



## Uso de las Directrices de la OCDE para combatir la corrupción empresarial

Las Directrices para Empresas Multinacionales, adoptadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), son un conjunto de normas sociales, laborales, ambientales y contra la corrupción desarrolladas para las compañías multinacionales. 40 naciones — 30 miembros de OCDE y 10 Estados no miembros — las han aprobado, como un componente básico de la conducta corporativa responsable de las empresas multinacionales (EMN) basadas en sus territorios o que operan en estos.

Aunque su cumplimiento es voluntario para las compañías, las Directrices han sido útiles para promover la rendición de cuentas de las empresas. Los gobiernos que las adoptan se hallan jurídicamente vinculados por acuerdo intergubernamental a responder a las reclamaciones por presuntas violaciones de las directrices. La sociedad civil ha hecho un uso eficaz de estos lineamientos para enfocar la atención sobre los casos de comportamiento irresponsable y generar medidas correctivas.

### Índice

1. Introducción
2. ¿Qué son las Directrices?
3. ¿Cuánto se ha avanzado?
4. ¿Qué retos quedan por delante?
5. Conclusiones y recomendaciones

La CNUCC se une a la lista de instrumentos jurídicamente vinculantes creados para contrarrestar la corrupción en el sector privado, como la Convención de la OCDE contra el Soborno Transnacional. Ambas convenciones, una vez adoptadas como legislación nacional, convierten en delito el pago de sobornos por parte de las empresas a funcionarios en países extranjeros.

## 1. Introducción









Estas experiencias sugieren que existen razones de peso para fomentar un uso más amplio de dichas Directrices. Hay en particular gran potencial para emplearlas en la lucha contra la corrupción en el sector privado — un área que permanece ampliamente inexplorada.

No son pocos los instrumentos internacionales diseñados para promover la responsabilidad empresarial y normas comerciales intachables. La conciencia del daño económico y social que causan las prácticas empresariales corruptas se ha incrementado drásticamente en años recientes, incitando a tomar medidas por parte de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil (OSC), sindicatos y empresas. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), el primer acuerdo global contra la corrupción que entró en vigor en 2005, es un destacado ejemplo de estos esfuerzos.

Sin embargo, las Directrices presentan algunas ventajas respecto a la CNUCC y a otros mecanismos, pues combinan normas no vinculantes que cuentan con respaldo gubernamental con pautas internacionalmente reconocidas para promover su adhesión a escala mundial. Asimismo, las Directrices han proporcionado a la sociedad civil el espacio para desempeñar un papel proactivo en el fomento de buenas prácticas corporativas, y a los grupos de interés la oportunidad de monitorear la responsabilidad y la rendición de cuentas de las empresas.

## 2. ¿Qué son las Directrices?

Las Directrices se definen como ‘recomendaciones para una conducta empresarial responsable.’ Además de consideraciones generales sobre derechos humanos y sostenibilidad, hay capítulos específicos que se centran en diversos aspectos del funcionamiento de una empresa:

-  divulgación de información;
-  empleo y relaciones laborales;
-  medio ambiente;
-  lucha contra el soborno;
-  intereses de los consumidores;
-  ciencia y tecnología;
-  competencia; y
-  fiscalidad.

La variedad de cuestiones relativas a la problemática de la corrupción que abarcan las Directrices de la OCDE es mucho más amplia que lo que la OCDE y las Naciones Unidas abordan en sus respectivas convenciones contra el soborno y la corrupción. Por ejemplo, la sección de las Directrices que trata de la

lucha contra el soborno (Capítulo VI) aborda los pagos ilícitos entre empresas — un área no cubierta por la Convención de OCDE. Además, recomienda que las compañías ‘introduzcan sistemas de control de gestión que desincentiven la corrupción y las prácticas corruptas’ (ver barra lateral).

