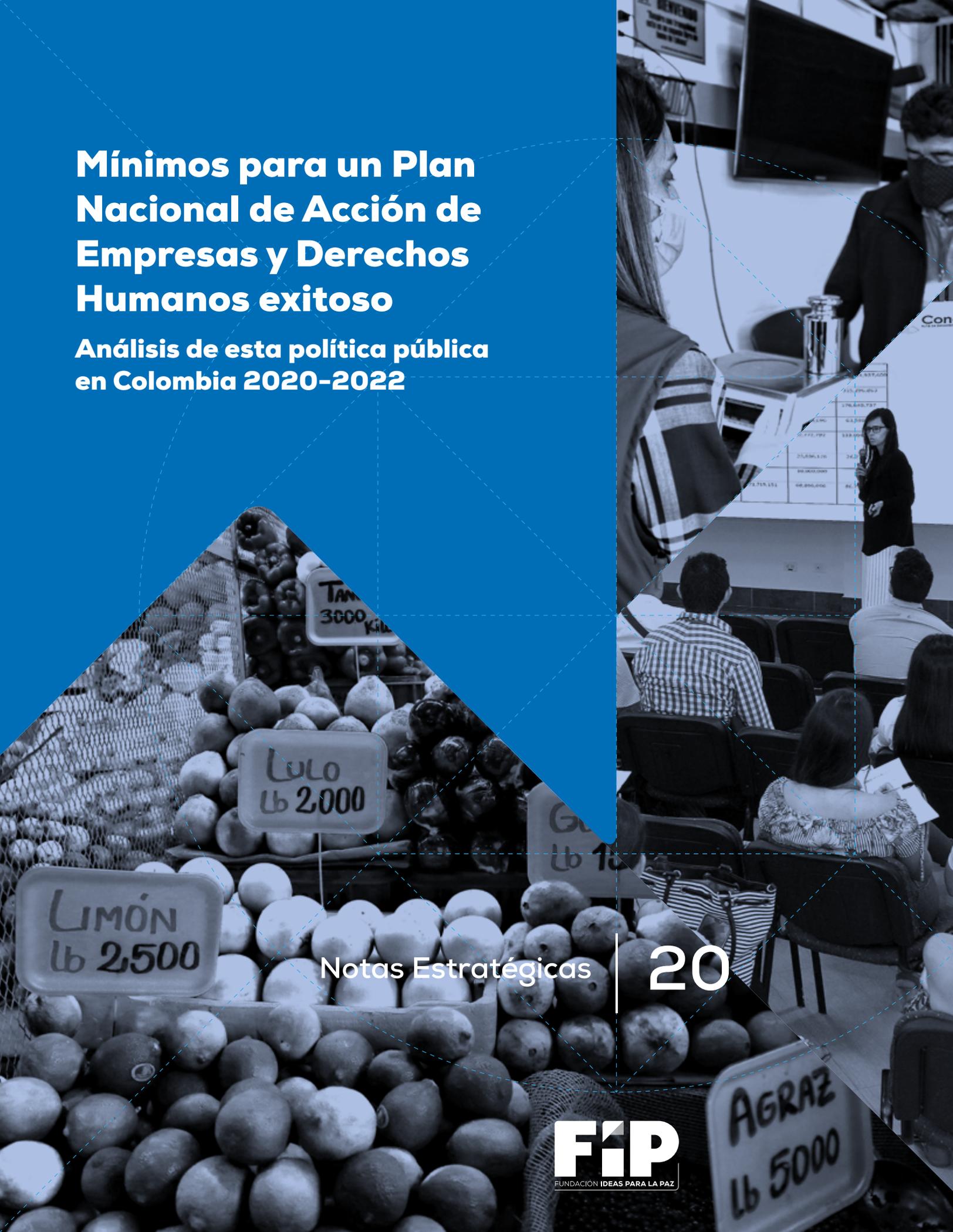


Mínimos para un Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos exitoso

Análisis de esta política pública en Colombia 2020-2022

Notas Estratégicas

20



Mínimos para un Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos exitoso



Notas Estratégicas

20

Mínimos para un Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos exitoso

Análisis de esta política pública en Colombia 2020-2022

María Victoria Llorente
Directora Ejecutiva

Autores:

Nataly Sarmiento Eljadue
Directora de Empresas y Derechos Humanos

Anamaría Sánchez Quintero
Investigadora

María Alejandra Castillo Méndez
Investigadora

Paula Valencia Cortés
Asistente de investigación

Raúl Gómez Puentes
Investigador

Edición y corrección de estilo:

Martín Franco Vélez

Créditos fotografías de portada:

Colprensa
Andrés Bermúdez

Diseño y diagramación:

Ladoamable Ltda
www.ladoamable.com

ISBN

978-958-5517-73-8

Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A - 37 Torre A. Of. 701. Bogotá
Tel. (57-1) 747 0273
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org



Notas Estratégicas No. 20 / Junio 2021

Contenido

5

INTRODUCCIÓN

9

CONTEXTO GLOBAL ACTUAL DE LOS PNA

LOS PNA EN EL MUNDO

¿QUÉ HA OCURRIDO DESDE EL 2019 EN EL CONTEXTO GLOBAL DE PNA?

15

ANTECEDENTES DEL PNA 2020 - 2022

PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DEL PNA 2020-2022

¿CÓMO ESTÁ ESTRUCTURADO EL PNA 2020-2022?

26

METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS

LOS CINCO ELEMENTOS ESENCIALES

DESARROLLO METODOLÓGICO

¿CÓMO LEER ESTE DOCUMENTO?



39

AVANCES, CONTINUIDADES Y RETROCESOS DEL PNA 2020-2022 A PARTIR DE LOS CINCO ELEMENTOS ESENCIALES

VOLUNTAD POLÍTICA

PARTICIPATIVOS, INCLUYENTES Y TRANSPARENTES

ESPECÍFICOS PARA SU CONTEXTO

PROCEDIMIENTOS CLAVE EN EL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO

SOSTENIBILIDAD

60

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS HACIA DELANTE

64

REFERENCIAS

Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CREER	Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables
CPDHAI	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales
DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
FIP	Fundación Ideas para la Paz
ICAR	Mesa Redonda Internacional de Responsabilidad Corporativa
IDDH	Instituto Danés de Derechos Humanos
INDH	Institutos Nacionales de Derechos Humanos
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PNA	Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresa
PNC	Punto Nacional de Contacto de la OCDE
PRNU	Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas
UE	Unión Europea



INTRODUCCIÓN

01

1. Introducción

La aprobación del Marco *Proteger, Respetar y Remediar* en las Naciones Unidas, en 2008, y la adopción de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos¹ (en adelante, PRNU), en 2011, ha constituido una gran oportunidad para precisar y reafirmar los deberes de los Estados y las empresas en materia de derechos humanos. Los PRNU fueron un instrumento adoptado por el Consejo de Derechos Humanos que, a partir de ahí, se hizo extensivo a todos los países miembros de las Naciones Unidas². Aunque no son jurídicamente vinculantes, ello no equivale a decir que sean voluntarios, pues se soportan en un extenso cuerpo normativo nacional e internacional que, por definición, es de obligatorio cumplimiento para los Estados y las empresas³. Aun así, su plena apropiación e implementación continúa enfrentado múltiples retos.

Cabe recordar que el primer pilar de los PRNU pone en cabeza del Estado el deber de proteger los derechos humanos en el contexto de las actividades empresariales, reafirmando su expectativa frente al respeto de ellos por parte de las empresas nacionales e internacionales que operan en su territorio, y a la implementación efectiva de la debida diligencia empresarial en derechos humanos⁴. Es así como en los PRNU se consigna que *“los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto, deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia”*⁵.

Cumplir con este deber sigue siendo un enorme desafío para los Estados⁶. Para lograr la apropiación e implementación de los PRNU, deben definir instrumentos que aseguren la coherencia, exhaustividad y eficacia de su compromiso —así como el de las empresas— con los asuntos de derechos humanos.

Además, para que dichos instrumentos sean efectivos deben tener en cuenta el contexto empresarial, económico y sociopolítico del país, así como el de las zonas donde operan las empresas. El Grupo de Trabajo ha afirmado que uno de estos instrumentos son los Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos (en adelante, PNA). Estos se definen como:

*“[La] estrategia política en evolución desarrollada por un Estado para proteger contra las consecuencias negativas de las empresas sobre los derechos humanos, de conformidad con los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos (Principios Rectores)”*⁷.

• • • • •

¹ Naciones Unidas (2012). Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014). Preguntas frecuentes acerca de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, p. 9 y 10. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ_PrinciplesBusinessHR_SP.pdf

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía para la interpretación, p. 1. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf

⁴ Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos (2016). Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance_SP.pdf

⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). Preguntas frecuentes acerca de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, p. 3. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ_PrinciplesBusinessHR_SP.pdf

⁶ United Nations Human Rights Special Procedures, Working Group on Business and Human Rights (2018). Summary of the report of the Working Group on Business and Human Rights to the General Assembly, October 2018 (A/73/163) Corporate Human Rights Due Diligence: Emerging Practices, Challenges and Ways Forward, p. 2. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ExecutiveSummaryA73163.pdf>

⁷ Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos (2016). Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las Empresas y los Derechos Humanos, p. 4. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance_SP.pdf

Hasta el momento, los PNA han sido el instrumento jurídico más adoptado por los Estados para implementar los PRNU. El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas ha planteado cuatro (4) criterios para que los PNA sean eficaces: primero, deben basarse en los Principios Rectores, lo que supone reflejar adecuadamente los deberes del Estado, incluyendo la promoción del respeto de los derechos humanos por las empresas a través de procesos de debida diligencia y de medidas corporativas que permitan el acceso a reparaciones; segundo, deben ser específicos para cada contexto y hacer frente a los abusos de derechos humanos reales y potenciales relacionados con las empresas; tercero, deben ser desarrollados mediante procesos inclusivos y transparentes; y cuarto, se deben revisar y actualizar regularmente⁸, de tal forma que al finalizar la vigencia de un PNA sea el momento ideal para adaptarlo a las nuevas problemáticas y necesidades identificadas en el transcurso de su vigencia⁹.

Colombia no ha sido ajena a las tendencias globales en materia de PNA. El país fue pionero en América Latina, al convertirse en el primero de la región en contar con este instrumento. El primer PNA colombiano estuvo vigente de 2015 a 2018¹⁰ y, después de un proceso de actualización, se publicó una nueva versión que cubre el período de diciembre de 2020 a diciembre de 2022.

La formulación inicial y la actualización de los PNA es un proceso que ha probado ser desafiante. Por esta razón, la Fundación Ideas para la Paz (en adelante FIP) publicó en julio de 2019 la Nota Estratégica *Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Mínimos para la elaboración e implementación exitosa en Colombia*, con el fin de brindar recomendaciones a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (en adelante, CPDHAI) para actualizar el PNA colombiano¹¹. Tras la publicación del nuevo PNA 2020-2022, la FIP ha estimado pertinente emitir

esta Nota Estratégica, que tiene como objetivo analizar la política recién emitida a la luz de los aspectos recomendados en 2019.

Para cumplir dicho objetivo, este documento se divide en cinco partes: en la primera se presenta una contextualización del estado actual de los PNA en el mundo a partir de los cambios observados en los dos últimos años, a través de estadísticas y experiencias de aprendizaje de diferentes países, permitiendo darle perspectiva comparativa al PNA colombiano; en la segunda, se describen los principales antecedentes del PNA 2020-2022 de Colombia; en la tercera, la metodología usada para desarrollar esta Nota Estratégica; en la cuarta, se analiza cómo se vieron reflejados —o no— los cinco (5) elementos esenciales consignados por la FIP en su publicación de 2019 en el proceso de actualización y los resultados del nuevo PNA colombiano; y en la quinta, se plantean conclusiones y perspectivas hacia adelante.

Alcance y enfoque

Esta Nota Estratégica tiene un objetivo pedagógico orientado a analizar el proceso de actualización y resultado del PNA 2020-2022 de Colombia a la luz de los cinco elementos esenciales para diseñar, poner en marcha y actualizar un PNA efectivo, propuestos por la FIP en 2019¹². Asimismo, busca visibilizar los

• • • • •

⁸ Ibid.

⁹ Fundación Ideas para la Paz (2019). *Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Mínimos para la elaboración e implementación exitosa en Colombia*, p. 10. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5d306cdcd0a3e.pdf>

¹⁰ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2015). *Colombia Avanza: Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170213-PNA-web.pdf>

¹¹ Op. Cit.

¹² Ibid.

retos que aún tiene el Estado colombiano para lograr un PNA efectivo, con miras a contribuir a su fortalecimiento al momento de emitirse su tercera versión.

