

RESPONSABILIDAD SOCIO-AMBIENTAL EMPRESARIAL PARA EL DESARROLLO HUMANO LOCAL EN EL NORESTE DE BRASIL

Rodrigo Wanderley Lima

Licenciado en derecho – Universidade Federal de Pernambuco (Brasil)

Doctorando en derechos humanos – Universidad de Salamanca

Palabras clave: responsabilidad social empresarial, desarrollo, asociación público-privada, cooperación

Resumen:

“Um galo sozinho não tece uma manhã:
ele precisará sempre de outros galos.”
João Cabral de Melo Neto

El desarrollo ya no es un concepto simplemente económico, sino también social y ambiental. El desarrollo debe ser visto de forma integral, pues todos los derechos humanos están interrelacionados (y los derechos al desarrollo y a un medio ambiente sano forman parte de la tercera generación de derechos humanos, caracterizados por la solidaridad).

La concienciación medioambiental ciudadana (generada por la facilidad de acceso a la información) está obligando a las empresas a rever su “instinto” de ganancias a corto plazo. Así, las empresas empiezan a darse cuenta de que actuar de forma responsable trae muchas ventajas a largo plazo, que cumplir las leyes es más barato de lo que parece (ante la omnipresencia de los derechos humanos, las empresas también son responsables por ellos), y aún crea una buena imagen de la empresa ante los consumidores

Las empresas son verdaderamente importantes. Y tanto los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no-gubernamentales (ONGs) ya percibieron que, sin la participación de las empresas, será muy difícil lograr el verdadero desarrollo. Prueba de ello es que todos esos actores sociales ya se asociaron a las empresas, de alguna forma: los gobiernos, a través de las asociaciones público-privadas (*parceria público-privada*, PPP, en portugués), las organizaciones internacionales, a través de programas como el *Global Compact*, y las ONGs, a través de proyectos y programas específicos de asociación. Desde mi

punto de vista, son diferentes formas de actuar de manera responsable. Así, se pueden considerar todas ellas como "responsabilidad social empresarial" *lato sensu*.

La responsabilidad social empresarial ya fue percibida por las Naciones Unidas desde 1992, con la Agenda 21, y ahora con el llamado "*Global compact*".

La asociación entre los actores sociales es fruto de la necesidad de resolver problemas graves. La asociación público-privada, por ejemplo, empezó debido a la disminución de la capacidad de inversión de muchos gobiernos, que se vieron obligados a asociarse a empresas para resolver principalmente los problemas de infraestructura. Brasil tiene una ley de PPP desde 31 de diciembre de 2004 (ley nº 11.079) y eligió dar prioridad a la construcción y mejora de carreteras, ferrocarriles y puertos, a fin de mejorar la capacidad de exportación del país. Son proyectos de desarrollo económico que ante la interdependencia de los derechos humanos, crean la posibilidad de desarrollo humano y sostenible.

Y la asociación entre empresas y organizaciones no-gubernamentales (ONGs) también trae muchísimos resultados positivos, por una razón muy sencilla: las empresas tienen el dinero y las ONGs, la capacidad para llevar adelante los proyectos de desarrollo. Proyectos como el Reciclopét, en el pueblo de Palmares, que engloba diversos actores sociales, como gobierno, empresas y ONGs, demuestran que la cooperación entre ellos es posible y fundamental para promover el desarrollo humano local. Ese es un proyecto con múltiples asociados y múltiples objetivos: inclusión social, desarrollo sostenible y educación ambiental.

El poeta brasileño João Cabral de Melo Neto, que vivió muchos años en España como diplomático, enseña, utilizando el ejemplo de los gallos, la necesidad de cooperación. Porque empresas, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y internacionales, todos los actores sociales trabajando unidos, como los gallos, podemos "*tecer a manhã*". Es la única salida posible a la grave crisis socio-ambiental que vivimos. Solidaridad y cooperación, ni que sea por necesidad.

1. Introducción

2. El derecho humano al desarrollo

2.a. La evolución del concepto de desarrollo

2.b. Contenido del derecho al desarrollo

2.c. Importancia y dificultades del derecho al desarrollo

3. Empresas, concienciación ciudadana y derechos humanos

3.a. La concienciación ciudadana

3.b. La omnipresencia de los derechos humanos

4. La asociación empresas-organizaciones internacionales

5. Asociación gobiernos-empresas, o asociación público-privada (PPP)

- 5.a. La experiencia internacional, la historia y las razones de la asociación con los entes privados
- 5.b. Características de la ley brasileña
- 5.c. El primer contrato brasileño de PPP
- 5.d. Ventajas de los contratos de PPP
- 6. La asociación empresas-organizaciones no gubernamentales
 - 6. a. La responsabilidad social empresarial en el Noreste de Brasil
 - 6.b. El proyecto Reciclopét
- 7. Conclusiones
- 8. Bibliografía

1. Introducción

“Um galo sozinho não tece uma manhã:
ele precisará sempre de outros galos.”
João Cabral de Melo Neto

Ese texto trata de la responsabilidad socio-ambiental empresarial bajo la óptica de los derechos humanos, especialmente el derecho al desarrollo, en el área del Noreste brasileño.

Para tanto, primero será estudiado el derecho humano al desarrollo y su interdependencia con los demás derechos humanos, bien como la evolución y el concepto de desarrollo.

Luego será analizada la importancia de la empresa actualmente, bien como los factores que las llevaron a empezar a comportarse de una manera social y ambientalmente responsable, lo que va de encuentro a su “instinto” de ganancias a corto plazo.

Las empresas son verdaderamente importantes. Y tanto los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no-gubernamentales (ONGs) ya percibieron que, sin la participación de las empresas, será muy difícil lograr el verdadero desarrollo.

Prueba de ello es que todos esos actores sociales ya se asociaron a las empresas de alguna forma: los gobiernos, a través de las asociaciones público-privadas (*parceria público-privada*, PPP, en portugués), las organizaciones internacionales, a través de programas como el *Global Compact*, y las ONGs, a través de proyectos y programas específicos de asociación. Ese es el tema del texto. Desde mi punto de vista, son

diferentes formas de actuar de manera responsable. Así, se pueden considerar todas ellas como "responsabilidad social empresarial *lato sensu*".