Como signatarios de las Directrices, los gobiernos están obligados a establecer un ‘Punto de Contacto Nacional’ (PCN) cuya función consiste en promover, publicitar y monitorear la adhesión a los estándares que fijan las Directrices. En caso de acusaciones de conducta empresarial inapropiada, los PCN deben determinar si las cuestiones planteadas por la parte demandante están dentro del ámbito de las Directrices. Cuando así sea, el PCN debe intentar mediar entre las partes para lograr una solución, publicar los resultados de sus esfuerzos de mediación (incluso si no se alcanza ningún acuerdo) y, si procede, hacer recomendaciones a la compañía sobre cómo modificar sus prácticas de manera que cumplan con las Directrices. Este dispositivo de resolución de conflictos es importante ya que una debilidad frecuente de los códigos de conducta voluntarios es la ausencia de mecanismos de supervisión internos — y mucho menos externos — que lleven a tomar medidas correctivas.

Desde 2000, muchos de los casos de soborno reportados por OSC y sindicatos, han estado vinculados a violaciones de otros estándares contemplados en las Directrices, incluidas áreas como el empleo, los derechos humanos y el medio ambiente. Algunos de los casos ocurridos en años recientes incluyen:

*PCN de Argentina: empresa de servicios francesa en Argentina.* En 2007, Accor Service, una empresa francesa que suministraba “cheques restaurante” y comidas a empresas y gobiernos, fue acusada de intentar sobornar a un legislador argentino. El legislador presentó una reclamación, declarando que la compañía deseaba que él sometiera a revisión de leyes que habrían afectado la demanda de los cheques restaurante. El caso también condujo a pleito contra Accor en Argentina.

*PCN de Australia: centros de detención británicos en Australia.* La filial australiana de la compañía británica Global Solutions Limited (GSL) administraba centros de detención para inmigrantes conforme a un contrato con el gobierno australiano. En 2005, cinco OSC de tres países (Australia, Suiza y el Reino Unido) presentaron una reclamación conjunta ante los PCN de Australia y Gran Bretaña, declarando que la compañía había violado convenciones internacionales de derechos humanos. El PCN australiano inició un diálogo y finalmente la compañía acordó garantizar a expertos externos en materia de derechos humanos un mayor papel en la formación, supervisión y auditoría de su personal.

*PCN de Canadá: filial minera canadiense en Zambia.* La filial zambiana de la empresa minera canadiense First Quantum, como parte de un proyecto de minería, comenzó a desalojar a arrendatarios y a comunidades que llevaban largo tiempo ocupando unos terrenos. La empresa rechazó una propuesta de

## Comprender las Disposiciones Anticorrupción de las Directrices

Según el Capítulo VI (“*Combatir el Soborno*”) las empresas ‘no deberán ofrecer, prometer, dar, ni solicitar, directa o indirectamente, pagos ilícitos u otra ventaja indebida para obtener o conservar un contrato u otra ventaja ilegítima.’

Concretamente, las empresas deben:

1. No hacer pagos ilícitos “a funcionarios públicos o empleados de socios comerciales”. Esto incluye no utilizar ‘subcontratistas, pedidos de compra ni contratos de consultoría’ para canalizar tales pagos.
2. Asegurar que ‘la retribución de los agentes sea adecuada y corresponda exclusivamente a servicios legítimos’.
3. Mejorar ‘la transparencia de sus actividades para luchar contra el soborno’, y fomentar ‘la apertura y el diálogo con el público para promover la sensibilización y co-operación de los ciudadanos en la lucha contra el soborno y la extorsión’.
4. Fomentar ‘el conocimiento y respeto por parte de los empleados de las políticas de la empresa contra la práctica del soborno... mediante programas de formación y procedimientos disciplinarios’.
5. Introducir ‘sistemas de control de gestión, incluidas prácticas financieras, de contabilidad fiscal y de auditoría que prevengan... la existencia de una doble contabilidad o de cuentas secretas’.
6. Eliminar el recurso a ‘contribuciones ilícitas a candidatos a cargos públicos o a partidos políticos’.