Por lo tanto, este documento no tiene la pretensión de: i) realizar una evaluación sobre el éxito, efectividad o impacto del PNA 2015-2018 de Colombia; ii) verificar si los responsables de su diseño e implementación han logrado cumplir adecuada y oportunamente con cada una de las acciones que allí se plantearon; iii) proponer una estrategia de regulación alrededor de los PNA; ni v) proponer, en sí mismo, una nueva versión del PNA para Colombia.

De igual manera, reconociendo las reflexiones que otras organizaciones han realizado sobre los PNA, y con el ánimo de brindar cada vez más insumos a los Estados para su construcción, esta Nota Estratégica retoma algunos elementos transversales de cualquier proceso de construcción de un PNA efectivo. Por eso, para su elaboración, la FIP tuvo en cuenta los siguientes referentes:

- Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011).
- Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresa de Colombia (2015-2018).
- Guía para Planes de Acción Nacionales sobre Empresas y Derechos Humanos – Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos de Naciones Unidas (2016).
- Caja de Herramientas de los Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos - IDDH e ICAR (2017).

- Evaluaciones de los Planes Nacionales de Acción existentes (PNAS) sobre Empresas y Derechos Humanos – DeJusticia (2017).
- Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresa de Colombia (2020-2022).
- Otros PNA y experiencias internacionales en la materia.



**Este documento busca
visibilizar los retos
que aún tiene el Estado
colombiano para lograr
un PNA efectivo**





**CONTEXTO GLOBAL
ACTUAL DE LOS PNA**

02

2. Contexto global actual de los PNA

Los Estados están obligados internacionalmente a proteger a las personas frente a las actuaciones de terceros que puedan vulnerar sus DDHH, y esa obligación se cumple adoptando medidas —incluyendo normas— para prevenir, investigar, sancionar y reparar dichas vulneraciones. El deber de las empresas de respetar los derechos humanos, se viene exigiendo progresivamente por los Estados a través de normativa interna¹³.

Existe una tendencia creciente a nivel global de regular los asuntos de empresas y derechos humanos a través de instrumentos internacionales y nacionales de distinta naturaleza. De hecho, se han expedido al menos 13 legislaciones nacionales sobre debida diligencia empresarial en derechos humanos, como la ley francesa sobre el deber de vigilancia de las empresas¹⁴ o la ley suiza sobre servicios de seguridad privada en el exterior¹⁵. Como se detallará más adelante, también se han adoptado 31 Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos.

En línea con estas tendencias, Colombia —a través de distintos instrumentos como el PNA, la jurisprudencia constitucional, laboral y de tierras, y otras políticas públicas— ha reglamentado de manera dispersa asuntos relacionados con las empresas y los derechos humanos. Así, frente al pilar de protección de los PRNU, el país presenta algunos avances en la regulación de la prevención e investigación de las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas; y en relación con el pilar de respeto, la regulación del deber de identificar y gestionar los impactos empresariales en los DHHH se ha dado principalmente a través de la jurisprudencia. En cuanto al pilar de remediación, la regulación no ha mostrado avances significativos¹⁶.

Esta sección del documento está orientada a caracterizar cómo se sitúa Colombia frente a la tendencia de los Estados a disponer de instrumentos para avanzar en la implementación de los PRNU, con particular énfasis en la figura de los PNA. Para ello, se

presentan cifras sobre la expedición de PNA a nivel global para luego analizar en detalle los cambios observados en los dos últimos años, desde que la FIP publicó en 2019 el documento *Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Mínimos para la elaboración e implementación exitosa en Colombia*¹⁷.

2.1. Los PNA en el mundo

Como lo muestra la gráfica 1, la adopción de PNA desde 2013 (año en el que se expidió el primer PNA) hasta 2017, tuvo una tendencia creciente, al aumentar un 250%. No obstante, en 2018 y 2019 la adopción de PNA se redujo un 43% y un 71% respectivamente frente a 2017, pues solo se expidieron cuatro (4) PNA en 2018 y dos (2) en 2019. El panorama en cuanto a la adopción de este tipo de política pública mejoró en 2020, cuando la adopción de planes creció en un 150% frente a 2019.

.....

¹³ Ibid.

¹⁴ República Francesa (2017). Ley sobre el deber de vigilancia de las empresas matrices y empresas ordenantes. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000034290626/> (Consultado el 7 de marzo de 2021)

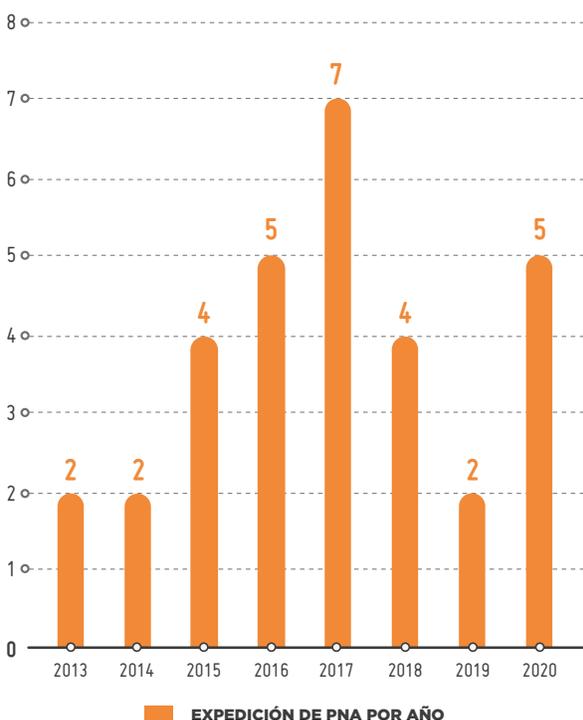
¹⁵ Confederación Suiza (2019). Ley federal sobre Servicios de Seguridad Privada en el Exterior. Disponible en: <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/foreign-policy/security-policy/bundesgesetz-ueber-die-im-ausland-erbrachten-privaten-sicherheit.html> (Consultado el 7 de marzo de 2021)

¹⁶ Para conocer más sobre el comportamiento de esta tendencia en Colombia consulte esta infografía: Fundación Ideas para la Paz (FIP) y Zuleta Abogados (diciembre 2020). ¿Qué tanto ha avanzado Colombia en reglamentar la debida diligencia empresarial en derechos humanos? Disponible en: <http://ideaspaz.org/especiales/infografias/dia-internacional-ddhh.html> (Consultado el 7 de marzo de 2021)

¹⁷ Fundación Ideas para la Paz — FIP (2019). Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Mínimos para la elaboración e implementación exitosa en Colombia. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1770> (Consultado el 7 de marzo de 2021)

GRÁFICA 1

ADOPCIÓN DE PNA POR AÑO



Fuente: OACNUDH (2021). Elaboración propia - FIP.

De acuerdo con la gráfica anterior, es posible afirmar que, a la fecha, existen 31 PNA adoptados en 27 Estados. Ello se debe a que cuatro (4) corresponden a actualizaciones de tal política en Reino Unido (2016), Suiza (2020), Luxemburgo (2020) y Colombia (2020)¹⁸. Como se detallará más adelante, Estados que cuentan por primera vez con un PNA desde la publicación FIP de 2019 son Kenia, Tailandia, Japón y México¹⁹.

Además, existe una tendencia creciente de PNA en elaboración. En 2019, la FIP reportó que 11 Estados estaban en este proceso, y en 2021 la cifra se ubica en 18. Es decir que siete nuevos Estados se encuentran gestionando la adopción de esta política²⁰.

Por otro lado, en 2019 la FIP reportó que en 15 países había iniciativas no estatales orientadas al desarrollo de PNA. A la fecha, esta cifra ha decrecido a 13 iniciativas.

El Mapa 1 muestra los Estados que han publicado un PNA (verde); los que se encuentran desarrollándolo (azul); y los que cuentan con iniciativas no estatales (naranja) alrededor de los PNA.

A partir del mapa es importante resaltar que Colombia es pionera en la publicación de su PNA: fue el primer país de la región en hacerlo, en 2015, seguido de Chile (2017) y de México (2020). A esto se suma que, con la reciente publicación de un nuevo PNA, en diciembre de 2020, Colombia nuevamente se constituye en el primer país en América Latina en surtir un proceso de actualización de dicha política. Cabe destacar que Chile se encuentra en proceso de actualización de su PNA, para lo cual ha dispuesto de una Hoja de Ruta²¹ que establece pasos concretos, buscando así disponer de un proceso transparente y previsible de actualización y continuidad de su Plan.

De todo este panorama, es posible concluir que el 2020 significó una recuperación en la tendencia global de expedir PNA, ya que los dos años anteriores la cifra de PNA publicados decreció considerablemente. Además, Colombia sigue ubicándose como pionera en la región en materia de PNA, al contar con la adopción del primero de ellos no europeo y ser el primer país latinoamericano en actualizar esta política.

A continuación se detallan, desde una perspectiva comparada, las tendencias de expedición y actualización de PNA en el mundo para los últimos dos años, desde la publicación de la FIP en la materia de 2019.

¹⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2021). State National Action Plans on Business and Human Rights. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/issues/business/pages/national-actionplans.aspx> (consultado el 5 de marzo de 2021)

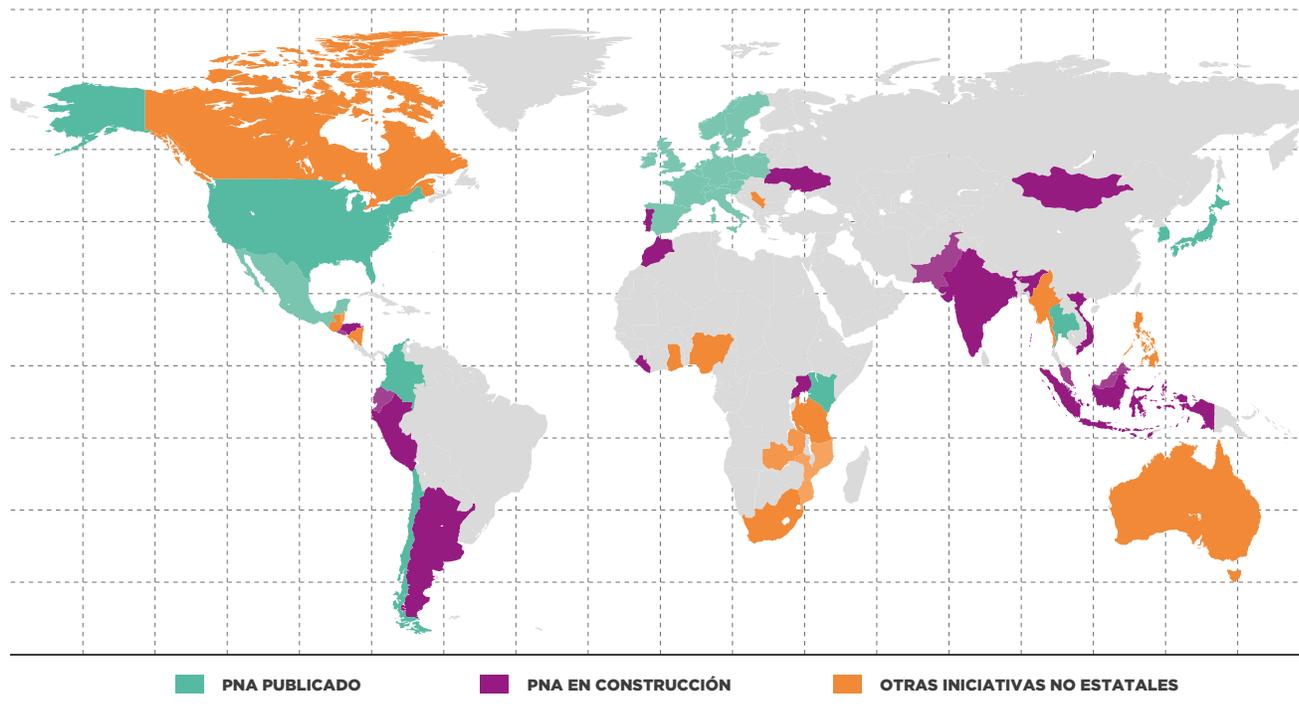
¹⁹ Ibid.

²⁰ Instituto Danés de Derechos Humanos (2021). National Action Plans on Business and Human Rights. Disponible en: <https://globalnaps.org/> (consultado el 5 de marzo de 2021)

²¹ República de Chile (2020). Hoja de ruta. Segunda Versión Plan de Acción Nacional de DDHH y Empresas. Disponible en: <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2020/09/hoja-de-ruta-pan-mayo-2020-final.pdf> (consultado el 24 de febrero de 2021)

MAPA 1

ESTADO ACTUAL DE PUBLICACIÓN, DESARROLLO E INICIATIVAS DE ELABORACIÓN DE PNA EN EL MUNDO



Fuente: IDDH y OACNUDH. Elaboración propia - FIP.