A partir de los años 80 del pasado siglo, la capacidad de inversión de muchos gobiernos empieza a disminuir, lo que incentiva la asociación público-privada para resolver principalmente los problemas de infraestructura. Es la unión del gobierno con las empresas. La necesidad de cooperación y solidaridad empieza a surgir.

Será vista la experiencia internacional, bien como características de la ley brasileña y la elección brasileña de dar prioridad a la construcción y mejora de carreteras, ferrocarriles y puertos, a fin de mejorar la capacidad de exportación del país. Son proyectos de desarrollo económico, pero ante la interdependencia de los derechos humanos, crean la posibilidad de desarrollo humano y sustentable.

Por otro lado, las empresas empiezan a darse cuenta de que actuar de forma responsable trae muchas ventajas a largo plazo, que cumplir las leyes es más barato de lo que parece, y aún crea una buena imagen de la empresa ante los consumidores. Es la responsabilidad social empresarial, ya percibida por las Naciones Unidas desde 1992, con la Agenda 21, y ahora con el llamado "*Global compact*".

Y la asociación entre empresas y organizaciones no-gubernamentales (ONGs) también trae muchísimos resultados positivos, por una razón muy sencilla: las empresas tienen el dinero y las ONGs, la capacidad para llevar adelante los proyectos de desarrollo.

El poeta brasileño João Cabral de Melo Neto, que vivió muchos años en España como diplomático, enseña, utilizando el ejemplo de los gallos, la necesidad de cooperación. Porque empresas, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y internacionales, todos los actores sociales trabajando unidos, como los gallos, podemos "*tecer a manhã*". Es la única salida posible a la grave crisis socio-ambiental que vivimos. Solidaridad y cooperación, ni que sea por necesidad.

2. El derecho humano al desarrollo

2.a. La evolución del concepto de desarrollo

La historia de las relaciones internacionales demuestra que el término "desarrollo" ha sufrido una intensa evolución. Inicialmente considerado como un concepto puramente económico, vino a tornarse multidisciplinar.

Es decir, el desarrollo exclusivamente económico ya no es suficiente. Es necesario un desarrollo social, integral, sostenible. Eso está reflejado en las diversas conferencias de las Naciones Unidas (Río 1992, Viena 1993, Cairo 1994 y Copenhague 1995), que pudieron aportar nuevos valores añadidos al concepto de desarrollo, con preocupaciones tales como el desarrollo sostenible y el desarrollo social.

El derecho al desarrollo es más que solamente acabar con la pobreza, como dicen los representantes de algunos países desarrollados. El desarrollo debe ser integral y sostenible, es decir, respetando todos los demás derechos humanos (pues todos son interrelacionados), bien como la naturaleza (puesto que imprescindible para la vida humana).

A esa evolución del concepto de desarrollo, se debe acrecentar ahora el adjetivo sostenible. Así, el desarrollo económico, social, cultural y “ecológico” (en la medida en que respetuoso con la naturaleza) podría ser considerado el desarrollo integral.

Para Josué de Castro, médico y gran intelectual brasileño, ya a principios de la década de 1970 defendía que el desarrollo no significa exclusivamente el crecimiento de la riqueza material. Para Castro (1970) “sólo hay un tipo de verdadero desarrollo: el desarrollo del hombre. El hombre, factor de desarrollo, el hombre beneficiario del desarrollo. El cerebro del hombre es la fábrica de desarrollo. La vida del hombre debe brotar con la utilización de los productos disponibles por el desarrollo.”

2.b. Contenido del derecho al desarrollo

El derecho al desarrollo es medio (para la realización de los demás derechos humanos) y fin (en si mismo). De forma muy sencilla, el desarrollo es lo que proporciona la condición financiera para comprar el pan. Por otro lado, otros factores, como la educación, también generan desarrollo. Entonces, todos los derechos humanos deben crecer en conjunto, dadas las manos, (puesto que todos interrelacionados) y no priorizar el desarrollo en detrimento de los demás derechos. Como dijo Amartya Sen (2000, p.26): “libertades de diferentes tipos pueden fortalecer unas a las otras”.

Según Silvia Menicucci de Oliveira (2005, p. 477), el derecho al desarrollo es el resultado de la unión de los derechos humanos y del desarrollo. La relación de esos temas pudo ampliar la óptica de los derechos humanos. Ella enseña que “el subsistema de los derechos humanos no se puede apartar del sistema internacional si pretende ultrapasar los síntomas superficiales y alcanzar las estructuras que generan las violaciones a los derechos humanos”.

Para Celso Mello (2004, p. 894): “En 1980 la Asamblea General (de la ONU), en otra resolución, establece que ‘el proceso de desarrollo debe asegurar el respeto a la dignidad humana. El objetivo final del desarrollo es el alimento constante del bienestar de toda la población con base en su plena participación en el proceso de desarrollo e de una división justa de los beneficios que de ello vengan’. Sigue, diciendo que dicho derecho: “es definido por Z. Haquani como ‘un conjunto de principios y reglas según la cuales el hombre, sea como individuo o como miembro del cuerpo social (Estado, nación, pueblo...) podrá obtener, en la medida de lo posible, la satisfacción de las necesidades económicas, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

2.c. Importancia y dificultades del derecho al desarrollo

Es imposible dar a la población salud, educación, seguridad, etc., sin un mínimo de presupuesto. En ese sentido, el derecho al desarrollo tiene mucha importancia. Amartya Sen (2000, p. 23) enseña que “la privación de libertad económica, bajo la forma de pobreza extrema, puede tornar la persona una presa indefensa en relación a la violación de otros tipos de libertad”. Para el profesor indiano, el desarrollo debe ser visto de forma integral, como la libertad de la población reflejada en el acceso real a sanidad, educación, empleo, etc.; y no apenas como mero índice económico.

El desarrollo tiene un fuerte efecto multiplicador, enseña Amartya Sen (2000, p.26): “Libertades de diferentes tipos pueden fortalecer unas a las otras. (...) Con oportunidades sociales adecuadas, los individuos pueden efectivamente moldar su propio destino y ayudar unos a los otros”.

