uso. Obtener esta información podría ser un paso estándar del proceso de precalificación o solicitud de terceros. Si una EPE asigna niveles de riesgo a terceros como parte de su sistema de debida diligencia, entonces, el uso de agentes puede considerarse un factor de riesgo que orienta la evaluación de riesgos en general. El cuadro a continuación contiene más detalles sobre la manera en que Petrobras implementa una medida similar.
- ▶ Profundizar el escrutinio cuando las empresas usen agentes, por ejemplo, aplicando una debida diligencia más exhaustiva a las empresas y agentes, analizando si el agente está prestando un servicio legítimo y si tiene conexiones con personas políticamente expuestas (PPE).
- ▶ Solicitar que todas las entidades que participen en una licitación o contrato, incluyendo a los agentes, acepten respetar medidas anticorrupción.
- ▶ Crear y publicar un registro de agentes en el que sean aceptados solo los que cumplan los criterios de integridad y capacidad. El registro podría incluir el nombre del agente y sus representantes, beneficiarios reales, clientes y el tipo de servicio que presta.
- ▶ Prohibir que las empresas interactúen con agentes que tengan un conjunto predeterminado de señales de alarma. (Consulte la Recomendación S3.4 a continuación).
- ▶ Desalentar los honorarios propensos a la corrupción, como las tasas de éxito, publicando niveles estándar de honorarios para ciertos servicios.
- ▶ Solicitar al personal de la EPE que se reúna con proveedores para explorar nuevas oportunidades de negocios (p. ej., una licitación futura o actual) que asista con más de una persona y presente un informe escrito sobre la reunión.
- ▶ Asegurar la participación del personal de la EPE que interactúe con los agentes. Si los agentes han tenido un rol importante en el sistema durante muchos años, esto suele requerir un desarrollo de capacidades y un cambio cultural en la EPE. El personal de la EPE puede tener relaciones estrechas y de mutuo beneficio con los agentes. La capacitación del personal y la asesoría pueden ser útiles en estos casos.

### **S3. Evitar conflictos de interés y la participación inadecuada de personas políticamente expuestas entre los terceros que interactúen con la EPE**

En muchos países, las EPE han asignado contratos o licencias a entidades conectadas con personas políticamente expuestas (PPE). En ciertos casos, la entidad recibe esta oportunidad gracias a sus credenciales en la industria y la participación de la PPE no genera un conflicto de interés. Pero, en otras ocasiones, la intervención de la PPE lleva a que la EPE trate a la entidad de manera favorable o a que el contrato sea un vehículo para extraer fondos públicos y enviarlos a bolsillos privados.



## Guía anticorrupción para socios de empresas de propiedad del Estado

Las medidas siguientes pueden ayudar a evitar estas situaciones. Estas deberían aplicarse en una amplia gama de procesos de EPE, como adjudicación de licencias y participación de exploración o producción en activos productivos, adquisiciones, acuerdos de comercialización de materias primas, adquisición y venta de activos, programas de participación local y proyectos sociales.

### **S3.1. Adoptar, divulgar y aplicar políticas sólidas de conflictos de interés, “puertas giratorias” y declaración de activos**

Como parte de una política de información disponible al público, la EPE o sus propietarios estatales deberían definir reglas y procedimientos claros para la gestión de conflictos de interés. Las políticas deberían prohibir que los altos ejecutivos de las EPE tengan participación en intereses comerciales del sector o que el personal de las EPE participe en decisiones que involucren a partes relacionadas (p. ej., entidades vinculadas a familiares o asociados). Las políticas deberían prohibir también que funcionarios de las EPE acepten obsequios, atenciones sociales y demás favores de terceros que puedan afectar sus incentivos para actuar en el mejor interés de los accionistas de la EPE. Incluso presuntos o potenciales conflictos de interés pueden dañar la confianza del público en una institución.

La EPE debería implementar restricciones al traspaso de personal entre la EPE y el sector privado, así como exigir que los funcionarios de la EPE esperen un “período de enfriamiento” antes de incorporarse o adquirir intereses de una empresa activa en el sector. Los nombramientos provenientes del sector privado deberían someterse a un escrutinio más detallado, así como a controles de conflictos de interés.