2.2. ¿Qué ha ocurrido desde el 2019 en el contexto global de PNA?

2.2.1. Adopciones recientes de PNA

En los últimos dos años el panorama de los PNA ha sido muy alentador, pues la adopción y publicación de este instrumento se ha convertido en una tendencia creciente a nivel global que ahora abarca cuatro de los cinco continentes.

En junio de 2019, Kenia²² se convirtió en el primer país africano en adoptar un PNA. Este se enfoca en temas críticos identificados durante su proceso de

construcción: trabajo, transparencia de ingresos, medio ambiente, tierra y recursos naturales, y acceso a la justicia.

De manera similar, en octubre de 2019, Tailandia²³ se convirtió en el primer Estado de Asia en adoptar un PNA, y estableció cuatro ejes de acción para materializar su deber de protección: acciones relacionadas con estándares laborales; acciones

• • • • •

²² República de Kenia (2019). Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/2019_FINAL_BHR_NAP.PDF (consultado el 24 de febrero de 2021)

²³ Reino de Tailandia (2019). Primer Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/NAPThailandEN.pdf> (consultado el 24 de febrero de 2021)

para la comunidad, la tierra, los recursos naturales y el ambiente; acciones dirigidas a la protección de los defensores de derechos humanos; y acciones sobre las inversiones de empresas multinacionales.

Japón²⁴ adoptó su PNA en octubre de 2020, y está orientado hacia seis temáticas centrales: derechos laborales; los derechos de las niñas, niños y adolescentes; los derechos en el entorno digital; los derechos del consumidor; las acciones orientadas a los grupos vulnerables, y aquellas relacionadas con los trabajadores migrantes.

Por último, si bien México no ha adoptado un PNA como una política pública independiente sobre empresas y derechos humanos para materializar los PRNU, en diciembre de 2020 aprobó el Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024²⁵, que contiene un capítulo relacionado con empresas y derechos humanos. Este Programa estableció en su estrategia 3.6 varias acciones puntuales para prevenir y disminuir los impactos negativos de la actividad empresarial, entre ellas acciones orientadas a proteger a los grupos históricamente discriminados en el contexto empresarial; acciones para impulsar la adopción de los PRNU y las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales de la OCDE, y la armonización de las normas federales de México con estos estándares; y acciones enmarcadas en los tres pilares de los PRNU, como la promoción de políticas públicas que desarrollen el deber estatal de protección, el impulso de la debida diligencia empresarial en derechos humanos y el fortalecimiento de los mecanismos de remediación.

Considerando que los PNA de los últimos dos años corresponden a Estados no europeos, es posible concluir que la tendencia a expedir este tipo de política se ha expandido a nivel global y que los temas abordados de manera más frecuente en estos instrumentos se relacionan con asuntos laborales, ambientales y la protección de grupos vulnerables.

A continuación se detallan los PNA actualizados en el periodo comprendido entre 2019 y 2020, y se

resaltan algunos de los hitos que enmarcaron tales procesos de actualización.

2.2.2. Actualizaciones recientes de PNA

Entre 2019 y 2021 tres Estados -incluyendo Colombia- han actualizado sus PNA. Estos, sumados a la actualización del PNA de Reino Unido en 2016, da un total de cuatro (4) PNA actualizados a la fecha a nivel global.

El primer PNA de Luxemburgo estuvo vigente de junio 2018 a diciembre de 2019. En ese último mes, este país²⁶ aprobó la actualización de su PNA a través del “*Plan nacional de acción de Luxemburgo para la puesta en marcha de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos 2020-2022*”. Este documento de actualización incluyó un capítulo sobre las lecciones aprendidas frente a la ejecución del primer PNA en el que: i) se resaltó la labor del Grupo de Trabajo como el órgano de gobernanza que actuó de motor tanto para la creación del primer PNA como para su ejecución; ii) se reconoció que el tiempo de 1 año y 6 meses para ejecutar las 13 acciones consignadas en su primer PNA fue muy corto; y iii) se planteó que las acciones deberían contar con medidas de seguimiento a su ejecución, a través de un enfoque basado en objetivos específicos y

24 República de Japón (2020). Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/files/100104121.pdf> (consultado el 24 de febrero de 2021)

25 República de los Estados Unidos Mexicanos (2020). Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024. Disponible en: http://dof.gob.mx/2020/SEGOB/PNDH_2020_2024.pdf (consultado el 24 de febrero de 2021)

26 Gran Ducado de Luxemburgo (2020). Plan Nacional de Acción para la Implementación de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/LuxembourgNP2020-2022_FR.pdf (consultado el 24 de febrero de 2021)

medibles, para contar con una mejor evaluación de la implementación de la política.

Sobre este proceso de actualización, se destacó la continuidad de las acciones contempladas en el primer PNA, pues el mismo documento reconoció que la segunda edición debía leerse y entenderse como un complemento de la primera. Esto permitió prevenir repeticiones y disponer de acciones más operativas en el nuevo PNA, dándose así un proceso evolutivo. No obstante, si bien se reconoció que el periodo de vigencia del primer PNA era muy corto, su nueva versión sólo dispuso de seis meses más (dos años en total) para su ejecución.

Suiza²⁷ emitió una versión actualizada de su PNA en enero de 2020, que tiene una vigencia hasta 2023. Para ello, y tomando como referencia su PNA 2016 – 2019, el gobierno suizo desarrolló un análisis de brechas en la aplicación de los PRNU²⁸, en donde se encontró que ese país tiene las condiciones adecuadas para que el gobierno federal y las empresas comerciales los implementen. Además, este análisis identificó los principales desafíos para implementar las acciones del PNA, realizando encuestas a distintos actores involucrados en su ejecución y encontró desafíos como la promoción de los PRNU en las pequeñas y medianas empresas, la implementación de procesos continuos de debida diligencia en derechos humanos, y la aplicación de los PRNU en las cadenas de suministro. Basado en una revisión de estas propuestas, el gobierno de Suiza actualizó el PNA mediante la consulta con distintas partes interesadas.

Por último, Colombia también actualizó su PNA en diciembre de 2020, un proceso que será analizado más adelante.

De estos procesos de actualización resulta interesante resaltar cómo, si bien todos condujeron a reexpediciones de PNA, surtieron procesos distintos que posteriormente sentaron las particularidades y enfoques de cada uno.



Considerando que los PNA de los últimos dos años corresponden a Estados no europeos, es posible concluir que la tendencia a expedir este tipo de política se ha expandido a nivel global



• • • • •

²⁷ Confederación Suiza (2020). Plan Nacional de Acción en empresas y Derechos Humanos. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Beilage01PrincipesdirecteursdeONUrelatifsauxentreprisesdroitshomme_Suisse.pdf (consultado el 24 de febrero de 2021)

²⁸ Twentyfifty.ltd (2019). Balance de la implementación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos por el Consejo Federal y las empresas suizas. Disponible en: https://www.nap-bhr.admin.ch/dam/napbhr/fr/dokumente/der-nap/studie_umsetzung_ungp.pdf.download.pdf/Studie_Bestandsaufnahme%20f%C3%BCber%20die%20Umsetzung%20der%20UNO-Leitprinzipien%20f%C3%BCr%20Wirtschaft%20und%20Menschenrechte%20durch%20den%20Bund%20und%20durch%20Schweizer%20Unternehmen.pdf (consultado el 24 de febrero de 2021)



**ANTECEDENTES DEL
PNA 2020 - 2022**

03

3. Antecedentes del PNA 2020 - 2022

Existen dos antecedentes fundamentales a nivel nacional del actual PNA: el primero son los Lineamientos para una Política Pública de DDHH y Empresas²⁹ emitidos por la entonces Consejería Presidencial para los DDHH en 2014, y el segundo es el primer PNA de Colombia³⁰, que tuvo una vigencia entre 2015 y 2018.

Los Lineamientos para una Política Pública de Derechos Humanos y Empresa tienen como objetivo garantizar actividades empresariales en un marco de reconocimiento y respeto por los derechos humanos, y eso se espera que contribuya a la apuesta de “construir de manera concertada y mancomunada entre sector empresarial y el Estado una alianza para generar desarrollo”³¹. En este sentido, es importante reconocer que los Lineamientos para una Política Pública de DDHH y Empresas, más allá de una pretensión regulatoria, buscan identificar objetivos comunes entre el sector público y empresarial, como soporte a los procesos de construcción de paz sostenible y promoción del desarrollo económico en Colombia.

En la línea de lo establecido en los PRNU, los Lineamientos buscan avanzar en tres frentes de trabajo que se traducen, a su vez, en tres componentes que coinciden con los tres pilares de los PRNU:

- **Proteger:** Gestión del Estado en materia de derechos humanos.
- **Respetar:** Impulso de una agenda empresarial en materia de derechos humanos.
- **Remediar:** Acceso efectivo a mecanismos de remediación.

De igual manera, este documento integra tres ejes transversales: territorial, sectorial y de igualdad, y no discriminación³².

En el ámbito de proteger se plantean siete (7) estrategias, las cuales se desagregan en líneas de acción específicas. Dentro de las estrategias de la gestión del Estado en materia de derechos humanos se contemplan, entre otras, la necesidad de la coordinación interinstitucional, la coherencia normativa y de políticas, y el impulso de una cultura de los derechos humanos entre los servidores públicos.

En el pilar de respetar se proponen cuatro (4) estrategias que buscan, entre otros aspectos, consolidar el respeto por los derechos humanos y construir paz en el sector empresarial, implementar la debida diligencia empresarial y respetar los derechos humanos como factor de competitividad.

Finalmente, el tercer pilar de acceso efectivo a mecanismos de remediación se desagrega en tres (3) estrategias que buscan fortalecer los mecanismos judiciales de remediación e impulsar los no judiciales, así como acompañar, empoderar y fortalecer a la sociedad civil para el acceso a remediación efectiva.

Además, los Lineamientos están orientados a cumplir su función en tres ámbitos específicos: el contexto sectorial, territorial e institucional. Para promocionar la protección y el respeto de los DDHH

• • • • •

²⁹ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2014). Lineamientos para una Política Pública de Derechos Humanos y Empresa. Disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140724-lineamientos-politica_web.pdf (consultado el 8 de marzo de 2021).

³⁰ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2015). Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170523-Informe-empresas-ac2.pdf> (consultado el 10 de marzo de 2021).

³¹ Op. Cit.

³² Ibid. P. 35.

en las actividades empresariales, los lineamientos contemplan generar capacidades institucionales en los distintos niveles de gobierno, establecer un marco normativo claro y coherente, y desarrollar una estrategia que promueva una cultura de DDHH en el sector empresarial, entre otras medidas.

El PNA 2015-2018 tuvo el objetivo de garantizar que el Estado proteja adecuadamente los derechos humanos y que las actuaciones de las empresas los respeten y contribuyan al desarrollo sostenible del país. Para ello, se plantean objetivos específicos como garantizar la coherencia entre las políticas de gobierno y los estándares internacionales; fortalecer y desarrollar capacidades de participación efectiva de la sociedad civil en las actividades empresariales, y contribuir a la implementación de la debida diligencia como proceso de gestión de las empresas³³.

El PNA 2015-2019 está estructurado de acuerdo con los tres pilares de los PRNU, y establece acciones en armonía con las estrategias planteadas en los Lineamientos para una Política Pública de Derechos Humanos y Empresas. Las acciones se agrupan en 11 líneas de acción articuladas de la siguiente manera con los PRNU:

a. El deber del Estado de proteger los derechos humanos

- Coordinación interinstitucional
- Estado como actor económico
- Participación efectiva de la sociedad civil
- Orientación del Estado para el respeto a los derechos humanos en las actividades empresariales
- Debida diligencia en derechos humanos

b. La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos

- Cultura de derechos humanos y construcción de paz en el sector empresarial

- Debida diligencia en derechos humanos en el sector empresarial
- Respeto a los derechos humanos como ventaja competitiva
- Responsabilidad social empresarial y respeto a los derechos humanos

c. Acceso a mecanismos de remediación

- Mecanismos judiciales y administrativos
- Mecanismos no judiciales

Estas líneas de acción agrupan un total de 86 acciones. Además, el PNA 2015-2018 integró un capítulo de evaluación y seguimiento donde se contemplan, entre otras cosas, los procesos de verificación a la implementación, la realización de informes de avance y los mecanismos para su divulgación.