Así, cooperar para el desarrollo humano local es una inversión que tendrá “retorno” seguro: tornar real los demás derechos humanos para esa población. Incluso porque los derechos humanos son indisociables. En palabras de Flávia Piovesan (2004, p. 151): “Ya no hay como pensar la libertad divorciada de la justicia social, como también infructífero pensar en la justicia social divorciada de la libertad. En suma, todos los derechos humanos constituyen un complejo integral, único e indivisible, en que los derechos están necesariamente interrelacionados e son interdependientes entre sí”.

Es verdad que “el derecho al desarrollo humano y sostenible resulta ser un derecho de difícil aceptación y elaboración si nos ceñimos a los esquemas y conceptos tradicionales de los derechos, de marcado carácter individualista, patrimonialista y burgués.” (Ángulo Sánchez, 2005, p. 13)

Una concepción de mundo tan excesivamente individualista como la de hoy dificulta la aceptación de un derecho que nos es solamente humano, sino que también de toda la humanidad. Por eso es necesario un cambio de actitud y que pasemos a pensar y actuar de forma colectiva. Ni que sea por pura necesidad, ante la grave crisis socio-ambiental que vivimos.

3. Empresas, concienciación ciudadana y derechos humanos

3.a. La concienciación ciudadana

Las empresas de hoy tienen mucho más poder que las de antes, entre otros motivos, debido a la privatización de las empresas públicas. Por otro lado, la sociedad de la información, especialmente debido a Internet, torna las personas más concientes y, por ende, más exigentes de sus derechos. La información nos hace más exigentes.¹

¹ http://www.bsd-net.com/bsd_brasil/introducaocsr.pdf en 04/01/2007 . Todos los textos escritos en otros idiomas y que transcribo fueron traducidos por mí al español, en traducción no oficial, por las cuales asumo plena responsabilidad.

Esa opinión es compartida por González y Cimadevilla (2001, p. 13): “En los últimos años, salvo actitudes aisladas, la conciencia medioambiental de los ciudadanos ha alcanzado cada vez mayor relevancia. La población mundial ha ido considerando, de forma progresiva, que el cuidado del medio natural no es una idea patrimonio de grupos minoritarios, sino que constituye una obligación de cuyo cumplimiento depende la conservación de la calidad de vida en la Tierra, incluso la supervivencia de sus ecosistemas.” Siguen, en la misma página: “La preocupación medioambiental de las empresas empezó a desarrollarse cuando las presiones de las Administraciones Públicas y de diversos grupos concienciados medioambientalmente les plantearon exigencias concretas.”

De hecho, una sociedad civil global parece emerger como una reacción a la destrucción ambiental. Según Habermas, en el siglo XVIII la prensa (y los cafés) crearon una esfera pública donde individuos podían discutir temas públicos. Así, “De la misma forma que el desarrollo tecnológico aumentó el alcance de los efectos de nuestros actos, el desarrollo de la prensa aumentó nuestra consciencia de ello.”²

Diez de Velasco (1997, p. 260) opina que “Conviene recordar la importancia de la opinión pública internacional como garantizador de la ejecución de los objetivos de tratados y resoluciones de organizaciones internacionales sobre el medio ambiente.(...) En mi opinión las entidades privadas tienen un papel esencial en la puesta en marcha del derecho ambiental.”

Las empresas se están dando cuenta de que el consumidor está más consciente y, en consecuencia, más exigente. Los ciudadanos-consumidores tienen la conciencia de que productos cuya fabricación dañan a la naturaleza traen consecuencias negativas para él y sus semejantes, y buscan comprar productos social y ambientalmente sanos. Así que la empresa necesita cuidar su propiedad más importante: su marca, su reputación.

Como escribió el periodista Sergio Teixeira Jr.(2006), en la revista de negocios Exame: “Si no por creencia, pero por puro pragmatismo capitalista, es importante que las empresas brasileñas tengan en cuenta el calentamiento global. Salvar el planeta es una meta demasiado grande para cada empresa individualmente. Pero salvar la propia imagen es posible.”

Así que la presión ciudadana está ayudando a las empresas a librarse de su “instinto” de ganancia inmediata (estimada por la competencia, altos impuestos, globalización, etc). Esa visión de corto plazo, que no tiene en cuenta aspectos sociales y ambientales, es fatal para la empresa, pues es insostenible a largo plazo. Por eso es importante que la empresa sea social y ambientalmente responsable: también para su propia supervivencia. De lo contrario, morirá ahogado como el escorpión de la fábula, que no resistió a su instinto y mató al sapo que le ayudaba a cruzar el río.³

² Szerszynski , 2000, p.218-221

³ Marcelo Linguitte aprovecha la fábula del sapo y del escorpión. En ella, un escorpión necesita cruzar un río, pero como no puede hacerlo por sí mismo, pide ayuda a un sapo. Ese contesta que no, pues conoce a los escorpiones y les tiene miedo. El escorpión, por su turno,

3.b. La omnipresencia de los derechos humanos

La “omnipresencia de los derechos humanos (...) se concreta en el reconocimiento de que los derechos humanos se imponen a todos – no sólo a los estados, sino también a los organismos internacionales, a los grupos privados y a los particulares –, en toda parte, a todo momento, acarreado así obligaciones *erga omnes*.”⁴

Según Cançado Trindade (1995b, p.45), “las propias fuentes de violaciones de los derechos humanos se han diversificado. Ya no se puede más ignorar las violaciones perpetradas, por ejemplo, por organismos financieros o grupos que tienen el poder económico”. Los propios organismos financieros de las Naciones Unidas, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional todavía tienen que demostrar “compatibilidad con las disposiciones relevantes de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas.”⁵

Insiste Cançado Trindade (1996, p.112): “Los derechos humanos se imponen y obligan a los Estados, y, en igual medida, a los organismos internacionales y a las entidades o grupos de gran poder económico, particularmente aquellos cuyas decisiones repercuten en el cotidiano de la vida de millones de seres humanos. Los derechos humanos, en función de su universalidad en los planos tanto normativo cuanto operacional, generan obligaciones *erga omnes*.”