Como complemento fundamental de estas medidas, la EPE debería establecer e implementar una sólida política de divulgación de activos para sus altos ejecutivos y miembros del consejo. Estas políticas deberían aplicarse de forma activa y conllevar sanciones graves y disuasorias en caso de infracción.

Como el personal de las EPE no es la única preocupación, es igual de importante que los demás funcionarios públicos, por ejemplo, aquellos pertenecientes a la presidencia, los organismos reguladores y los ministerios del sector, también estén sujetos a firmes procedimientos de conflictos de interés, “puertas giratorias” y declaración de activos.

### **S3.2. Implementar procesos abiertos, competitivos, basados en normas y transparentes que prioricen la integridad de manera evidente**

La EPE debería buscar la manera de asignar oportunidades comerciales mediante procesos que sean abiertos, competitivos, transparentes y basados en normas. Este sistema limitará la discreción y las oportunidades de ejercer influencias políticas, harán del soborno una práctica menos atractiva y elevarán los criterios de selección financiera y comercial por encima de las preferencias políticas o personales. En particular, la EPE debería evitar todo lo posible las licitaciones de un único proveedor, y usarlas solo tras aplicar procedimientos optimizados de aprobación. Como se ha mencionado antes, los sistemas de adquisiciones electrónicas y otras medidas de digitalización suelen resultar útiles. Para mejorar la transparencia y la supervisión, la EPE debería divulgar toda la información relativa a las etapas de licitación, adjudicación y entrega. Los Principios de Contratación Abierta son una guía útil.

### El enfoque de Petrobras a la “integridad en la debida diligencia” de los proveedores

Tras el escándalo de corrupción *Lava Jato*, basado en adquisiciones de EPE, la empresa estatal petrolera Petrobras emprendió una amplia reforma anticorrupción. Además de aumentar el uso de licitaciones competitivas y de digitalizar más elementos de sus procesos de adquisiciones. Una reforma clave ha sido la manera en la que Petrobras investiga a sus proveedores.

Las entidades que busquen obtener contratos de suministro de Petrobras deben responder primero un cuestionario de integridad en la debida diligencia. El formulario contiene preguntas sobre los siguientes detalles de la entidad:

- ▶ Personal clave y beneficiarios reales.
- ▶ Conexiones con entidades gubernamentales y funcionarios públicos.
- ▶ Registros de corrupción, así como toda investigación a la que haya estado sometida.
- ▶ Programas de ética y cumplimiento.
- ▶ Uso de agentes o intermediarios para obtener nuevos negocios, tanto a nivel general como en relación con Petrobras, y la identidad de cada uno de esos agentes.

Mediante este cuestionario, el equipo de cumplimiento de Petrobras asigna a cada entidad una puntuación alta, media o baja de riesgo de integridad. Desde 2015, ha calificado a más de 30 000 entidades.

Cuando una entidad recibe una puntuación intermedia, el equipo examina la información y aplica controles adicionales. Las entidades que reciben una puntuación alta no son aptas para celebrar contratos con Petrobras (con una lista muy pequeña de excepciones). Muchas entidades cuya puntuación no ha sido adecuada han aplicado medidas para mejorarla. El equipo de Petrobras menciona este registro como evidencia de que el sistema de integridad está fortaleciendo a los proveedores locales, en lugar de perjudicarlos. Durante el primer semestre de 2021, solo el 2 % de los candidatos recibió una puntuación alta.

*Fuentes: Petrobras, “Cuestionario de integridad en la debida diligencia” (2021); Petrobras, “Cómo funciona el procedimiento de licitación” (consultado en 2021); Petrobras, “La integridad en la debida diligencia (IDD)”, presentación en agosto de 2021.*

## Guía anticorrupción para socios de empresas de propiedad del Estado

Además, la EPE debería definir sus estándares de integridad de manera clara y pública, lo que ayuda a comunicar sus expectativas a posibles terceros. Por ejemplo, la EPE debería exigir que todos los terceros respeten sus políticas anticorrupción o estándares equivalentes y poner dichos estándares a disposición del público al inicio de todo proceso de adjudicación.