3.1. Proceso de actualización del PNA 2020-2022

Atendiendo la superposición entre la transición de los dos períodos de Gobierno presidencial en 2018, así como la finalización de la vigencia del primer PNA, en diciembre de 2018, ambos gobiernos activaron procesos que condujeron a asegurar la continuidad de esta política.

La Gráfica 2 muestra los principales hitos asociados al proceso de actualización del PNA 2020-2022 de Colombia.

• • • • •

³³ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2015). Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas 2015-2018. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170213-PNA-web.pdf> (Consultado el 17/03/2021)

GRÁFICA 2

LÍNEA DE TIEMPO DEL PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DEL PNA DE COLOMBIA



Fuente: Elaboración propia - FIP

La vigencia del primer PNA de Colombia finalizó en diciembre de 2018. Como alistamiento para formular una versión actualizada, en febrero de 2018, el gobierno saliente configuró un espacio denominado Mesa Técnica, cuyo objetivo fue apoyar a la CPDHAI a concertar recomendaciones para una nueva versión del PNA. Cabe recordar que, en Colombia, la CPDHAI ha sido la entidad estatal de la rama ejecutiva encargada de liderar esta política. La Mesa Técnica estuvo integrada por entidades y organizaciones como la Defensoría del Pueblo, representantes de los sindicatos, la Sociedad de Agricultores de Colombia, representantes de iniciativas multiactor en asuntos de empresas y DDHH, integrantes de la Comisión Asesora del PNA 2015-2018³⁴, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), CREER, el Centro Vincular de la Universidad Católica de Valparaíso en Chile, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Trust Consultores, Pacto Global Red Colombia y la Fundación Ideas para la Paz. También contó con la participación del Departamento Nacional de Planeación y la Agencia para la

Reincorporación y Normalización, provenientes del Grupo de Trabajo Interinstitucional³⁵ consignado en el PNA 2015-2018.

• • • • •

³⁴ La Comisión Asesora fue una instancia ad honorem encargada de asesorar el GTI y orientar las acciones relacionadas con la implementación del PNA 2015-2018. La Comisión estuvo compuesta por: un representante de las Organizaciones Indígenas Nacionales; un representante de las Expresiones organizativas afrodescendientes; un representante de la Confederación Nacional de ONG; un representante de la Confederaciones de Sindicatos de Trabajadores; un representante de la Asociación Colombiana de Universidades; tres representantes del Consejo Gremial Nacional; y un representante de las iniciativas multiactor. Además, como invitados estaban representantes de organismos multilaterales que desarrollaran actividades relacionadas con empresas y derechos humanos y un representante designado por la comunidad internacional.

³⁵ El GTI fue conformado en 2016 como una instancia encargada de monitorear el avance y el progreso de la implementación del PNA 2015-2018. Este representó uno de los principales mecanismos de gobernanza del PNA, junto con la Comisión Asesora. El GTI estaba conformado por las siguientes 21 entidades que aportaban para la ejecución de planes, programas y proyectos relacionados con la implementación del PNA: Departamento para la Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, Ministerio de Transporte, Ministerio de Vivienda, Sena, Coldeportes, Colciencias, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y la Dirección para el Posconflicto de la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad.

La Mesa Técnica propuso que el PNA debía ser actualizado con la participación de actores en los territorios y acordó llevar a cabo siete (7) talleres regionales para identificar las debilidades, retos, y oportunidades del PNA, así como recolectar recomendaciones para actualizarlo. Dichos talleres se realizaron entre mayo y julio de 2018 en Montería (Córdoba), Medellín (Antioquia), Ibagué (Tolima), Cali (Valle del Cauca), Popayán (Cauca), Valledupar (Cesar) y Bogotá D.C., y contaron con la participación de actores empresariales, de la sociedad civil, de cooperación internacional y del Estado.

Gracias al apoyo de la Mesa Técnica, la CPDHAI logró recolectar recomendaciones para la actualización del PNA, que fueron integradas en un documento³⁶ entregado al gobierno entrante en agosto de 2018³⁷. Dichas recomendaciones se organizaron en cinco ejes específicos: i) Órganos de gobernanza; ii)

El deber del Estado de proteger; iii) El deber de las empresas de respetar; iv) El acceso a mecanismos de remediación; y v) Mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación.

Adicionalmente, estas recomendaciones fueron compiladas en un decálogo que resaltaba cómo atender de manera estratégica 10 necesidades de esta política pública, como se observa en la Tabla 1.

• • • • •

³⁶ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (agosto 1 de 2018). Recomendaciones para la actualización del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresa, p. 10, 12, 23, 26 y 28. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/180810-recomendaciones-actualizacion-Plan.pdf> (consultado el 5 de marzo de 2021).

³⁷ El mismo día que el Ministerio de Minas y Energía lanzó su Política de Empresas y Derechos Humanos para el sector minero-energético. Disponible en: https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/23517/47905-res_40796_010818.pdf

TABLA 1

DECÁLOGO DE RECOMENDACIONES PARA UNA VERSIÓN ACTUALIZADA DEL PNA

MARCO INSTITUCIONAL	Seguir fortaleciendo el respaldo institucional y normativo de la política pública, anclándola en el Plan Nacional de Desarrollo, en los planes de desarrollo territoriales y, de ser posible, en una ley, decreto u otro tipo de norma.
GOBERNANZA	Mantener el marco de gobernanza actual y fortalecerlo a través de instancias territoriales que permitan un adecuado monitoreo y evaluación periódica de los avances.
PRECISIÓN DE RESPONSABILIDADES	Armonizar las responsabilidades y las acciones en cabeza de las entidades estatales de acuerdo con sus competencias.
ARTICULACIÓN NACIÓN-TERRITORIO	Definir canales de articulación nación-territorio efectivos y fortalecer algunos existentes, de tal forma que los beneficios de la política se reflejen directamente en los ciudadanos y en mejores relaciones Estado-empresa-comunidad, particularmente en zonas con una activa presencia empresarial.
OPTIMIZACIÓN Y EFICACIA	Reorganizar las acciones contenidas en el Plan bajo un principio de realidad y siguiendo criterios de optimización. Para ello, es esencial tomar como parámetro básico los Principios Rectores de Naciones Unidas, sus pilares y principios, de tal forma que el accionar del Estado para asegurar la protección de los derechos humanos frente a posibles abusos de terceros ocurra de manera coherente y eficaz.

GENERACIÓN DE CAPACIDADES, POSICIONAMIENTO Y DIVULGACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Potencializar la estrategia para generar conocimientos y capacidades entre actores clave, como lo son las comunidades, la sociedad civil, las empresas y las entidades estatales, para adoptar y ejercer sus responsabilidades frente a la agenda de empresas y derechos humanos; y definir mecanismos de comunicación articulados para la difusión periódica y efectiva del Plan Nacional de Acción, facilitando su apropiación por parte de diversos actores a nivel nacional y local.

PARTICIPACIÓN

Continuar con la incorporación de las perspectivas de distintos actores –estatales, empresariales y sociales– en la planeación, implementación y monitoreo de la política pública para fortalecer su legitimidad, apropiación, veeduría e identificar y atender oportunamente retos y desafíos.

AMPLIACIÓN A NUEVOS SECTORES

Reconocer que aunque existen sectores económicos particularmente susceptibles a generar riesgos a los derechos humanos, la política pública y, especialmente, el deber de respetar los derechos humanos, son aplicables a todas las empresas, tanto transnacionales como de otro tipo, con independencia de su tamaño, sector, ubicación, propietarios y estructura.

ARTICULACIÓN CON OTRAS AGENDAS ESTRATÉGICAS LOCALES E INTERNACIONALES

Visibilizar y articular las medidas de protección y respeto de los derechos humanos en las actividades económicas con otras agendas de gran envergadura para el país, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la construcción de paz y la de competitividad derivada del ingreso a la OCDE.

FOCALIZACIÓN

Gestionar la oportuna atención de dinámicas prioritarias en materia de empresas y derechos humanos, como aquellas sobre la situación de líderes y defensores relacionados con actividades económicas y el diálogo multiactor para generar confianza.

Fuente: CPDHAI, FIP (2018)³⁸. Apuesta para el fortalecimiento del PNA. Elaboración propia - FIP

En agosto de 2018, al iniciar el período presidencial de Iván Duque, se posesionó Francisco Barbosa, el nuevo Consejero Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, lo que trajo consigo una reconfiguración del equipo de la CPDHAI encargado del PNA. Poco tiempo después, en octubre de 2018, la CPDHAI convocó a los integrantes de la Mesa Técnica y a los de la Comisión Asesora del PNA 2015-2018. En este escenario, y con la intención de facilitar el proceso de actualización del PNA, la CPDHAI propuso que la Mesa Técnica y la Comisión Asesora se unieran en un solo mecanismo. Sin embargo, esta propuesta no fue formalmente acogida ya que algunos de sus integrantes destacaron que ambas instancias habían sido configuradas con propósitos distintos.

En noviembre de 2018, el Gobierno Nacional lanzó el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (en adelante, PND 2018-2022). Para ese entonces, la CPDHAI había consignado en una matriz una serie de acciones para el nuevo PNA inspiradas en las

recomendaciones recibidas del anterior Gobierno. A partir del lanzamiento del PND 2018-2022, la CPDHAI inició una serie de reuniones bilaterales con 28 entidades del Estado colombiano³⁹ para evaluar, según las capacidades de dichas entidades, cuáles de las acciones identificadas por la CPDHAI contaban con via-

³⁸ CPDHAI (2018). Apuesta para el fortalecimiento del Plan Nacional de Acción en Empresas y DDHH. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/Resumen-recomendaciones%20actualizaci%C3%B3n%20PNA%20E%20y%20DDHH-2018-08-02.pdf> (consultado el 5 de marzo de 2021).

³⁹ Las entidades consultadas fueron: Agencia para la Reincorporación y Normalización, Ministerio de Justicia y el Derecho, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia Compra Eficiente, Ministerio del Trabajo, Consejería para la Estabilización y Consolidación, Ministerio de Transporte, Consejería para la Equidad de la Mujer, Ministerio de Hacienda, Departamento de la Prosperidad Social, Sistema Nacional de Bienestar Familiar, Ministerio de Comercio, Bancoldex, Procolombia, SIC, Ministerio de Comercio, Ministerio del Interior, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Secretaría de Transparencia, Ministerio de Ambiente, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Defensa Nacional, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación.

bilidad para ser consignadas en el nuevo PNA. Como resultado, la CPDHAI concertó acciones específicas con diversas entidades del Estado y las compiló en una matriz con metas, indicadores y productos.

Entre abril y julio de 2019, la CPDHAI adelantó cuatro (4) talleres en Bogotá para construir la nueva versión del PNA. En ellos participaron diversas entidades del sector público, incluyendo algunas del GTI, agencias de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil (varias de ellas integrantes de la Mesa Técnica y de la Comisión Asesora del PNA 2015-2018). Los talleres fueron dirigidos por un facilitador gestionado por la CPDHAI.

El **primero** de ellos estuvo centrado en la priorización de nuevos sectores económicos, sin desconocer los que habían sido priorizados en el PNA 2015-2018 (infraestructura, minas y energía y agroindustria). En dicho taller, la CPDHAI propuso la priorización de los sectores de textiles, turismo y TICs. No obstante, los participantes priorizaron los sectores de salud, bancario y de servicios públicos domiciliarios. La CPDHAI indicó que los sectores que habían sido priorizados debían modificarse, en tanto el mandato del Plan Nacional de Desarrollo era priorizar los sectores de la Economía Naranja⁴⁰. En el **segundo taller**, centrado en la construcción de los objetivos del nuevo PNA, los participantes concertaron un objetivo general y tres específicos orientados a mejorar la capacidad institucional para proteger los derechos humanos en las actividades empresariales en Colombia; fortalecer la adopción y apropiación de prácticas empresariales de respeto a los derechos humanos en el país, y garantizar el acceso efectivo y diferencial a mecanismos de reparación en caso de vulneración a los derechos humanos en las actividades empresariales.

El **tercer taller** se focalizó en revisar y complementar las acciones compiladas hasta el momento por la CPDHAI en una matriz, así como sus metas, indicadores y productos. A partir de este taller —y teniendo en cuenta los resultados obtenidos— la

CPDHAI consultó nuevamente a las entidades del Estado para informar sobre cambios en las acciones concertadas meses antes. El **cuarto taller** consistió en definir los órganos de gobernanza del PNA. Como resultado, se determinó dar continuidad al GTI y reemplazar la Comisión Asesora del PNA 2015-2018 por la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz, creada por la Defensoría del Pueblo mediante la Resolución 519 de 2019.