### ¿Quiénes apoyan las Directrices?

Desde la adopción de su forma actual en 2000, las Directrices han sido aprobadas por los 30 gobiernos miembros que conforman la OCDE, incluidos Gran Bretaña, Canadá, Alemania, Japón y Estados Unidos.<sup>1</sup>

Diez países no miembros de la OCDE -como Argentina, Brasil e Israel- han adoptado las Directrices como parte de un marco más amplio denominado "Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales".<sup>2</sup>

---

diálogo con los ciudadanos y amenazó con desalojar a los habitantes con la ayuda del ejército zambiano. Oxfam, una OSC internacional, presentó una reclamación ante el PCN canadiense en 2001. Esto motivó que la compañía dejase de amenazar con el uso de la fuerza y aceptara negociar, iniciando un programa de reubicación con el apoyo del Banco Mundial.

*PCN de los Países Bajos: almacén de petróleo holandés en las Filipinas.* En 2006, OSC de Holanda y Filipinas acusaron a Royal Dutch Shell de violar las normas antisoborno, de protección ambiental y de divulgación de información establecidas en las Directrices, en un almacén de petróleo ubicado en una localidad densamente poblada de Manila. El PCN holandés ha mantenido reuniones de mediación con Shell y las OSC y ha enviado una misión de investigación a Manila. Holanda está dando curso legal a una reclamación a pesar de que el mismo almacén es objeto de otro pleito en Filipinas.

*PCN de Noruega: compañía de ingeniería noruega en la prisión de la Bahía de Guantánamo.* ForUM, una OSC noruega, se quejó en 2005 de que una filial de Aker Kvaerner, una compañía de ingeniería noruega, estaba violando las normas de derechos humanos contempladas en las Directrices al brindar asistencia técnica a las instalaciones carcelarias estadounidenses en la Bahía de Guantánamo. El PCN noruego expresó su preocupación por el pobre cumplimiento de las normas de derechos humanos en la base. Asimismo dictaminó que las actividades de la filial 'habían afectado, al menos parcialmente, a reclusos de la prisión' e hizo 'un fuerte llamado' a la compañía para que desarrollara sus propias Directrices éticas.

*PCN del Reino Unido: compañías británicas de explotación de recursos naturales en el Congo.* Basado en las conclusiones de un informe de Naciones Unidas, la OSC británica RAID presentó una reclamación contra seis empresas inglesas ante el PCN del Reino Unido, acusando a las firmas de soborno y explotación ilegal de recursos naturales en la República Democrática del Congo. RAID fue en gran parte excluida de la investigación iniciada en 2004 pero las compañías tuvieron que encarar las acusaciones de soborno. Esto condujo a un debate político sobre la actuación del PCN, que finalmente resultó en el perfeccionamiento de la estructura y operaciones del PCN británico.

### 3. ¿Cuánto se ha avanzado?

Las Directrices han recibido amplio apoyo como un instrumento importante para asegurar la rendición de cuentas empresarial. Entre sus partidarios se cuentan las ocho principales naciones industrializadas (G8), organizaciones empresariales internacionales, OSC, parlamentos nacionales, la Unión Europea (UE) y organismos intergubernamentales.

Una red de PCN en las principales capitales del mundo proporciona a las partes interesadas un mecanismo muy eficaz potencialmente, cuya presencia global



ofrece a sindicatos, OSC y activistas contra la corrupción puntos de acceso para monitorear la adhesión de las empresas a las Directrices y para presentar reclamaciones cuando aquellas fallan en su cumplimiento.

Un número creciente de OSC, incluida TI, se han adherido a las Directrices a fin de poner coto a la corrupción en el sector privado. Las reclamaciones ante los PCN y la incidencia para incrementar su capacidad de respuesta han resultado ser métodos prácticos para mejorar la conducta corporativa e incrementar la conciencia ciudadana sobre la rendición de cuentas de las empresas. Una amplia gama de OSC especializadas en problemáticas ambientales, laborales y de derechos humanos, así como sindicatos, llevan a cabo este trabajo por todo el mundo.