En ese sentido, escribe Currea-Lugo (2005, p. 54): “el límite a la actividad empresarial es la dignidad humana. Esto no niega el mercado, ni la propiedad privada, ni la plusvalía, tan solo establece un límite a la empresa. Que un bien sea susceptible de producción, distribución y consumo no lo coloca al margen del debate ético, pues, en esa lógica el contemporáneo mercado de esclavos en Sudán, no tendrían que preocuparnos.”

Así, está claro que los derechos humanos obligan a las empresas. Luego, la responsabilidad social empresarial no es un acto de caridad, sino de justicia. Es importante distinguir entre ambos, pues el titular de un derecho puede tener una posición activa de exigir su cumplimiento “a diferencia de la posición subordinada de quien es objeto de un acto de beneficencia”.⁶

Es más, la responsabilidad social empresarial es un acto necesario para la supervivencia misma de las empresas, ante la conciencia socio-ambiental ciudadana. Pero incluso si el objetivo de la responsabilidad social empresarial es

le dice al sapo que eso jamás pasaría, pues se le matara durante el trayecto, también moriría. El sapo cambió de opinión y se puso a llevar el escorpión al otro lado del río, en sus espaldas. En la mitad del trayecto, el escorpión hiere mortalmente al sapo que, utiliza sus últimos momentos para preguntar al escorpión: “¿Por qué has hecho eso? ¡Ahora moriremos los dos!” Le contesta el escorpión: “Lo siento, es mi instinto.”

⁴ Cançado Trindade, 1995a, p. XIII

⁵ Cançado Trindade, 1996, p. 111

⁶ Laporta, 1987

exclusivamente el marketing, la humanidad lo agradece. A la naturaleza y a las personas que recibieron la acción positiva de la responsabilidad social empresarial, no les importa si el empresario lo hizo por amor o por marketing. Como dijo Norberto Bobbio (1992, p. 25): más importante que discutir los fundamentos de los derechos humanos es garantizarlos.

Creo que capitalismo y desarrollo verdadero no son necesariamente excluyentes. Sería una utopía una revolución anticapitalista. Más viable es luchar por un capitalismo responsable. Y por un movimiento socio-ambiental más conectado con la realidad. Es lo que se propone en ese trabajo, la asociación entre las empresas y los demás actores sociales en pro del verdadero desarrollo. La presión del público por productos y empresas responsables demuestra que eso es posible. Es lo que propone Jonathon Porritt: "una forma desarrollada, inteligente y elegante de capitalismo que pone la Tierra en su mismo centro y asegura que todos somos sus beneficiarios en reconocimiento a nuestra interdependencia inevitable".⁷

Pero es bueno dejar claro que las empresas no son las culpables de todos los daños ambientales. Ni tampoco son las responsables de la reconstrucción del planeta. Es decir, no podemos esperar que ellas por si solas resuelvan los problemas socio-ambientales. Ellas son solamente un gallo más, en la labor de construir la mañana.

4. La asociación empresas-organizaciones internacionales

El *Global Compact* (Pacto Global) es resultado de una invitación, en enero de 1999, del ex-secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, para unir las empresas y agencias de la ONU en una iniciativa internacional de respeto a principios socio-ambientales. La etapa operacional empezó en julio del 2000. Hoy, miles de empresas de todo el mundo se comprometieron en respetar los 10 principios del Pacto, sobre derechos humanos, trabajo, medio ambiente y corrupción.⁸

Hay también la *Global Reporting Initiative*, una organización internacional independiente, sin ánimo de lucro, ubicada en Ámsterdam, cuyo proyecto se inició en 1997, que tiene el objetivo de transformar los "informes de sostenibilidad" en algo tan común como los informes financieros en las empresas y demás organizaciones.⁹ El *Global Compact* y el *Global Reporting Initiative* se asociaron en octubre de 2006.¹⁰

Pero las organizaciones internacionales no tardaron tanto tiempo en percibir la importancia de las empresas. Prueba de ello es la Agenda 21, el plan de acción adoptado por más de 178 gobiernos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y desarrollo, en Río de Janeiro, en 1992.

⁷ http://www.opendemocracy.net/globalization-climate_change_debate/capitalism_3074.jsp

⁸ <http://www.globalcompact.org/AboutTheGC/index.html>

⁹ <http://www.globalreporting.org/AboutGRI/WhatWeDo/>

¹⁰ http://pactoglobal.org.br/view.php?id_mat=48

La Agenda 21 ya trata del tema en su capítulo 30. El párrafo 30.17 dice “El espíritu empresarial es una de las fuerzas impulsoras más importantes para conseguir innovaciones, aumentar la eficiencia del mercado y responder a los retos y a las oportunidades. En particular, los pequeños y medianos empresarios desempeñan un papel muy importante en el desarrollo social y económico de un país. Con frecuencia son los principales impulsores del desarrollo rural, puesto que aumentan el empleo no agrícola y proporcionan los medios transitorios necesarios para mejorar la capacidad de subsistencia de las mujeres. Los empresarios responsables pueden desempeñar una función importante en lo relativo a mejorar la eficacia de la utilización de los recursos, reducir los riesgos y peligros, reducir al mínimo los desechos y preservar las características del medio ambiente.”¹¹

El párrafo 30.18 define los objetivos: “a) Fomentar el concepto de gerencia responsable en la gestión y utilización de los recursos naturales por parte de los empresarios; b) Aumentar el número de empresarios que hagan suyas las políticas del desarrollo sostenible y las apliquen.”

Sobre los costos, ya dicen las Naciones Unidas, en el párrafo 30.30 “Las actividades incluidas en esta área de programas constituyen principalmente cambios de orientación de las actividades existentes y no se espera que los costos adicionales sean importantes. El costo de las actividades de gobiernos y organizaciones internacionales ya se incluye en otras áreas de programas.”¹²

Por fin, es necesario destacar que también las Naciones Unidas, como João Cabral, creen que los gallos unidos construyen la mañana. Y aconseja los gobiernos, en el párrafo 30.19 a “fomentar el establecimiento y las operaciones de empresas administradas de manera sostenible. Para conseguirlo, deberían aplicar medidas reguladoras, ofrecer incentivos económicos y modernizar los procedimientos administrativos para velar por la máxima eficiencia en el momento de considerar la aprobación de solicitudes, con objeto de facilitar las decisiones sobre inversión, el asesoramiento y la asistencia con información, el apoyo infraestructural y una gestión responsable.” Esa es, en líneas generales, la misma idea, el mismo principio de cooperación, de asociación, que inspira la ley de PPP brasileña.