Poco antes de finalizar el ciclo de talleres, en mayo de 2019, la CPDHAI conformó la Comisión Redactora⁴¹, con el fin de seguir avanzando en la formulación del nuevo PNA. Esta Comisión estuvo integrada por algunos actores de la Mesa Técnica, en tanto un segmento tomó distancia hasta precisarse el alcance de ese escenario y específicamente de la responsabilidad que tenía la CPDHAI de asumir la redacción del nuevo Plan. Las fuentes consultadas por la FIP sugieren que, en esta parte del proceso, se integraron organizaciones como GRI, la CCB, el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Justicia. Este mismo mes, la CPDHAI empezó a tener abordajes individuales y circuló a los participantes de dicha Comisión Redactora un primer borrador del PNA y una matriz de acciones, solicitando revisiones y comentarios. Así mismo, algunos integrantes de la Mesa Técnica⁴² refirieron una comunicación al Consejero Presidencial de Derechos Humanos, ponién-

• • • • •

⁴⁰ La Economía Naranja abarca las industrias creativas, culturales y áreas que apoyan la creatividad relacionadas con las artes en general, el turismo, el diseño, la publicidad, el desarrollo de software y los servicios de tecnología de la información.

⁴¹ La CPDHAI convocó a los siguientes actores para conformar la Comisión Redactora: el Centro Vincular de la Universidad Católica de Valparaíso en Chile, OACNUDH, Trust Consultores, AECID, CREER, FIP, CTC Colombia, Pacto Global Red Colombia, Ardura SAS, Andesco, Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, la CCB, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el PNUD, el Comité Minero Energético, la SAC y ACOPI. No todos estos aceptaron la solicitud de conformar dicha Comisión.

⁴² A saber, el Centro Vincular de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, CREER, Pacto Global Red Colombia, la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y la Fundación Ideas para la Paz.

dose a su disposición para colaborar con la actualización del PNA y reiterar la importancia de su publicación. El Consejero dio respuesta, delegando para cualquier efecto a su equipo encargado de los asuntos de empresas y DDHH.

En julio de 2019, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) publicó el documento *Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Mínimos para la elaboración e implementación exitosa en Colombia*, con la idea de brindar recomendaciones a la CPDHAI y a la Comisión Redactora para la actualización del PNA colombiano.

Con los avances hasta entonces, entre julio y agosto de 2019, el Consejero Presidencial extendió una convocatoria a empresas, gremios y a los integrantes de la Mesa Técnica, para socializar los ejes del borrador del PNA e indicó que se llevarían a cabo talleres regionales para la socialización de este insumo.

Fue así como, entre septiembre y noviembre de 2019, la CPDHAI realizó siete (7) talleres regionales de construcción interinstitucional, con el objetivo de socializar el borrador existente del PNA. La metodología permitía socializar los ejes consignados en el documento, pero no profundizaba en las acciones o el detalle de lo que establecía dicho borrador. Los talleres se llevaron a cabo en Montería, Medellín, Tumaco (financiados por USAID); Cartagena (financiado por AECID); Ibagué (financiado por USAID y OACNUDH); y Cali y Manizales (financiados por un operador logístico de la CPDHAI). Estos talleres no contaron con un rol activo de la Mesa Técnica, de la Comisión de Redacción o de la antigua Comisión Asesora del PNA 2015-2018, sino que participaron representantes de la sociedad civil, autoridades locales, empresas y organizaciones internacionales. No obstante, en algunos como el de Cartagena, Tumaco y Medellín, solo participaron alrededor del 10% y el 20% —respectivamente— de las personas convocadas.

En el transcurso de su desarrollo, específicamente en octubre de 2019, ocurrieron en Colombia las

elecciones de alcaldes y gobernadores, ante lo cual la CPDHAI tuvo que suspender, por mandato presidencial, la realización de más espacios. Además, en noviembre de 2019, se dieron una serie de protestas masivas en varias ciudades del país, conocidas como *Paro Nacional*⁴³, lo cual postergó nuevamente y dificultó el desarrollo de los talleres.

Llegado diciembre de 2019, la CPDHAI puso en circulación un nuevo borrador del PNA. En respuesta, el 10 de diciembre, organizaciones no gubernamentales ambientales, sociales, de desarrollo y de derechos humanos publicaron un comunicado⁴⁴ sobre el documento del PNA que se encontraba en proceso de actualización donde indicaron, entre otros asuntos, que: “(I) No se surtieron desde antes de su redacción procesos de consulta previa, libre e informada con pueblos étnicos, ni se realizaron consultas amplias del texto con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de grupos y comunidades de territorios donde los conflictos ocasionados son profundos e históricos. (II) El documento sigue sin estar disponible para el público en el sitio web de la CPDHAI. (III) El texto no fue precedido, tampoco, por una línea de base, elaborada con fundamento en un análisis sobre los contextos sociopolíticos, territoriales y de la eficacia de políticas públicas sobre la materia, en los que se han dado graves violaciones a los derechos y libertades fundamentales de las personas y co-

.....

⁴³ BBC News Mundo (2019). Paro Nacional en Colombia: por qué la protesta del 21 de noviembre genera tanta tensión. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50483298>

⁴⁴ Mesa Nacional de ONG sobre Empresas y Derechos Humanos (2019). Declaración pública de las organizaciones no gubernamentales ambientales, sociales, de desarrollo y de derechos humanos. Disponible en: <https://coeuropa.org.co/declaracion-publica-de-las-organizaciones-no-gubernamentales-ambientales-sociales-de-desarrollo-y-de-derechos-humanos/#:~:text=Inicio%20Comunicado%20Conjunto-,DECLARACI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA%20DE%20LAS%20ORGANIZACIONES%20NO%20GUBERNAMENTALES%20AMBIENTALES%20SOSOCIALES%20DE,DESARROLLO%20Y%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS&text=Manifestamos%20que%20los%20Principios%20Rectores,enfrentan%20las%20personas%20y%20comunidades.>

lectivos, y los impactos negativos sobre la naturaleza. (IV) Mantiene la perspectiva de omitir que las empresas —efectivamente— causan daños en el ambiente y en los medios de vida de las personas”. Al respecto, no hubo respuesta por parte de la CPDHAI, como sugirieron distintas fuentes consultadas por la FIP.

En febrero de 2020, con la posesión de la nueva Consejera, Nancy Patricia Gutiérrez, la CPDHAI le circuló otra vez a algunos actores un borrador de PNA con el fin de obtener comentarios adicionales. Poco después, en marzo de 2020, empezó la emergencia sanitaria como consecuencia de la pandemia del covid-19. Fue entonces cuando la CPDHAI se concentró en ajustar el borrador del PNA al contexto de la crisis derivada del covid-19 y las acciones del gobierno para afrontarla. Además, la CPDHAI volvió a realizar reuniones bilaterales con distintas entidades estatales para revisar las acciones consignadas en el PNA y evaluar si, con la llegada del covid-19, aún podían implementar las acciones a las que se habían comprometido. Como resultado, la CPDHAI modificó la matriz de acciones, así como metas, indicadores y productos.

En abril, diversos integrantes de la Mesa Técnica y de la Comisión Redactora le enviaron una nueva comunicación a la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, haciendo un llamado a avanzar con el PNA y expresando su voluntad de continuar colaborando con esta política. En respuesta, en mayo, la Consejera convocó a quienes suscribieron la comunicación para presentar y reiterar el compromiso de la entidad a su cargo con la publicación de un nuevo PNA. Fue en este escenario donde la CPDHAI informó que llevaría a cabo una serie de programas denominados “*Juntos lo Hacemos Posible. Empresas y Derechos Humanos: Solidaridad y Resiliencia*”⁴⁵, como un aporte al proceso de actualización del Plan.

Durante mayo y junio de 2020, la CPDHAI desarrolló 11 programas con énfasis en los sectores de

manufactura y confecciones, construcción, turismo, alimentos, medios de comunicación, agroindustrial, comercio y sostenibilidad, economía colaborativa, industria creativa y del entretenimiento y sector de las telecomunicaciones. En los diferentes capítulos del Programa participaron 47 representantes de empresas, gremios y medios de comunicación, así como de la Mesa Técnica, particularmente la Fundación Ideas para la Paz (FIP); Pacto Global Red Colombia y OACNUDH. Por otra parte, no hubo participación de sindicatos u organizaciones de la sociedad civil. El programa dio particular prelación a abordar iniciativas de responsabilidad social empresarial y filantropía en el contexto del covid-19, dejando en segundo plano aspectos estructurales de la agenda de empresas y derechos humanos y, a su vez, lo relativo al proceso de actualización del PNA.

En septiembre de 2020, la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales fue invitada como ponente al *V Foro Regional sobre Empresas y Derechos Humanos en América Latina y el Caribe*, organizado por las Naciones Unidas⁴⁶, para hablar sobre el PNA. Si bien se rescataron en su intervención conclusiones asociadas con los programas sectoriales descritos, no hubo referencias detalladas al estado del Plan.

Para noviembre de 2020 —una vez surtidos ajustes internos del equipo de trabajo de la CPDHAI— se produjo un nuevo borrador de PNA. Tras algunos esfuerzos de incluir voces adicionales en esta política, se tuvo conocimiento público de una comunicación de organizaciones sindicales rechazando la falta de participación del movimiento sindical y la sociedad

• • • • •
⁴⁵ CPDHAI (2020). *Juntos lo Hacemos Posible. Empresas y Derechos Humanos: Solidaridad y Resiliencia*. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Paginas/Juntos-Lo-Hacemos-posible.aspx>

⁴⁶ Este foro es el escenario regional por excelencia que reúne anualmente a más de 3.000 actores de todos los sectores alrededor de las discusiones más estratégicas en materia de derechos humanos y empresas.

civil en la consulta y formulación del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos⁴⁷. Organizaciones como OACNUDH, ANDI y la FIP, integrantes de la Mesa Técnica, recibieron una versión para dar comentarios tres semanas antes de su lanzamiento, teniendo en cuenta la decisión de la CPDHAI de publicar la política en diciembre. Varias fuentes consultadas por la FIP interesadas en el PNA indicaron no haber recibido esta versión. Por su parte, si bien organizaciones como la FIP refirieron comentarios, no hubo retroalimentación específica de la CPDHAI sobre la adopción —o no— de los mismos.

Finalmente, el 10 de diciembre de 2020 la Presidencia de la República, junto con la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, realizaron un evento para lanzar el nuevo PNA 2020 - 2022. El espacio, si bien permitió la entrada en circulación del PNA, no brindó mayor detalle sobre esta política, al centrarse en asuntos relativos a las relaciones de Colombia con Venezuela⁴⁸.

Ese mismo día, la Mesa Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos, conformada por organizaciones no gubernamentales ambientales, sociales y de derechos humanos de Colombia, publicó un nuevo pronunciamiento público rechazando la nueva versión del PNA de Colombia 2020-2022. Entre las razones, mencionó que: *“I) El proceso y el documento carecen de un diagnóstico acorde con la problemática a la que debe dar respuesta el Plan como política pública; es decir, la violación de derechos humanos por parte de las empresas. II) Nuevamente su formulación adolece de una falta de participación real y efectiva de la sociedad civil y de las comunidades víctimas de actividades empresariales, además de la falta de procesos de consulta y consentimiento previo, libre e informado con pueblos étnicos. III) Su lenguaje y formulación no obedecen a la obligación del Estado de proteger los derechos humanos, sino que buscan generar el espacio idóneo para garantizar la inversión, con mi-*

ras a la recuperación tras la pandemia. IV) El contenido no constituye una política de Estado, no plantea herramientas idóneas para la reparación integral de violaciones a los derechos humanos, ni contempla un enfoque preventivo frente a las mismas”⁴⁹.

El documento del PNA 2020-2022 quedó disponible el 10 de diciembre de 2020 en la página web de la CPDHAI⁵⁰. No obstante, a la fecha de publicación de esta Nota Estratégica, la matriz de acciones, metas, indicadores y productos asociada al PNA no se ha publicado.