La naturaleza global de las compañías multinacionales se traduce en amplias posibilidades para la cooperación internacional entre OSC, incluidos los capítulos nacionales de TI. En años recientes, OSC del hemisferio sur y entidades afines de la OCDE y otros países industrializados han presentado reclamaciones conjuntas contra entidades corporativas. A principios de 2008, por ejemplo, presuntos abusos laborales por parte de una compañía coreana en las Filipinas llevaron a OSC y sindicatos de ambos países a presentar de manera conjunta una reclamación formal. Unas OSC australianas y colombianas también colaboraron en torno a denuncias de supuestas violaciones de las Directrices en un proyecto minero australiano en Colombia. En el marco del movimiento TI, el capítulo nacional de Alemania ha estado activo en la promoción de las Directrices y ha presentado varias reclamaciones contra empresas alemanas por presunta conducta reprobable dentro y fuera del país (ver barra lateral). El capítulo es miembro también de OECD Watch ([www.oecdwatch.org](http://www.oecdwatch.org)), una red internacional de OSC que cuenta con más de 75 miembros en 41 países para promover la rendición de cuentas empresarial.

#### 4. ¿Qué retos quedan por delante?

A pesar del potencial de las Directrices para producir impactos positivos, no se utilizan frecuentemente como un instrumento para combatir la corrupción empresarial. De los 71 casos denunciados por OSC, sólo 18 han tenido que ver con las disposiciones relativas al soborno incluidas en las Directrices.<sup>3</sup>

Hay varios motivos para explicar el papel relativamente limitado que las Directrices han desempeñado en el freno de la corrupción. El conocimiento de su existencia es aún escaso, a pesar de que los gobiernos signatarios tienen la responsabilidad explícita de divulgarlas. Asimismo, pocas partes interesadas saben el procedimiento o disponen de las habilidades necesarias para presentar una queja ante un PCN, aunque estas carencias están siendo remediadas gracias a la labor educativa de las redes de CSO internacionales.

#### **Programa de las Naciones Unidas 'Petróleo por Alimentos': Reclamación de TI Alemania contra 57 em-presas nacionales**

El capítulo nacional de TI en Alemania ha usado las Directrices de la OCDE para presentar varias quejas dirigidas a rectificar prácticas comerciales corruptas.

En una reclamación presentada en 2007, el capítulo acusó a 57 empresas alemanas de productos médicos, manufactura y transporte, de haber violado las Directrices por haber pagado supuestamente 11,9 millones de dólares en sobornos para obtener contratos en el marco del Programa de las Naciones Unidas 'Petróleo-por-Alimentos' en Irak. La reclamación se sustentó en sólidas pruebas extraídas de un informe de las Naciones Unidas publicado en 2005 que cita los nombres de 2253 empresas, que presuntamente desembolsaron un total de 1800 millones de dólares en pagos ilícitos.

TI Alemania sostuvo que los supuestos pagos ilícitos denostaban una clara violación a gran escala de las Directrices de la OCDE.

Sin embargo, el PCN alemán rechazó el caso por razones técnicas, arguyendo que las firmas alemanas habían estado comerciando con Irak y que el comercio estaba fuera del área de competencia de las Directrices. El PCN determinó que no procedía considerar el caso bajo el prisma de las Directrices, debido a que estaban en curso pleitos contra algunas de las empresas vinculadas a este programa de las Naciones Unidas.

Según Shirley van Buijen, presidente del grupo de trabajo sobre Rendición de Cuentas Empresarial de TI Alemania, la decisión no fue 'en lo absoluto inevitable y mucho menos obligatoria.'

En una carta al ministro de economía, a cuya cartera se supedita el PCN de Alemania, el capítulo rechazó los argumentos del PCN y solicitó al ministro que reconsiderara la destimulación de la reclamación y que la OCDE aclarase el alcance de las Directrices.