5. Asociación gobiernos-empresas, o asociación público-privada (PPP)

5.a. La experiencia internacional, la historia y las razones de la asociación con los entes privados

La experiencia internacional sobre el tema es amplia. Diversos países, entre ellos Francia, Estados Unidos, Irlanda, Chile, Italia, México, Portugal, Reino Unido, España, Finlandia, Grecia, Holanda, Canadá, Australia, entre otros tienen alguna experiencia con el tema.

¹¹ <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter30.htm>

¹² <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter30.htm>

A partir de los años 80 del siglo pasado, muchos gobiernos enfrentaron el problema de poca capacidad de inversión, entre otros factores, debido al aumento de los gastos sociales y de seguridad social, o incluso para respetar límites de déficit y deuda públicas, como los impuestos por el Tratado de Maastricht, que imponía un máximo de 3% de déficit público, entre otras medidas que impedían inversiones con financiación pública.¹³ Por eso pensaron en la asociación con empresas privadas como una alternativa para realizar dichas inversiones.

Así, en esa época, hubo serios cambios en la economía, especialmente en el Reino Unido de Thatcher y en los Estados Unidos de Reagan. Un reflejo de esos cambios fue “la reorganización patrimonial del sector público, por medio de grandes procesos de desestatización”, es decir, la “transferencia, por venta o concesión, de empresas estatales a la iniciativa privada, pero incluso aquellos países que mantuvieron parte de sus sistemas productivos en el ámbito estatal como alternativa estratégica, acabaran por introducir importantes cambios en los respectivos sistemas de gestión.”¹⁴

El Reino Unido del conservador John Major fue el primero país a tener asociación con la iniciativa privada, a través del *Private Finance Initiative* (PFI), en 1992. Cinco años después (durante el gobierno de Tony Blair), el programa fue ampliado y pasó a llamarse *Public-Private Partnerships* (PPP), y “tenía como objetivo cambiar la forma de contratación de obras y servicios públicos, dejando la manera tradicional de compra de activos para una lógica de compra de servicios. La búsqueda por alternativas de financiación continuaba como cuestión central, pero el objetivo principal pasó a ser la eficiencia en la contratación de servicios públicos.”¹⁵

5.b. Características de la ley brasileña

El Ministerio de Planeamiento de Brasil es el responsable por la Asociación Público-privada (en portugués, *Parceria Público-Privada*, PPP). La PPP surge de la combinación de dos factores, la necesidad de inversiones y la falta de recursos públicos. En Brasil, la Ley 11.079, de 30 de diciembre de 2004 aprueba el sistema de las PPP, después de un año en el Congreso y gran debate público. La Ley trae conceptos que tuvieron éxito en el extranjero.

Se basa en principios como la transparencia de la Administración y la responsabilidad fiscal, la repartición de riesgos entre los asociados, la eficiencia, el respeto a los derechos de los ciudadanos y de los asociados (art. 4º de la ley). Busca tornar viable proyectos fundamentales para el desarrollo del país.

El Art. 2º § 4º de la Ley brasileña de PPP prohíbe contratos de asociación público-privada por un período inferior a 5 años; por un valor inferior a veinte millones de

¹³Moreira Barbosa 2005, p. 10 ,

¹⁴ Moreira Barbosa, 2005, p. 7-8

¹⁵ Moreira Barbosa, 2005., p.8

reales (unos siete millones de euros), pues su estructura contractual es compleja y conlleva altos costes¹⁶; bien como que tenga como objeto único la contratación de trabajadores, la instalación de equipamientos o la ejecución de obra pública.

Es interesante destacar que el art. 11 de la ley de PPP trae la posibilidad de utilización de mecanismos privados de resolución de conflictos, incluso el arbitraje, realizada en Brasil y en portugués. Eso demuestra el espíritu innovador del legislador brasileño en lo que dice respecto a la PPP.

La PPP es diferente de la privatización porque el Estado no enajena el activo, sino que al final del contrato la infraestructura implementada es transferida al sector público. A pesar de eso, "cuestiones estratégicas y políticas en áreas como defensa y seguridad pública, e incluso educación y sanidad, requieren cuidado con el uso de las asociaciones"¹⁷

Para Moreira Barbosa (2005, p. 9-10) "Dos temas son debatidos sobre la justificación de adopción de un programa de asociaciones público-privadas: conseguir *espacio presupuestario* para tornar viable las inversiones en una situación de restricción fiscal y la *eficiencia* en la prestación de servicios públicos."

Enseña Moreira Barbosa (2005, p 11) que "La asociación público-privada es un modelo de contratación de servicios públicos en que el pago al asociado privado es hecha, parcial o integralmente, por el Estado. Es un cambio de la lógica de compra de activos para una de compra de servicios, lo que conlleva un cambio fundamental en la estructura de incentivos del contrato" pues la empresa responsable por todo el proyecto, y pasa a tener una visión integral de la obra, lo que garantiza mejor eficiencia y calidad.

Hay dos tipos de PPP. En la llamada concesión patrocinada, tanto los ciudadanos como el gobierno pagan el asociado privado. Es el caso de la construcción de una carretera, en que el peaje no es suficiente para pagar la inversión privada, y por eso el gobierno paga una parte, para hacer la obra viable. Por su vez, en la llamada concesión administrativa, no hay cobro de tasas del ciudadano. Sería el caso de la construcción y manutención de escuelas y hospitales públicos, en que el gobierno compra el servicio del asociado privado para ofrecerlo gratuitamente al ciudadano.¹⁸

La Ley de PPP autoriza la división de los riesgos entre el gobierno y la iniciativa privada, una novedad en el derecho administrativo brasileño, pues en el sistema tradicional de concesión, el gobierno asume todos los riesgos, excepto el económico. Eso es un aspecto importante para la eficiencia de los contratos de PPP, según Moreira Barbosa (2005, p. 14).