### **S3.3. Solicitar a todos los terceros que brinden información sobre la titularidad de sus beneficiarios reales, así como información anticorrupción. . Esta información debe ser usada para evitar a las entidades de alto riesgo**

Durante el proceso de precalificación o solicitud, la EPE debería solicitar a todos los terceros que informen sobre lo siguiente:

- ▶ Sus directores, personal directivo y beneficiarios reales.
- ▶ Todo personal o beneficiario real que sea una PPE, según una definición firme de PPE.
- ▶ Si utilizan agentes (consulte el punto S2.4 anterior).
- ▶ Información sobre sus programas anticorrupción y de cumplimiento.
- ▶ Investigaciones o sentencias por corrupción del pasado.

El personal de la EPE debería analizar esta información, verificar si existen terceros de alto riesgo e identificar las señales de alerta que sugieran un posible riesgo de corrupción. Cuando surjan señales de alerta, se debería enviar la transacción a la división de cumplimiento y a la alta gerencia de la EPE para que la revisen. En ciertos casos, la EPE puede avanzar y adoptar controles más rigurosos contra la corrupción para mitigar los riesgos. En otras situaciones, debería negarse a trabajar con la entidad.

Tras el escándalo de corrupción *Lava Jato*, el Gobierno brasileño y la empresa estatal petrolera Petrobras implementaron amplias reformas anticorrupción. El cuadro de arriba describe la manera en que Petrobras analiza los riesgos de corrupción que suponen los proveedores.

### **S3.4. Prohibir trabajar con ciertos tipos de entidades de alto riesgo**

La EPE debería prohibir las interacciones con ciertas categorías limitadas de entidades y publicar estas prohibiciones en su política anticorrupción. Estas categorías deberían abarcar lo siguiente:

- ▶ Entidades que no informen quiénes son sus beneficiarios reales.
- ▶ Entidades cuyo personal clave o beneficiario real sea alguno de los siguientes:
  - ▶ Funcionarios de la EPE o gubernamentales con un conflicto de interés relativo a la actividad que busca desarrollar la empresa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La OCDE define el conflicto de interés como: “un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un funcionario público, donde el funcionario tiene intereses de tipo privado que podrían influenciar de forma indebida el desempeño de sus deberes y responsabilidades como funcionario”. En este contexto, los conflictos pueden asumir muchas formas distintas y resultan más graves cuando el funcionario tiene el poder de tomar decisiones o posee acceso a información privilegiada relativa al negocio que busca obtener una empresa. OCDE: “[Recomendación del Consejo sobre las guías de OCDE para gestionar conflictos de intereses en el servicio público](#)”, OECD/LEGAL/0316. 28 de mayo de 2003.

## Guía anticorrupción para socios de empresas de propiedad del Estado

- ▶ Exfuncionarios que recientemente hayan dejado un puesto de influencia; por ejemplo, en los últimos 24 meses<sup>2</sup>.
- ▶ Personas que infrinjan una prohibición de la EPE o del país productor relativa a que los funcionarios públicos adquieran intereses comerciales<sup>3</sup>.
- ▶ Personas o entidades que hayan recibido una sentencia o que de otra manera creíble se demuestre que han cometido ofensas de corrupción y donde no se haya encontrado evidencia de una reparación adecuada.

### S3.5. Trabajar para divulgar un registro de terceros que contenga la titularidad de los beneficiarios reales

La transparencia sobre la titularidad de los beneficiarios reales se está propagando rápidamente, una práctica anticorrupción esencial que pueden apoyar las EPE del sector extractivo. La EPE debería publicar un registro de los terceros que contrata y que detalle la titularidad de los beneficiarios reales. Para avanzar hacia esta meta, la EPE debería adoptar un enfoque por etapas y comenzar informando sobre la titularidad de los beneficiarios reales de sus socios de consorcios, grandes proveedores y proveedores de alto riesgo.