• • • • •

⁴⁷ CGT, CTC, CUT, FECODE, ENS (noviembre 12 de 2020). Rechazo frente a la falta de participación del movimiento sindical y la sociedad civil en la consulta y formulación del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: <https://cut.org.co/rechazo-frente-a-la-falta-de-participacion-del-movimiento-sindical-y-la-sociedad-civil-en-la-consulta-y-formulacion-del-plan-nacional-de-accion-de-empresas-y-derechos-humanos/>

⁴⁸ Al respecto ver: El Tiempo (2020). Duque dice que Colombia protegió a Leopoldo López de plan para matarlo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/ivan-duque-dice-que-colombia-protegio-a-leopoldo-lopez-de-que-lo-asesinaran-553963>; La República (2020). “En 28 meses se ha logrado desminar 36% del total de territorio desminado en Colombia”. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/en-28-meses-se-ha-logrado-desminar-36-del-total-de-territorio-desminado-en-colombia-3100001>

⁴⁹ Mesa Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos (2020). Pronunciamiento público de las organizaciones no gubernamentales ambientales, sociales y de derechos humanos rechazando nueva versión del plan nacional de acción sobre empresas y derechos humanos. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/colombia-mesa-nacional-de-la-sociedad-civil-rechaza-nueva-versi%C3%B3n-del-plan-nacional-de-acci%C3%B3n-sobre-empresas-y-derechos-humanos/>

⁵⁰ CPDHAI (2020). Juntos lo Hacemos Posible. Empresas y Derechos Humanos: Solidaridad y Resiliencia. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Paginas/Juntos-Lo-Hacemos-posible.aspx>

3.2. ¿Cómo está estructurado el PNA 2020-2022?

El Plan Nacional de Acción 2020-2022 está estructurado conforme a los tres pilares de los PRNU, desagregados en una serie de ejes en los que se integran acciones concretas que indican el objetivo y la entidad responsable de su ejecución.

- **Pilar 1:** La obligación de proteger los derechos humanos a cargo del Estado, se desagrega en nueve (9) ejes estratégicos:
 1. Promover un enfoque de derechos humanos en la reactivación económica y social.
 2. Fomentar la creación de normatividad y estrategias que promuevan el respeto de los derechos humanos en el desarrollo de las actividades empresariales.
 3. Difusión del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos, y de instrumentos y estrategias relacionadas con la promoción de estos derechos.
 4. Promover la inclusión y la no discriminación en la actividad empresarial.
 5. Articular espacios de diálogo social y participación efectiva.
 6. Proveer orientación y asistencia a las empresas que se encuentran en zonas afectadas por la violencia, con el fin de promover la promoción, protección y garantía de los derechos humanos.
 7. Proveer orientación y asistencia a las empresas y emprendimientos enfocadas en la población vulnerable.
 8. Estrategias de participación para personas en proceso de reintegración, así como iniciativas que fortalezcan la estabilización y consolidación del país.
 9. El Estado como actor económico.
- **Pilar 2:** El deber de las empresas en el respeto de los derechos humanos incorpora cuatro (4) ejes estratégicos:
 1. Dotar a las empresas de herramientas para que cumplan con su responsabilidad de respetar los derechos humanos.
 2. Fomento de la debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos.
 3. Capacitar a las empresas públicas y privadas en la necesidad de mitigar las consecuencias sobre las posibles afectaciones a los derechos humanos producto de sus operaciones, productos o servicios prestados, haciendo énfasis en aquellas que se encuentran en la región.
 4. Llevar un seguimiento sobre cómo las acciones de las empresas impactan los derechos humanos.
- **Pilar 3:** El acceso a los mecanismos de reparación cuenta con dos (2) ejes estratégicos:
 1. Acceso a los mecanismos judiciales de reparación.
 2. Acceso a los mecanismos no judiciales de reparación.

Todo lo anterior resulta fundamental para valorar el PNA 2020-2022 a la luz de los cinco (5) elementos esenciales recomendados por la FIP en 2019. En eso se centran las secciones que siguen en esta *Nota Estratégica*.



**METODOLOGÍA PARA
EL ANÁLISIS**

04

4. Metodología para el análisis

Esta *Nota Estratégica* tomó como parámetro de referencia el documento *Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Mínimos para la elaboración e implementación exitosa en Colombia*, publicado por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) en 2019 y que se centra en recomendaciones para actualizar el PNA colombiano. En él se desarrollaron cinco elementos esenciales dirigidos a avanzar, a través del PNA, en la superación de los desafíos que enfrentan los Estados, incluido Colombia, para asegurar la implementación de los PRNU.

Cabe recordar que, al ser elementos esenciales, no se refieren de manera exhaustiva a todo el abanico de buenas prácticas a considerar en el proceso de elaboración y en los contenidos mismos de esta política pública. Además, los elementos son complementarios e interdependientes entre sí, de tal forma que sus contenidos deben leerse de manera articulada y su categorización permite un abordaje organizado.

4.1. Los cinco elementos esenciales

Los cinco elementos esenciales son descritos en la Gráfica 3.

I. Voluntad política

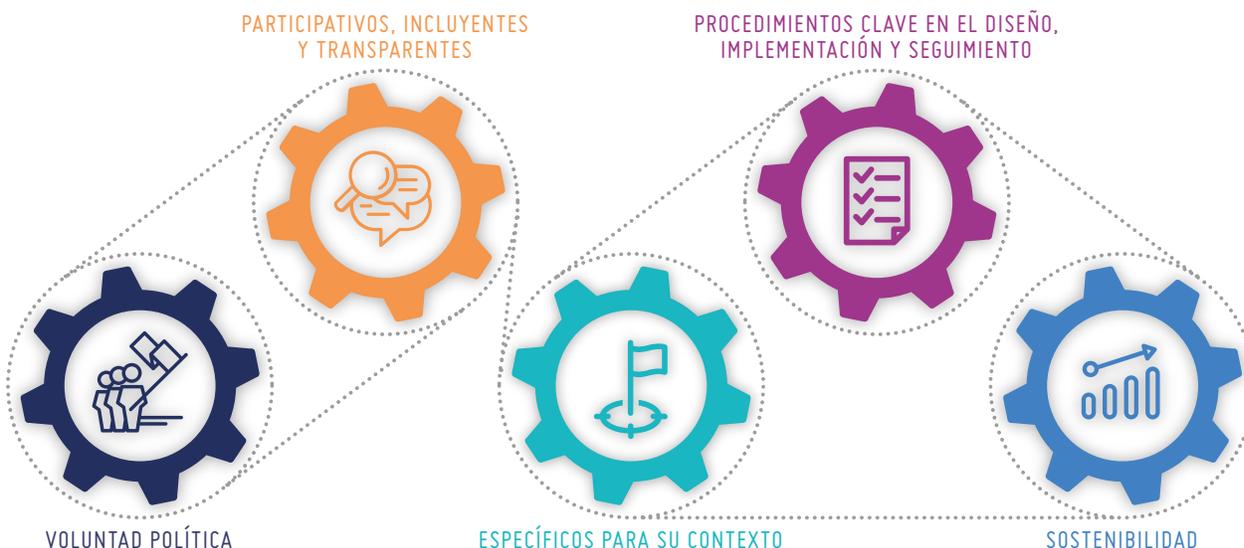
Según planteado por la FIP, se entiende por voluntad política la disposición y capacidad para adoptar medidas que generen cambios positivos en una situación determinada, bien sea por intereses generales o particulares⁵¹.

•••••

⁵¹ Díaz Pérez, N (2009). Incidencia de la voluntad política de los Estados en la efectividad del Sistema de Protección de los Derechos Humanos, p. 77. En: Revista *NovaetVetere* - Políticas públicas y Derechos Humanos, Vol. 19, No. 63. Enero - diciembre 2010, p. 75 a 80. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3732056.pdf> (consultado el 24 de mayo de 2019).

GRÁFICA 3

CINCO ELEMENTOS ESENCIALES PARA UN PNA EFECTIVO



Dado que los PNA no son una figura vinculante para los Estados (es decir, que no hay nada que los obligue a adoptarla), el hecho de acoger un PNA es una señal de voluntad de avanzar con los PRNU, acogidos unánimemente por los Estados mediante el Consejo de DDHH de la ONU.

Adoptar un PNA evidencia la voluntad política del Estado de cumplir con las actuales obligaciones de protección, respeto y remedio de los DDHH en las actividades empresariales, incluyendo la articulación de sus acciones y la coherencia entre sus políticas sobre la materia. También, refuerza el deber de las empresas de cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos, y la necesidad de contar con los recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento⁵².

Las siguientes cinco variables operacionalizan la voluntad política en el contexto de los PNA:



Fuente: Elaboración propia - FIP

»» Compromiso explícito con los PRNU

Los PNA deben estar alineados con los PRNU, en tanto que constituyen el fundamento mismo de esta política pública. Los PNA hacen parte de esa combinación inteligente de medidas que se pide a los Estados en materia de implementación de los PRNU; por eso, contar con un compromiso explícito con los PRNU en un PNA, genera un entorno propicio para que los Estados cumplan con su deber de proteger los derechos humanos, las empresas asuman su responsabilidad de respetarlos y, tanto Estados como empresas, tomen las medidas necesarias para que los titulares de derechos accedan a reparación frente a las violaciones de los DDHH relacionadas con actividades empresariales⁵³.

»» Formalización para hacer del PNA una política de Estado y no de gobierno

El compromiso con el PNA debe materializarse en hacer de este una política de Estado y no de gobierno. Eso se traduce en que las vigencias de los PNA no se limiten a los periodos constitucionalmente establecidos para los gobiernos, sino que los trasciendan. Esto es un elemento fundamental porque da continuidad a las obligaciones ineludibles del Estado en materia de DDHH; también, porque permite planear, implementar y evaluar adecuadamente las acciones consignadas en una política pública de tal envergadura. Por el contrario, alinear la vigencia del PNA con los ciclos de gobierno puede acarrear un proceso extenso y dispendioso debido a que, en el caso colombiano, el servicio civil no es estático, sino que varía con cada cambio de gobierno.

⁵² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011). Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidin-principlesbusinesshr_sp.pdf (consultado el 1 de marzo de 2021).

⁵³ Ibid.

»» Liderazgo institucional movilizador y articulador, incluyendo órganos de gobernanza funcionales

El liderazgo institucional del PNA implica que los Estados designen un responsable que, además de elaborar, implementar y movilizar a otras instituciones del Estado para poner en marcha el PNA, se relacione con organismos internacionales de derechos humanos, sea capaz de articularse con otras entidades para garantizar que se cumplan los compromisos internacionales y presente informes de cumplimiento del PNA ante órganos de derechos humanos. Dicho liderazgo también supone equipos con capacidades técnicas —no sólo políticas— en los asuntos de derechos humanos y empresas. Eso es fundamental para cumplir de manera efectiva la obligación que les ha sido encomendada.

»» Incorporación de un compromiso de actualización

La voluntad política también se expresa en incorporar un compromiso de actualización en el PNA. Como lo establece el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas, la fecha para la próxima evaluación y actualización de un PNA debe incluirse de manera explícita⁵⁴.

El proceso de actualización de un PNA puede ser dispendioso y desafiante ya que implica, al menos: (i) evaluar el impacto y la eficacia del PNA anterior en relación con la prevención, mitigación y remediación de impactos sobre los derechos humanos; (ii) identificar vacíos en la gobernanza; (iii) consultar a las partes interesadas sobre las acciones del PNA; (iv) abordar las brechas en DDHH; (v) identificar sectores y acciones prioritarias; y (vi) redactar, consultar, finalizar y publicar el PNA actualizado⁵⁵. Es por esto que, al menos un (1) año antes de que la vigencia del PNA esté por cumplirse, se debe planificar una nueva versión para asegurar la continuidad de esta política. Incorporar un compromiso de actualización

dentro del PNA, y actualizarlo de manera efectiva, cumpliendo las fases mencionadas, permite poner en práctica las lecciones aprendidas de la versión precedente en materia de formulación, implementación y revisión, así como evitar que haya vacíos de política entre una versión y otra.

»» Asignación explícita de un presupuesto para la implementación del PNA

Es esencial asignar un presupuesto a la implementación del PNA y hacerlo público para cada una de las acciones contenidas en el Plan, ya que genera un músculo financiero que permite implementar efectivamente esta política pública. Contar con un presupuesto de manera explícita, también permite hacer procesos de rendición de cuentas de la ejecución del PNA y de su presupuesto, y hacer más transparentes los resultados de su implementación. El presupuesto no tiene que ser único o independiente para el PNA; es decir, puede agregar las partidas presupuestales con las que cuenta cada entidad a la que le hayan sido asignadas responsabilidades del PNA.

II. Participativos, incluyentes y transparentes

Según lo planteado por la FIP en su documento de 2019, los PNA deben ser desarrollados mediante procesos participativos, incluyentes y transparentes. Esto implica que a los grupos de interés relevantes involucrados en los temas de empresas y derechos humanos, se les debe hacer partícipes de su desarrollo y actualización con el objetivo de garantizar su legitimidad, pertinencia y efectividad. Además, para

• • • • •

⁵⁴ Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2014). *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*. Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/issues/business/unwg_%20napguidance.pdf (Consultado el 1 de marzo de 2021).