Para disminuir el riesgo de que el gobierno no cumpla lo acordado financieramente, están permitidos algunos mecanismos, como fondos especiales y contratación de

¹⁶ Moreira Barbosa, 2005., P 14

¹⁷ Moreira Barbosa, 2005., P. 9

¹⁸ Moreira Barbosa, 2005., P. 14

seguros, además del Fondo garantizador de asociación (FGP), con valor máximo de seis mil millones de reales (unos dos mil millones de euros).

Para Moreira Barbosa (2005,p. 17):“La experiencia internacional demuestra que, cuando bien implementados, programas de asociación pueden representar una alternativa interesante para viabilizar emprendimientos de manera eficiente. (...). La aprobación de la ley representó, así, el primer paso de un proceso de consolidación de las asociaciones público-privadas como un instrumento más para viabilizar las inversiones que el país tanto necesita.”

5.c. El primer contrato brasileño de PPP

El “*Comité Gestor das PPP - CGP*” establece los criterios para elección de los proyectos. El gobierno brasileño tiene como prioridad la recuperación de carreteras y ferrocarriles que permitan mejorar el trayecto de la carga a ser exportada. Son carreteras en Bahía y Río de Janeiro y ferrocarriles en São Paulo y Paraná. Es decir, actualmente uno de los criterios básicos para la selección de un proyecto es la integración con un camino utilizado para la exportación.¹⁹

Así, el primer proyecto ya aprobado es la restauración y mejora de 633 kilómetros de las carreteras BR-116 y BR-324, que conectan Salvador y Feira de Santana, en Bahía, hasta la divisa con el estado de Minas Gerais²⁰. Facilitará el acceso a los puertos de Aratu y de Salvador. Son carreteras con importancia estratégica (por allí circula el 75% de las riquezas de Bahía), pero que tienen, a día de hoy, 66% de su pavimento de mala calidad.²¹

El gobierno central ya tiene reservados 44 millones de reales (unos 15 millones de euros) en su presupuesto anual. Ganará la licitación la empresa o grupo de empresas que presente el proyecto con menor coste público. El plazo de entrega termina en marzo del 2007. Se dio un largo tiempo para que el sector privado pudiera prepararse. Pueden participar empresas nacionales y extranjeras. El proyecto prevé inversiones privadas de 1,14 mil millones de reales (unos 380 millones) plazo de aproximadamente 15 años y peaje de 3,50 reales por 100 km.²² Es decir, sería necesario que el gobierno invertirá solamente un muy pequeño porcentaje. La inversión privada será aproximadamente 26 veces más grande, en ese proyecto.

5.d. Ventajas de los contratos de PPP

¹⁹ <http://www.planejamento.gov.br/ppp/conteudo/Projetos/index.htm>

²⁰ <http://www.pppbr116.org/projeto.html>

²¹ http://www.planejamento.gov.br/ppp/conteudo/noticias/noticias2006/060908_primeira_ppp.htm

²² http://www.planejamento.gov.br/ppp/conteudo/noticias/noticias2006/060908_primeira_ppp.htm

Moreira Barbosa (2005, p.11) demuestra las ventajas de los contratos de PPP: "Un estudio solicitado por el Tesoro británico indica ahorros de 17% en los contratos de PPP, si comparados con la obra pública tradicional (*Enterprise LSE*, 2000). El documento dice que las ganancias son resultado, principalmente, de la transferencia de riesgos al asociado privado, de la competición en proceso de licitación, de los incentivos generados por mecanismos de pago asociados a desempeño y de naturaleza contractual de largo plazo, que permite aprovechar mejor los costes a lo largo de la vida de la obra. Otro trabajo (*Construction Industry Council*, 2002) demuestra reducción de costes de cerca de 10% en los proyectos de PPP" Además, según estudios del *National Audit Office* y del Tesoro británico, "entre 75% y 88% de los proyectos de PPP fueron concluidos dentro del plazo y presupuesto previstos, contra solamente 30% de los proyectos hechos como obra pública tradicional (*HM Treasury*, 2003. *National Audit Office*, 2003)."

Pero el administrador público debe tener en cuenta que los contratos de PPP exclusivamente, no van a resolver todos los problemas. Si utilizados de forma equivocada (como diversas obras al mismo tiempo), pueden generar problemas de pago en el futuro, empeorando la crisis fiscal. Por eso los contratos de PPP deben ser utilizados con fundamento también en el criterio de eficiencia del servicio y del uso del dinero público, y no exclusivamente para resolver el problema inmediato de financiación.²³

6. La asociación empresas-organizaciones no gubernamentales

El *Instituto Ethos*, uno de los más importantes de toda América Latina, define Responsabilidad social empresarial como "la forma de administración ética y transparente de la empresa con todos los públicos con los que ella se relaciona, y establecimiento de metas empresariales compatibles con el desarrollo sostenible de la sociedad, preservando recursos ambientales y culturales para las generaciones futuras, respetando la diversidad y promoviendo la reducción de las desigualdades sociales".²⁴

Según Susana Leal, coordinadora del *Instituto Ação Empresarial pela Cidadania – Pernambuco*, entre 2000 y 2004 se pudo percibir un cambio de actitud en las empresas: dejaron de simplemente ayudar para resolver problemas inmediatos a acciones que buscan el desarrollo local, lo que se nota en los proyectos sociales de las 60 empresas que formaban parte de la ONG "Ação Empresarial" en 2004. Para ella, el que una empresa promueva el desarrollo de su región significa promover el desarrollo de la empresa misma a largo plazo. Además, "el ciudadano brasileño es el responsable por el desarrollo o no de su país", lo que incluye empresas, gobierno y demás actores sociales.²⁵

²³ Moreira Barbosa, 2005., p.10

²⁴ <http://www.ethos.org.br/DesktopDefault.aspx?TabID=3344&Alias=Ethos&Lang=pt-BR>

²⁵ http://jc.uol.com.br/2004/11/22/not_77943.php

6.a. La responsabilidad social empresarial en el Noreste de Brasil

El Nordeste de Brasil es una región pobre de un país con muchas riquezas naturales y una de las principales economías del mundo, pero increíblemente desigual. En Pernambuco, más de la mitad de la población (50,94%) vive por debajo de la línea de pobreza. Y su capital, Recife, tiene la más grande desigualdad y la más pequeña expectativa de vida de las 12 más importantes capitales brasileñas (PNUD 2001).²⁶