## Recursos sobre las Directrices

- OCDE: el sitio Web tiene información sobre las Directrices y documentos relacionados, incluidos los informes anuales de la OCDE acerca de las Directrices y las reuniones de los PCN. De interés particular es el informe anual 2003 sobre las Directrices para las Empresas Multinacionales, que incluye la sección "Fomentar el Rol de las Empresas en la Lucha contra Corrupción". Visite: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

- OECD Watch: la documentación más completa sobre el uso de las Directrices por parte de OSC. La información abarca las actividades de más de 75 OSC en 41 países. Ofrece boletines de noticias, recursos educativos y detalles de casos archivados en inglés. Algunas fuentes están también disponibles en francés, portugués y español. Incluye informes clave como la "Guía de las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Lecciones de reclamaciones previas presentadas por ONG". (2006). Visite: [www.oecdwatch.org](http://www.oecdwatch.org).

- TI Alemania: su sitio Web ofrece información sobre las Directrices y la lucha contra la corrupción de TI Alemania. Contiene textos de reclamaciones, informes de prensa y otros recursos así como datos de contacto en alemán (y algunos en inglés y francés). Vea: [www.transparency.de/corporate-accountability.1149.0.html](http://www.transparency.de/corporate-accountability.1149.0.html).

- Friends of the Earth-Netherlands: Esta organización publicó en 2002 un informe titulado "Using the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: A Critical Starter-kit for NGOs". Para obtener más información, vea: [www.milieudefensie.nl/globalisering/publicaties/ngotoolkit/TK\\_ENG\\_DEF.PDF](http://www.milieudefensie.nl/globalisering/publicaties/ngotoolkit/TK_ENG_DEF.PDF).

Las dificultades para ampliar el uso de las Directrices se ven acentuadas porque el proceso para acceder a la información sobre las actividades internacionales de una empresa resulta complejo y costoso. Además, el apoyo por parte de los gobiernos en el monitoreo del cumplimiento empresarial de las Directrices se ha visto limitado a unos pocos países.

Según OSC, sindicatos y otras partes interesadas, otro obstáculo significativo es la pobre actuación de forma general de los PCN en la promoción de normas corporativas responsables y en el tratamiento de las reclamaciones.<sup>4</sup>

El Comité de Inversiones de la OCDE, aunque capacitado para asumir responsabilidades de supervisión, sólo provee a los gobiernos un asesoramiento general sobre cómo deben constituirse los PCN. No aborda explícitamente las actividades promocionales y su labor de asesoramiento sobre el tratamiento de las reclamaciones ha tendido a ser demasiado escasa y cautelosa para resultar de provecho alguno para los PCN.

Por estas y otras razones, de manera general la acción de los PCN ha sido muy desigual. OECD Watch ha reunido pruebas de la actuación inconsecuente de los PCN y ha hecho un llamado para su "renovación radical". Además, ha señalado que los PCN rara vez participan junto con las empresas en el fomento de las Directrices y que tienden a favorecer a las empresas —por ejemplo, al evaluar si se toman medidas en caso de reclamación.

Las recomendaciones para mejorar la eficacia de los PCN han incluido establecer normas internacionales que rijan su estructura institucional, sus actividades promocionales y de mediación. Algunas sugerencias implican transformar los PCN en paneles cuasi-legales de expertos, similares a tribunales laborales, incrementando su financiación y fortaleciendo su rol supervisor. Se ha propuesto también designar períodos específicos para abordar etapas particulares del proceso de reclamación y mediación. Aunque la OCDE ha tomado en consideración estos cambios, se anticipa fuerte oposición a los mismos por parte de algunos países y organizaciones empresariales.

Otra área que requiere atención es discernir cuáles casos son admisibles según las Directrices. En años recientes se han producido frecuentes enfrentamientos entre los gobiernos y la sociedad civil en torno a esta cuestión. Entre los puntos de desacuerdo principales se puede mencionar: si puede considerarse a una EMN como responsable de las actividades de sus filiales o proveedores, si las Directrices abarcan tanto el comercio como las actividades de inversión, y si un PCN debería considerar un caso cuando la empresa en cuestión está siendo ya investigada por el mismo problema u otro relacionado.