⁵⁵ Ibid.

que los planes logren responder asertivamente a las especificidades del contexto nacional, resulta fundamental tener en cuenta diversas perspectivas de actores gubernamentales y no gubernamentales que puedan nutrir las fases del proceso de un PNA. Cabe resaltar que, durante este proceso, se debe adoptar un enfoque diferencial que garantice la participación efectiva de población vulnerable y/o históricamente discriminada.

A continuación se explican tres variables que destaca el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas⁵⁶ para que el proceso de construcción de un PNA sea participativo, incluyente y transparente:

GRÁFICA 5

TRES VARIABLES PARA HACER UN PNA PARTICIPATIVO, INCLUYENTE Y TRANSPARENTE



Fuente: Elaboración propia - FIP

»» Incluir en la formulación del PNA el conocimiento y aportes de la Defensoría del Pueblo (INDH), representantes de las empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, academia, centros de pensamiento y representantes de grupos de población particularmente expuestos a violaciones a los derechos humanos relacionados con las empresas

Los procesos del PNA, incluido su desarrollo, supervisión y actualización, deben ser incluyentes y transparentes, y deben tener en cuenta las opiniones y necesidades de los grupos de interés y de la población que pueda verse afectada por violaciones a los derechos humanos relacionadas con la actividad empresarial. Se les debe invitar a dar sus puntos de vista para conocer sus prioridades frente a acciones efectivas y adecuadas para abordar las brechas identificadas en la versión precedente del PNA⁵⁷. El grado de participación de las partes interesadas en el proceso de construcción y actualización del PNA determina la legitimidad y eficacia de esta política pública.

»» Preparación y formación de capacidades de las partes interesadas para que participen de manera informada en la elaboración del PNA

Es de gran relevancia que las partes interesadas participen en la elaboración del PNA de manera informada, pues esto les permite contribuir con un amplio conocimiento de los retos, oportunidades y soluciones potencialmente eficaces en materia de empresas y derechos humanos. Además, contar con actores informados y preparados es fundamental para ase-

⁵⁶ Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2016). Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights, p. 4. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf (consultado el 20 de mayo de 2019)

⁵⁷ Ibid.

gurar que los compromisos asumidos en el PNA se estén aplicando de manera coherente y eficaz.

La formulación del plan debe tener en cuenta el conocimiento y aportes de personas afectadas por impactos negativos de la actividad empresarial.

Como lo expresa el Grupo de Trabajo de Empresas y DDHH de Naciones Unidas, es de gran importancia que, en el proceso de construcción del PNA, participen las personas afectadas por impactos a los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial o los actores que legítimamente representen los puntos de vista de quienes se han visto afectados por estos impactos negativos⁵⁸. Esta participación permite priorizar conjuntamente acciones y sectores a abordar en el PNA. El Grupo de Trabajo recomienda hacer dicha priorización basada en dos criterios: por un lado, la gravedad de los impactos sobre los derechos humanos, según su escala, alcance y carácter irremediable⁵⁹; por otro, la influencia del Gobierno en generar un cambio real sobre el territorio.

»» Específicos para su contexto

El contexto es un aspecto fundamental al momento de diseñar e implementar acciones orientadas a proteger y respetar los derechos humanos. Aunque los PNA comparten puntos en común —como su alineación con los PRNU y con los instrumentos de derechos humanos—, no existe un modelo general para todos: cada PNA debe reflejar las prioridades del contexto particular de su país. Un PNA y su proceso de construcción y actualización debe ajustarse a la capacidad del Estado y a los contextos culturales e históricos de cada país, y plantear acciones concretas y realistas que permitan prevenir y reparar impactos sobre los derechos humanos asociados a la actividad empresarial⁶⁰.

En Colombia, los contextos en los que se desarrollan las operaciones empresariales se caracterizan por ser *entornos complejos*⁶¹; es decir, aquellos donde hay presencia de, al menos, uno de los siguientes factores: i) actores armados al margen de la ley; ii)

economías ilegales; iii) débil institucionalidad; y iv) frágil gobernabilidad. Estos contextos no eximen a las empresas de su responsabilidad de respetar los derechos humanos y el DIH; por el contrario, requieren de un cuidado mayor ya que aumenta el riesgo de que los impactos negativos se presenten o se agudicen⁶². Esto supone un reto para las empresas ya que deben realizar grandes esfuerzos en su debida diligencia para no ser cómplices ni verse implicadas en abusos a los derechos humanos⁶³.

Aunque la debida diligencia en materia de derechos humanos para detener, prevenir, mitigar o remediar los impactos sobre los derechos humanos sigue siendo válida y necesaria, debe complementarse con un enfoque sensible al conflicto. Eso implica tener una comprensión sólida sobre la interacción bidireccional entre las actividades empresariales en determinado contexto y el actuar para minimizar los impactos negativos sobre los derechos humanos⁶⁴.

• • • • •

⁵⁸ Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2016). *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*, p. 3. Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/issues/business/unwg_%20napguidance.pdf (consultado el 24 de febrero de 2021).

⁵⁹ Ver comentario del Principio Rector 14 para conocer más sobre graves impactos sobre los DDHH.

⁶⁰ Op. Cit.

⁶¹ Guías Colombia en Empresas, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2014). *Guía para la debida diligencia en DDHH y DIH en las acciones de fortalecimiento institucional*. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a1ed6f46e693.pdf> (consultado el 5 de marzo de 2021).

⁶² Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2020). *Business, human rights and conflict-affected regions: towards heightened action*. Disponible en: <https://undocs.org/en/A/75/212> (consultado el 5 de marzo de 2021).

⁶³ Ver comentario del Principio Rector 7 para conocer más sobre el respeto de los DDHH por parte de las empresas en zonas de conflicto.

⁶⁴ Ver más en: International Alert (2018). *Human Rights Due Diligence in Conflict-Affected Settings: Guidance for Extractives Industries*. Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF) and ICRC (2017). *Addressing Security and Human Rights Challenges in Complex Environments Toolkit*. Disponible en: www.securityhumanrightshub.org/content/call-project-partners-toolkit-andknowledge-hub-addressing-security-and-human-rights. Swisspeace (2016). *Enhanced Human Rights Due Diligence in Conflict Affected and High-Risk Areas*. United Nations Development Group (2016). *Conducting a Conflict and Development Analysis*. Shift (2015). *Human Rights*

Hay, al menos, tres variables relacionadas con la importancia de hacer de los PNA específicos para su contexto. Para efectos de esta publicación, la FIP adicionó una más, asociada con la pandemia del covid-19. Éstas son:

GRÁFICA 6

VARIABLES DEL ELEMENTO ESENCIAL ESPECÍFICOS PARA SU CONTEXTO



Fuente: Elaboración propia - FIP

»» Condiciones de vulnerabilidad, dinámicas del conflicto armado y construcción de paz (incluyendo lo correspondiente a justicia transicional)

En un contexto como el colombiano, los riesgos de violaciones a los derechos humanos no sólo se refieren a masacres, desapariciones forzadas y actos que atenten contra el derecho a la vida, sino a condiciones

de pobreza, indigencia, marginalización, inestabilidad política, debilidad institucional, discriminación, corrupción, ausencia de recursos judiciales y desconocimiento de los derechos humanos, entre otros. Por eso, en Colombia la agenda de empresas y derechos humanos no puede leerse de forma aislada a los esfuerzos de construcción de paz y desarrollo sostenible del país.

Las etapas de construcción de paz y justicia transicional que atraviesa un país después de un conflicto implican una mayor diligencia debida en derechos humanos, tal y como ocurre en la fase activa del conflicto. Como lo afirma el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas, es fundamental que los Estados busquen la rendición de cuentas de las empresas y de actores económicos individuales por los graves abusos a los derechos humanos cometidos durante los conflictos armados. En estos contextos, las empresas pueden ser víctimas, perpetradores u otros. Los Estados deben ser conscientes de esta complejidad a la hora de diseñar y actualizar un PNA. En los casos donde una empresa tiene el doble papel de víctima y perpetrador, su responsabilidad de respetar y remediar los impactos no puede ser excusada. Se requiere que los Estados distingan entre los tipos de empresas involucradas en el conflicto y en qué parte de este cometieron abusos de derechos humanos. A partir de una perspectiva de la justicia transicional, esto se puede hacer a través de una combinación de varios mecanismos basados en los cuatro pilares de dicha justicia: verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición⁶⁵.

Due Diligence in High Risk Circumstances. Disponible en: <https://shiftproject.org/resource/human-rights-due-diligence-in-high-risk-circumstances>

⁶⁵ Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2020). Business, human rights and conflict-affected regions: towards heightened action. Disponible en: <https://undocs.org/en/A/75/212> (consultado el 5 de marzo de 2021).

»» Priorizar acciones y sectores específicos según particularidades del contexto, sin eximir a las empresas de su responsabilidad en materia de DDHH

El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas indica que, en el proceso de construcción y actualización de un PNA, se debe determinar si hay sectores específicos que son de especial importancia para la economía de un país, ya que eso puede conducir a hacer un énfasis adicional en esos sectores dentro de un PNA⁶⁶. Además, resulta fundamental priorizar aquellas acciones y sectores económicos que son susceptibles de generar la mayor cantidad de impactos en los derechos humanos, aun cuando la política pública, y especialmente el deber de respetar los derechos humanos, es aplicable a las empresas de todos los sectores y tamaños, entre otros.

»» Acciones específicas en el PNA enfocadas a la protección de los grupos más marginados o vulnerables como la niñez, mujeres, personas en discapacidad y pueblos indígenas, entre otros

De acuerdo con los PRNU, los PNA deben basarse en los principios básicos de derechos humanos de no discriminación e igualdad. Esto significa que, en el proceso de construcción y actualización de un PNA, se debe prestar especial atención a los derechos, necesidades y problemas de las personas que pertenecen a grupos o poblaciones con mayores riesgos de vulnerabilidad o marginación, y tener en cuenta los impactos diferenciales que pueden enfrentar mujeres y hombres, reconociendo, a su vez, los problemas específicos de los pueblos indígenas, las mujeres, las minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas, los niños, las personas con discapacidad y los trabajadores migrantes y sus familias⁶⁷.

»» Nueva variable: la pandemia del covid-19

La pandemia del coronavirus (covid-19), ha ocasionado consecuencias no previstas en el ámbito económico, social, ambiental y político. Incluso, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas indica que el covid-19 ha agravado aún más los riesgos de conflictos violentos, pues sus daños son mayores en países afectados por conflictos. Ello, debido a que ha debilitado la capacidad de respuesta de instituciones estatales que previamente presentaban condiciones de fragilidad, obstaculizando así los esfuerzos de construcción de paz y desarrollo sostenible⁶⁸. El frágil panorama político se suma al incremento de las desigualdades, impactando aún más la salud, el empleo y la seguridad de la población vulnerable. Este panorama debe ser tenido en cuenta en los PNA actuales, no como un asunto netamente coyuntural, sino a partir de los aspectos de fondo en materia de empresas y derechos humanos que la pandemia ha visibilizado y exacerbado y que, de no tramitarse, son susceptibles de repetirse y profundizarse.

• • • • •

⁶⁶ Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2016). *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*, p. 3. Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/issues/business/unwg_%20napguidance.pdf (consultado el 8 de marzo de 2021).

⁶⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011). *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*. Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf (consultado el 8 de marzo de 2021).

⁶⁸ Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2020). *Business, human rights and conflict-affected regions: towards heightened action*. Disponible en: <https://undocs.org/en/A/75/212> (consultado el 5 de marzo de 2021).

IV. Procedimientos clave en diseño, implementación y seguimiento

Existen una serie de elementos procedimentales esenciales para la efectividad de un PNA, que atraviesan diferentes fases del ciclo de la política pública. Elementos que se resumen en estas variables:

GRÁFICA 7

VARIABLES DEL ELEMENTO ESENCIAL PROCEDIMIENTOS CLAVE EN DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO



Fuente: Elaboración propia - FIP

»» Órganos de gobernanza funcionales que garanticen articulación interinstitucional y la participación ciudadana

Un PNA debe definir órganos de gobernanza que garanticen la articulación interinstitucional y la participación ciudadana, con representación de las partes interesadas y con visiones y perspectivas pertinentes para el contexto de cada país. En el proceso de construcción de un PNA se deben tener órganos de gobernanza que cuenten con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, partes interesadas, y el apoyo de expertos independientes cuando se requiera. Los actores que integran estos órganos de gobernanza deben proporcionar aportes sobre lo que debería incluir el PNA, y tener un entendimiento claro y común de las prioridades del Estado en el fortalecimiento de la implementación de los PRNU⁶⁹. En el proceso de actualización de un PNA, se deben identificar las deficiencias en la gobernanza del PNA precedente con el objetivo de identificarlas y cerrarlas. Además, se debe informar a las partes interesadas sobre la identificación de las brechas de gobernanza existentes.