Ese es el campo de trabajo del *Instituto Ação Empresarial pela Cidadania – Pernambuco (AEC-PE)* “es una Organización de la sociedad civil de interés público (OSCIP) que trabaja para promover el desarrollo social en Pernambuco y en el nordeste a través de de actitudes sociales de empresas de la región.”²⁷

El Instituto AEC-PE actúa de tres formas: a) Sensibilización y movilización: enseñando a las empresas la relación entre competitividad y sostenibilidad; b) Apoyo y Capacitación: enseñan como preparar los programas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE); c) Política: incentivando la relación entre los diversos actores sociales, como empresas, ONGs y gobierno.²⁸

Para Susana Leal, coordinadora del AEC-PE, “Responsabilidad social es la forma de conducir los negocios de la empresa de forma a hacerla asociada y corresponsable por el desarrollo sostenible de su región, teniendo la ética como principio básico en las relaciones con todos los públicos de interés de la empresa”²⁹

Una de las empresas asociadas a la AEC-PE es Frompet, una empresa de reciclaje de botellas PET (las botellas desechables, muy comunes en los refrescos), ubicada en Jaboatão dos Guararapes, ciudad vecina de la capital de Pernambuco, Recife, que promueve proyectos interesantes. En el 2003, decidió que el 30% de las botellas utilizadas para el reciclaje tendría que venir de proyectos sociales. En el 2005, lo consiguieron.

Desarrollan un proyecto de educación ambiental en las escuelas privadas, incentivando los niños a juntar las botellas, que serán vendidas a la empresa, y el dinero será utilizado para mejorar la estructura de escuelas públicas, que serán adoptadas por las privadas.

²⁶ <http://www.acaoempresarial.org.br/institucional/contextosocial/38789;38279;0409;0;0;0.asp>

²⁷ <http://www.acaoempresarial.org.br/institucional/38744;42320;04;0;0;0.asp>. Una OSCIP es una ONG que consigue junto al Ministério de Justicia brasileño ser reconocida como organización de interés público, según los criterios de la Ley 9790/99

²⁸ <http://www.acaoempresarial.org.br/institucional/linhasdeatuacao/38782;53815;0410;0;0;0.asp>

²⁹ http://jc.uol.com.br/2004/11/22/not_77943.php 22/11/2004

6.b. El proyecto Reciclopét

Prueba de que la cooperación entre gobierno, empresas y ONG es fundamental para el desarrollo humano local es el proyecto Reciclopét. Empezó en 2003, en el pueblo de Palmares, a 120km de Recife.

Es un proyecto con muchos asociados, entre ellos la empresa Frompet, la ONG Centro de Desenvolvimento Comunitário Monsenhor José Kehrle (CEDECOM) y ayuntamiento de Palmares. Múltiples también son los objetivos: inclusión social, desarrollo sostenible, educación ambiental.

En Brasil es común que personas trabajen en la basura, el llamado "*lixão*". Son personas que viven allí y comen de lo que encuentran en la basura, compartiendo espacio con ratones, cucarachas y otros animales. En el *lixão* está gran parte de las botellas PET.

El proyecto retiró del *lixão* a 25 personas, les dió entrenamiento y les transformó en agentes ambientales, que pasaron a coleccionar las botellas PET en la ciudad. Hoy son los niños, estudiantes de escuelas de la comunidad, los responsables por hablar de la importancia del reciclaje a la comunidad, y pasar por las casas de las personas a buscarlas, dejándolas en los colegios.

Las botellas son transportadas a un galpón en camión (ambos cedidos por el ayuntamiento) y prensadas con una máquina cedida por la Frompet, que también compra las botellas. Todo bajo coordinación de la ONG.

Resultado: en un año, reciclaron un millón y medio de botellas, enseñaron a los niños la importancia del medio ambiente, hicieron de ellos agentes ambientales e incluyeron socialmente a 25 familias que antes vivían en condiciones subhumanas de vida. Hoy, 30.000 personas participan en el proyecto, que se expandió a pueblos cercanos.³⁰

7. Conclusiones

La experiencia internacional ha demostrado que la cooperación entre los diversos actores sociales puede ser un instrumento de desarrollo. Es más. Ante la grave crisis socio-ambiental que vivimos, no hay otra alternativa sino la cooperación, la solidaridad. Como dice Martínez Quinteiro, ante "la magnitud de las amenazas que gravitan sobre cada sistema y sobre el planeta, el egoísmo conduce – racionalmente – a la solidaridad."³¹

Ya nos enseñaba eso en 1968 Josué de Castro: "Sólo a través de una estrategia global de desarrollo, capaz de movilizar todos los factores de producción en el interés de la colectividad, podrán ser eliminados el subdesarrollo y el hambre de la faz de la

³⁰ Todos los datos del apartado 6.b. fueron extraídos de la web www.frompet.com.br

³¹ Martínez Quinteiro, 1995., p. 185

Tierra.”³² Para él, el mundo está dividido en dos grupos: los que no comen y los que no duermen. Los primeros son los pobres del mundo, 2/3 de la humanidad, y los demás son el tercio rico, que no duerme preocupado con una revolución de los que no comen.³³

El verdadero desarrollo es que podamos todos comer y dormir. Y eso se consigue si aprendemos la lección de cooperación con los gallos.

8. Bibliografía

Libros

Ángulo Sanchez, Nicolas (2005). *El derecho humano al desarrollo frente a la mundialización del mercado: concepto, contenido, objetivos y sujetos*. Instituto Universitario “IEPALA – Rafael Burgaleta”, IEPALA Editorial, Madrid

Bobbio, Norberto (1992). *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Campus, Rio de Janeiro.

Currea-lugo, Víctor de (2005). *La salud como derecho humano: 15 requisitos y una mirada a las reformas*. Universidad de Deusto, Bilbao

González, Jesús Ángel del Brío e Cimadevilla, Beatriz Junqueira (2001). *Medio ambiente y empresa: de la confrontación a la oportunidad*. Civitas, Madrid.