## S4. Proteger las finanzas de la EPE frente a la malversación

Las EPE suelen tener un papel importante en la recaudación de ingresos, la recepción de cuotas de producción, las aportaciones monetarias, los créditos y los pagos de petróleo crudo, entre otros tipos de pagos. En ciertos casos, los funcionarios de las EPE o de otros organismos públicos han malversado o despilfarrado estos fondos. NRGi analizó 21 casos de corrupción donde se efectuaron desembolsos ilegales o ilegítimos en las EPE de países de Asia, África, Eurasia y América Latina. Algunos de estos desvíos eran claramente ilegales, por ejemplo, cuando los funcionarios redireccionaban los fondos de las EPE directamente hacia sus cuentas privadas. Otros implicaron la asignación de fondos para fines ilegítimos, como contratos con precios inflados adjudicados a empresas con conexiones políticas o gastos decididos por favoritismos antes de que se lleven a cabo contiendas electorales. Si bien algunas de estas prácticas eran legales según la legislación nacional, siguen estando relacionadas con definiciones habituales de corrupción.

Las siguientes medidas anticorrupción deberían complementar las prácticas fundamentales indicadas en la recomendación A, como efectuar auditorías independientes y contar con un comité de auditoría del consejo que tenga capacidad de acción.

### S4.1. Prohibir o evitar ciertas transacciones de alto riesgo

La EPE debería evitar ciertas prácticas que han surgido en diversas tramas de corrupción.

---

2 Esta recomendación no implica que los conflictos de interés desaparezcan tras este periodo. Como señala el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), “La gestión de un cliente que ya no está encargado de una función pública destacada debería basarse en una evaluación del riesgo y no en los límites del plazo establecido”. GAFI: *Guía del GAFI: personas políticamente expuestas (recomendaciones 12 y 22)* (2013).

3 NRGi analizó más de 50 leyes de minería y petróleo y descubrió que cerca de la mitad contenían prohibiciones para evitar que las PPE tengan intereses en el sector. Erica Westenberg y Aaron Sayne: *Escrutinio de la titularidad de beneficiarios reales: medidas prácticas para reducir los riesgos de corrupción en licitaciones de extractivas*, NRGi (2018).

## Guía anticorrupción para socios de empresas de propiedad del Estado

Estas prácticas deberían estar prohibidas o requerir la aprobación de la unidad de cumplimiento, la alta gerencia y el consejo:

- ▶ Aceptar pagos en efectivo.
- ▶ Aceptar pagos de agentes, en lugar de recibirlos de las empresas que representan.
- ▶ Solicitar o permitir que las empresas paguen a terceros los fondos que adeudan a la EPE.
- ▶ Aceptar pagos que infrinjan la legislación aplicable.
- ▶ Usar bancos con un mal registro en el combate del blanqueo de dinero u otras señales de alerta de corrupción.
- ▶ Hacer contribuciones políticas.

Las *Directrices en materia de Lucha Contra La Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas* de la OCDE contiene una orientación más detallada sobre las prácticas de gestión financiera, como aplicar estándares contables de reconocimiento internacional y someterse a organismos de supervisión; por ejemplo, las instituciones supremas de auditoría<sup>4</sup>

### S4.2. Implementar medidas exhaustivas y oportunas de transparencia de pagos y contratos

La transparencia de los pagos es una herramienta pragmática y bien establecida para desalentar la malversación<sup>5</sup>. Sin embargo, la divulgación de los pagos tiene menos probabilidades de disuadir la malversación y facilitar la supervisión pues los datos están disponibles mucho tiempo después de que los fondos han desaparecido.

La EPE debería divulgar los pagos que recibe lo más pronto posible. Mientras adopta un cronograma más rápido, esta notificación debería buscar alinearse con los estándares existentes, como el Estándar EITI, publicando específicamente:

- ▶ Datos a nivel de proyecto de los pagos de empresas de exploración y producción, en consonancia con los estándares de la UE y EITI<sup>6</sup>
- ▶ El texto completo de cada contrato de exploración y producción firmado por la EPE, que ofrece la información contextual necesaria para comprender los datos de pagos.
- ▶ Datos de cada venta de materias primas, como se sugiere en las *Guías EITI para empresas que compran petróleo, gas y minerales a Gobiernos*.
- ▶ Información sobre acuerdos de crédito, con los pagos anticipados a operadores, lo que incluye el acuerdo de crédito en sí tras la firma (en particular, los términos de pago, los honorarios e intereses que se pagarán y el desembolso de fondos) y las actualizaciones periódicas sobre la devolución del crédito por parte de la EPE.