Inquietudes por la manera en que los PCN abordan los casos también han conducido a que los parlamentos nacionales de Gran Bretaña, Canadá, los Países Bajos y otras naciones exijan diversos cambios, lo que en algunos casos

ha producido reformas importantes en la estructura institucional, el financiamiento y los procedimientos operacionales de los PCN.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

Las Directrices constituyen una opción novedosa y relativamente infrautilizada para combatir la corrupción empresarial en cualquier parte del mundo. De amplio respaldo internacional, encarnan un detallado conjunto de principios y recomendaciones a gobiernos para asegurar un comportamiento empresarial responsable, incluidas normas contra la corrupción. También abordan una variedad de temáticas útiles para vincular la lucha contra la corrupción en el sector privado con esfuerzos ligados a las agendas sobre derechos humanos, empleo, medio ambiente y otras cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Sin embargo, la implementación de las Directrices enfrenta serios obstáculos, como el relativo desconocimiento de su existencia por parte de las empresas, la débil actuación de muchos PCN y cierta confusión sobre su alcance y aplicabilidad.

A pesar de estos desafíos, las Directrices brindan una plataforma clave para la sociedad civil. A los activistas contra la corrupción, como los capítulos nacionales de TI, les ofrecen la posibilidad de combatir eficazmente la corrupción del sector privado y establecer alianzas con OSC que trabajan en otras esferas.

Corresponde ahora al movimiento anticorrupción transformar estas oportunidades en acciones. 🌐

Este documento ha sido elaborado por Shirley van Buijen y miembros del Grupo de Trabajo sobre Rendición de Cuentas Empresarial de TI Alemania, en colaboración con el Departamento de Investigación y Políticas de la Secretaría Internacional de TI.

Para obtener más detalles sobre la labor de TI Alemania en torno a la responsabilidad de las empresas, consulte:  
[www.transparency.de/Corporate-Responsabilidad-OECD.1149.0.html](http://www.transparency.de/Corporate-Responsabilidad-OECD.1149.0.html).

Para informarse sobre los esfuerzos de TI en la lucha contra la corrupción en el sector privado, visite:  
[www.transparency.org/global\\_priorities/private\\_sector](http://www.transparency.org/global_priorities/private_sector).

Para obtener más información sobre este documento de trabajo y otros de la serie, contacte a Craig Fagan en la Secretaría Internacional de TI:  
[plres \[at\] transparency.org](mailto:plres@transparency.org).

## TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Teléfono:

**+49-30-343820 -0**

Fax

**+49-30-347039 -12**

Secretaría Internacional

**Alt-Moabit 96**

**10559 Berlin**

**Alemania**

### Referencias:

<sup>1</sup> Los 30 países integrantes de la OCDE son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

<sup>2</sup> Países no miembros de la OCDE que han adoptado las Directrices son: Argentina, Brasil, Chile, Egipto, Estonia, Israel, Letonia, Lituania, Rumania y Eslovenia.

<sup>3</sup> Ante los PCN se han presentado más de 185 reclamaciones. Se trata de una cifra aproximativa proporcionada por TI Alemania, con base en datos de la OCDE y estadísticas del Comité de Asesoramiento a Sindicatos (TUAC) y de OECD Watch (hasta marzo de 2008). Esta cantidad está probablemente subestimada, pues de acuerdo con estas fuentes las estadísticas no abarcan todos los casos.

<sup>4</sup> John Ruggie, representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas para cuestiones de Derechos Humanos y corporaciones transnacionales escribió en un informe de abril de 2008 al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que, aunque los PCN constituyen un importante instrumento para la mejora de la responsabilidad empresarial, 'la experiencia sugiere que en la práctica no han alcanzado su potencial en demasiadas ocasiones. Vea: [www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf](http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf).

© 2008 Transparency International. Todos los derechos reservados.

Transparencia Internacional (TI) es la organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo. A través de más de 100 capítulos nacionales y de su secretaría internacional en Berlín, Alemania, TI crea conciencia sobre los efectos nocivos de la corrupción, trabajando con gobiernos, empresas y sociedad civil para desarrollar e implementar medidas eficaces para combatirla. Para más información, consulte la Web [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

ISSN 1998-6408