Mello, Celso D. de Albuquerque (2004). *Curso de Direito Internacional Público*, Renovar, Rio de Janeiro

OLIVEIRA, Sílvia Menicucci de (2005). *Barreiras não-tarifárias no comércio internacional e direito ao desenvolvimento*. Renovar, Rio de Janeiro

Piovesan, Flávia (2004) . *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. Max Limonad, São Paulo

Sen, Amartya Kumar (2000). *Desenvolvimento como Liberdade*; Tradução Laura Teixeira Motta; Revisão Técnica Ricardo Doniselli Mendes. Companhia Das Letras, São Paulo.

³² A explosão demográfica e a fome no mundo – revista *Civillità delle Machine*, de julho/agosto de 1968, Roma <http://www.josuedecastro.com.br/port/index.html>

³³ A ciência a serviço do desenvolvimento econômico, – revista *Tiers Monde*, vol. V nº 20, outubro-dezembro de 1964, Parisdisponible en <http://www.josuedecastro.com.br/port/index.html>

Artículos

Cançado Trindade, Antonio Augusto. "Presentación de la serie, tomo III", in *Estudios básicos de derechos humanos III*, editado por Antonio Augusto Cançado Trindade, Gonzalo Elizondo Breedy y Jaime Ordóñez ch.; San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de derechos humanos, 1995a

_____. "Balance de los resultados de la conferencia mundial de derechos humanos (Viena 1993)", in *Estudios básicos de derechos humanos III*, editado por Antonio Augusto Cançado Trindade, Gonzalo Elizondo Breedy y Jaime Ordóñez Ch.; San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de derechos humanos, 1995b

_____. "A II Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993): o Legado de Viena", in Cançado Trindade, Antônio Augusto (Ed.). *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*. San José, Costa Rica: IIDH, ACNUR, CIVIC, CUE, 1996

Diez de Velasco, Manuel (1997). "Quelques observations au sujet des problèmes de réglementation internationale de la responsabilité pour les atteintes à l'environnement", p. 253-267, in VV.AA..*Héctor Gros Espiell – Amicorum Liber: Persona humana y derecho internacional*, Buylant, Bruselas,

Laporta, Francisco (1987). "Sobre el concepto de derechos humanos", in *Revista Doxa, Cuadernos de filosofía del derecho*: Centro de estudios constitucionales y seminario de filosofía del derecho de la Universidad de Alicante, Alicante, nº 4, pp. 23-46

Martinez Quinteiro, Maria Esther (1995). "Crisis de la modernidad y derechos humanos", in *Las crisis en la historia: Sextas Jornadas de Estudios Históricos organizadas por el Departamento de Historia Medieval, Moderna y Contemporánea de la Universidad de Salamanca*. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, Pp. 161-188

Szszzynski, Bronislaw y Toogood, Mark (2000). "Global citizenship, the environment and the media" in *Environmental risks and the media*. Editado por Stuart Allan, Barbara Adam y Cynthia Carter, Routledge. London,, p. 218-228

Internet

Moreira Barbosa De Brito, Bárbara y Henrique Pinheiro Silveira, Antonio (2005). "Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro". *Revista do serviço público*. V. 56, nº 1, jan.-mar-2005, p. 7-22, disponible en www.planejamento.gov.br/arquivos_down/ppp/artigos_apresentacoes/Artigo_PPP_R_SP_Brito_Silveira.pdf , consultado en enero de 2007

http://www.bsd-net.com/bsd_brasil/introducaocsr.pdf, consultado en enero de 2007

Castro, Josué de (1970)"Estratégia do desenvolvimento", Trabajo presentado en la Conferencia *Environment and Society in Transition* y publicado en *Annals of the New York Academy of Sciences*, Nova Iork, 1970. Incluido en el libro *Fome, Um Tema*

Proibido, disponible en <http://www.josuedecastro.com.br/port/index.html>, consultado en enero de 2007

Castro, Josué de (1968), "A explosão demográfica e a fome no mundo", *revista Civillitá delle Machine*, de julho/agosto de 1968, Roma disponible en <http://www.josuedecastro.com.br/port/index.html>, consultado en enero de 2007

Castro, Josué de (1964), "A ciência a serviço do desenvolvimento econômico", revista *Tiers Monde*, vol. V nº 20, outubro-dezembro de 1964, Paris, disponible en <http://www.josuedecastro.com.br/port/index.html>, consultado en enero de 2007

Linguitte, Marcelo (2006), "La responsabilidad social, el sapo y el escorpión", en http://www.pautasocial.com.br/exporta_arquivo.asp?tipo=artigo&idArtigo=453, consultado en enero de 2007

Teixeira Jr., Sergio (2006), "Novo clima para os negócios", en *Revista Exame*, año 40, nº 25, 20/12/2006, pp. 22-30, también disponible en <http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0883/gestaoepessoas/m0118941.html>, consultado en enero de 2007

Porritt, Jonathan (2005), "As if the world matters": reconciling sustainable development and capitalism", en http://www.opendemocracy.net/globalization-climate_change_debate/capitalism_3074.jsp, consultado en enero de 2007

<http://www.globalcompact.org/AboutTheGC/index.html>, consultado en enero de 2007

<http://www.globalreporting.org/AboutGRI/WhatWeDo/>, consultado en enero de 2007

http://pactoglobal.org.br/view.php?id_mat=48, consultado en enero de 2007

<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21spchapter30.htm>, consultado en enero de 2007

<http://www.planejamento.gov.br/ppp/conteudo/Projetos/index.htm>, consultado en enero de 2007

<http://www.pppbr116.org/projeto.html>, consultado en enero de 2007

http://www.planejamento.gov.br/ppp/conteudo/noticias/noticias2006/060908_primeira_ppp.htm, consultado en enero de 2007

<http://www.ethos.org.br/DesktopDefault.aspx?TabID=3344&Alias=Ethos&Lang=pt-BR>, consultado en enero de 2007

http://jc.uol.com.br/2004/11/22/not_77943.php, consultado en enero de 2007

<http://www.acaoempresarial.org.br/institucional/contextosocial/38789;38279;0409;0;0.asp>, consultado en enero de 2007

<http://www.acaoempresarial.org.br/institucional/38744;42320;04;0;0.asp>, consultado en enero de 2007

<http://www.acaoempresarial.org.br/institucional/linhasdeatuacao/38782;53815;0410;0;0.asp>, consultado en enero de 2007

www.frompet.com.br, consultado en enero de 2007