4 OCDE, *Directrices en materia de Lucha Contra La Corrupción e Integridad en las Empresas Públicas*.

5 Cientos de empresas de petróleo y de minería han presentado informes de “pagos a Gobiernos”, gracias a las regulaciones de notificación obligatoria sancionadas en Canadá, la UE, el Reino Unido y otros mercados. Cientos de empresas y más de 50 Gobiernos y EPE han informado pagos a través de EITI. Recientemente, varios comerciantes de materias primas y EPE también han comenzado a divulgar datos sobre pagos por comercialización de materias primas.

6 EITI, *El Estándar EITI* (2019); UE, “Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas” (2013).

### **S4.3. Proteger contra la inflación de costos y la manipulación del precio de las materias primas como medios habituales para la pérdida de ingresos**

En muchos casos de corrupción, las EPE permitieron que ciertas empresas políticamente favorecidas cobraran ganancias indebidas. En la mayoría de los casos, las EPE pagaron precios inflados por los bienes o servicios u ofrecieron términos excesivamente favorables a los comerciantes de materias primas. La EPE debería adoptar auditorías de costos y otras medidas para protegerse activamente contra estas prácticas y para detectarlas.

### **S4.4. Apoyar las iniciativas de rendición de cuentas en el aspecto financiero**

En muchos países ricos en recursos naturales, las EPE reciben y administran una gran parte de los ingresos públicos. Como resultado, las reformas de la administración financiera a nivel público, en especial en cuanto a la contabilidad y la integridad, se beneficiarán de la cooperación de las EPE. Sin embargo, en ciertos casos, las EPE han ocultado datos y obstaculizado las reformas. Para apoyar activamente la reforma, la EPE debería interactuar de manera visible con las partes interesadas, entre ellas organismos gubernamentales como el ministerio de finanzas y la institución suprema de auditoría, los procesos de asociación de EITI y Open Government (si corresponden), las instituciones financieras internacionales, los medios de comunicación y la sociedad civil.

## **S5. Evaluar, junto con los socios, los sistemas anticorrupción del consorcio en función de un conjunto establecido de principios y adoptar medidas que aborden cualquier deficiencia**

Las EPE suelen depender de sus socios de consorcios para prevenir la corrupción, en especial cuando los socios son los que operan los activos de petróleo, gas o minería. Para garantizar que los sistemas anticorrupción de consorcios funcionen correctamente, la EPE podría solicitar a los socios que lleven a cabo una revisión de los principios establecidos. La Sección 5 de esta guía contiene un ambicioso conjunto de principios que los socios de consorcios podrían utilizar al momento de evaluar su enfoque posible o actual hacia el control de la corrupción. Aunque estos principios se centran, sobre todo, en los consorcios dedicados a la producción de petróleo, gas o minerales, son válidos también para los contratos de reparto de producción o los contratos de servicios riesgosos que involucren a las EPE o a consorcios en otros segmentos comerciales, por ejemplo, los de comercialización o construcción.

Algunas de las ideas prácticas de la Sección 5 son especialmente relevantes para las EPE. La EPE puede ayudar a que los socios de consorcios marquen un límite claro entre las funciones comerciales y regulatorias, en lugar de dejarles la gestión de este conflicto potencial. Cuando una EPE no sea el operador del consorcio, podría solicitar al operador que, en sus planes de trabajo, incorpore un ámbito dedicado exclusivamente a evaluar los riesgos de corrupción y a identificar enfoques para la mitigación de riesgos. Si la EPE busca fortalecer su función de cumplimiento, podría solicitar ayuda a los socios más importantes del consorcio para aprovechar su especialización.