»» Levantamiento de línea base para la identificación de brechas en la implementación de los PRNU a nivel estatal y empresarial

Como parte de su caja de herramientas para los PNA, el IDDH e ICAR han desarrollado una plantilla detallada para las evaluaciones de línea base de la implementación de los PRNU de un Estado. El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas recomienda que las partes interesadas involucradas en los procesos del PNA consideren el uso de esta herramienta para

⁶⁹ Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2016). Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights, p. 8. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf (consultado el 5 de marzo de 2021)

identificar las brechas en la implementación de los PRNU y, posteriormente, puedan evaluar el impacto real de las acciones ejecutadas en relación con la prevención, mitigación y remediación de los impactos adversos en los derechos humanos relacionados con las empresas⁷⁰.

»» Responsables, plazos e indicadores de seguimiento para las acciones

Para construir un PNA efectivo, es indispensable establecer acciones claramente definidas. Para cada acción planificada, los gobiernos deben aclarar los medios de implementación, incluyendo las entidades responsables y un calendario con plazos e indicadores para evaluar el éxito de cada acción. Como lo establece el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas, los gobiernos deben asegurarse de que las medidas sean específicas y alcanzables. Para cada actividad descrita en el PNA, el gobierno debe aclarar: (i) el objetivo específico; (ii) las acciones; (iii) una atribución de responsabilidades claras a las entidades relevantes; (iv) un tiempo para la implementación de las acciones; y (v) indicadores para evaluar la implementación y el impacto de la actividad⁷¹.

»» Mecanismos funcionales de seguimiento y revisión del PNA

En el proceso de construcción de un PNA, los gobiernos deben especificar las modalidades de seguimiento y actualización de la política. Para ello, pueden crear un grupo multiactor, conformado por representantes legítimos de las partes interesadas relevantes, que se encargue del seguimiento a la implementación del PNA. Eso permitiría garantizar la continuidad de la participación y la supervisión de múltiples partes interesadas en dicha implementación. Asimismo, el Gobierno debe considerar la posibilidad de informar de forma regular sobre los avances relacionados con la implementación del PNA a este grupo de seguimiento⁷² y a la opinión pública en general.

V. Sostenibilidad

La sostenibilidad de un PNA es fundamental para cumplir con las obligaciones de proteger y respetar los derechos humanos en las actividades empresariales y habilitar alternativas de remedio. Para tal fin, es necesario desarrollar mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación del PNA, así como actualizarlo periódicamente. Con el fin de desarrollar la fase de actualización de cualquier PNA y garantizar su sostenibilidad, es necesario tener en cuenta:

GRÁFICA 8

VARIABLES DEL ELEMENTO ESENCIAL SOSTENIBILIDAD

IMPACTO DEL PNA ANTERIOR EVALUADO, INCLUYENDO LA IDENTIFICACIÓN DE VACÍOS EN LA GOBERNANZA, A TRAVÉS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO DEFINIDOS POR EL GOBIERNO



REPORTE PERIÓDICO A LA ENTIDAD LÍDER DEL PNA SOBRE AVANCES FRENTE A LAS ACCIONES EN EL PNA, CON BASE EN INDICADORES, METAS Y RESPONSABLES PRE-DEFINIDOS

VIGENCIA DEL PNA, QUE CONSIDERE PERÍODOS DE EMPALME Y/O TRANSICIONES DE GOBIERNO



PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DEFINIDO Y CONOCIDO: TÉRMINOS DE REFERENCIA Y CRONOGRAMA O LÍNEA DE TIEMPO PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UN PNA

Fuente: Elaboración propia - FIP

• • • • •

⁷⁰ Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2016). Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights, p. 8. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf (consultado el 5 de marzo de 2021)

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

»» Impacto del PNA anterior evaluado, incluyendo la identificación de vacíos en la gobernanza, a través de indicadores de desempeño definidos por el gobierno

Como lo establece el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas, el proceso de actualización de un PNA debe basarse en una evaluación juiciosa de la eficacia del PNA anterior y el impacto de sus acciones asociadas a prevenir, mitigar y remediar los impactos negativos sobre los derechos humanos, lo que permitirá identificar los principales vacíos en la gobernanza. Los evaluadores deben referirse a los indicadores de desempeño definidos por el Gobierno en el PNA, como uno de los puntos de referencia para la evaluación⁷³. Esta evaluación debe ser realizada por una entidad u experto independiente e incluir consultas con las partes interesadas pertinentes. Además, el Gobierno debe hacer públicos los resultados de la evaluación. De este modo, en el proceso de actualización del PNA, se deben abordar las brechas de gobernanza más relevantes y tener en cuenta el progreso alcanzado durante la implementación del PNA precedente, así como el cambiante contexto nacional e internacional.

»» Proceso de actualización definido y conocido: términos de referencia y cronograma o línea de tiempo para diseñar e implementar un nuevo PNA

Como parte de proceso de construcción y actualización de un PNA, el Gobierno y las entidades deben desarrollar un plan de trabajo acordado por las partes interesadas relevantes que debe publicarse y difundirse entre organizaciones no gubernamentales y demás partes interesadas. Eso contribuye a que los actores interesados estén informados, y planifiquen y gestionen su participación de acuerdo con los recursos, las medidas de desempeño y los momentos clave en cada actualización del PNA. El plan de trabajo se

debe revisar de manera periódica a medida que se desarrolla el proceso de construcción y/o actualización del PNA, y las partes deben ser informadas sobre los cambios⁷⁴.

»» Vigencia del PNA que considere periodos de empalme y/o transiciones de gobierno

Para que el PNA sea sostenible, es necesario que su vigencia considere periodos de empalme y/o transiciones de gobierno. Para ello, el Gobierno puede hacer que esta política no se limite a los periodos constitucionalmente establecidos para los gobiernos, sino que los trascienda. Esto permitiría dar continuidad a las obligaciones del Estado en materia de DDHH, así como planear, implementar y evaluar adecuadamente las acciones consignadas en el PNA. Por el contrario, no tomar en cuenta estos periodos de transición y/o empalme, puede acarrear un proceso extenso y dispendioso para que un nuevo gobierno diseñe e implemente una nueva versión del PNA.

»» Reporte periódico a la entidad líder del PNA sobre avances frente a las acciones en el PNA, con base en indicadores, metas y responsables predefinidos

Durante el proceso de implementación de un PNA, el Gobierno debe considerar la posibilidad de informar los avances de manera regular al grupo o entidad encargada de hacerle seguimiento a la política, teniendo en cuenta los indicadores, metas y responsables establecidos. Para ello, debe tener en cuenta las recomendaciones de dicho grupo o entidad. Además, el Gobierno puede designar un punto focal para

• • • • •

⁷³ Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2016). Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf (consultado el 5 de marzo de 2021)

⁷⁴ Ibid.

responder a solicitudes e inquietudes relacionadas con la implementación del PNA por parte de actores interesados no gubernamentales⁷⁵.

4.2. Desarrollo metodológico

A partir de los cinco (5) elementos esenciales ya descritos, a continuación se detalla la metodología empleada para formular y aproximarse a este documento, y analizar cómo se vieron reflejados —o no— estos elementos en el proceso de actualización y el resultado del PNA 2020-2022 de Colombia. El desarrollo metodológico se realizó siguiendo las etapas descritas en la Gráfica 9.

Como parte de este desarrollo metodológico, la FIP revisó el PNA 2015-2018 y el PNA 2020-2022, analizando, en cada caso, la presencia total o parcial

y/o la ausencia de los cinco elementos esenciales. Además, revisó la literatura más reciente sobre Planes Nacionales de Acción y recopiló insumos obtenidos en reuniones de la Mesa Técnica, así como comunicados dirigidos a la Consejería, comentarios y consideraciones a versiones previas del PNA, entre otros. Para validar la consistencia de dicha información, la FIP entrevistó a diferentes actores interesados en el proceso del PNA para recoger sus perspectivas sobre el proceso y los resultados de la actualización. Dichos insumos se contrastaron para construir el presente documento.

.....

⁷⁵ Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2016). Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf (consultado el 5 de marzo de 2021)

GRÁFICA 9

ETAPAS DEL DESARROLLO METODOLÓGICO



4.3. ¿Cómo leer este documento?

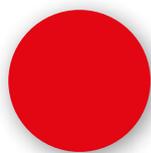
Se tuvieron en cuenta las siguientes tres (3) convenciones para clasificar la información contenida en el PNA 2020-2022 y su proceso de actualización, bajo el lente de los cinco elementos esenciales:



Avance: Se centra en asuntos destacados del proceso de actualización y del resultado del PNA 2020-2022 en los que hubo **avances positivos**, en contraste con el PNA 2015-2018.



Continuidad: Se centra en los asuntos en los que **no hubo cambios** en el proceso de actualización y el resultado del PNA 2020-2022, respecto al PNA 2015-2018. Estos asuntos no necesariamente tienen una connotación negativa, en tanto pueden tratarse de aquellos que sí cumplen con lo esperado en los PNA y que se replican entre una versión y otra.



Retroceso: Consiste en aquellos asuntos del proceso de actualización y el resultado del PNA 2020-2022 en los que se considera que hubo un **retroceso** en relación con el PNA 2015-2018.



**AVANCES,
CONTINUIDADES Y
RETROCESOS DEL PNA
2020-2022 A PARTIR DE
LOS CINCO ELEMENTOS
ESENCIALES**

05

5. Avances, continuidades y retrocesos del PNA 2020-2022 a partir de los cinco elementos esenciales

A continuación, se analiza cómo se vieron reflejados —o no— los cinco elementos esenciales previamente enunciados en el proceso de actualización y en la versión publicada del PNA 2020-2022 de Colombia.

5.1. Voluntad política

5.1.1. Compromiso explícito con los PRNU

Como se mencionó en la sección metodológica de este documento, una de las variables que materializa la Voluntad Política de un PNA es el compromiso explícito con los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (PRNU). En su primera versión, el PNA de Colombia se alineó con los parámetros de los PRNU y fue elaborado a partir de los pilares de protección, respeto y remediación. El PNA 2015-2018 establece, en sus líneas de acción, que fue “formulado según la estructura de los tres pilares de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las empresas y los DDHH”⁷⁶.

El PNA 2015-2018 también tiene en cuenta otros instrumentos o estándares internacionales que le permiten fortalecer la efectiva implementación de los PRNU, como las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales de la OCDE. En la definición de la política se establece que: “Además de los Principios Rectores que inspiran su desarrollo, este Plan tiene en cuenta los principales estándares relevantes en la materia, tales como los Principios de Contratación Responsable de Naciones Unidas, las Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales, la Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo, los Principios Vo-

luntarios en Seguridad y Derechos Humanos (PV), los Principios de Pacto Global y el estándar ISO 26000. De igual manera, se han observado las recomendaciones del Grupo de Trabajo de la OCDE a Colombia. Su aplicación es coherente y refuerza lo definido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados por la Comunidad Internacional en 2015”⁷⁷.



Cabe destacar que el PNA 2020-2022 cuenta con una sección denominada “Marco Normativo Internacional” que explica detalladamente en qué consis-

ten los tres pilares de los PRNU, las Líneas Directrices de la OCDE, la Declaración Tripartita de la OIT y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta explicación constituye, en sí misma, una fuente de pedagogía para quienes se aproximen a este documento de política pública.

Otro aspecto relevante para resaltar es que el PNA 2020-2022 menciona que “tendrá en cuenta el documento *Perspectiva de Género de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*”⁷⁸. Esto es significativo en el proceso de construcción y actualización de un PNA, así como en su resultado, pues permite reconocer que las mujeres (incluyendo las niñas) sufren de manera única y desproporcionada los impactos adversos a los derechos humanos relacionados con las empresas. Sin embar-

.....

⁷⁶ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2015). Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170523-Informe-empresas-ac2.pdf> (consultado el 10 de marzo de 2021).

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2019). *Perspectiva de Género de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Gender/GenderUNGP_SP.pdf

go, debe anotarse que la mención a este documento en el PNA 2020-2022, no necesariamente se traduce en su abordaje consistente a lo largo de toda la política pública. Sobre este asunto se profundizará en el elemento esencial denominado “Específicos para su contexto”.



Del mismo modo, el PNA 2020-2022 se alinea con PRNU y tienen en cuenta otros instrumentos o estándares internacionales sobre empresas y DDHH. En la sección de *Definición de la Política* el PNA 2020-2022 indica que: “A través de este Plan, el Gobierno nacional exhorta a todas las empresas, con independencia de su tamaño, sector, ubicación, propietarios y estructura, a cumplir los más altos estándares internacionales en el respeto de los derechos humanos, tales como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, las Líneas Directrices de la OCDE, la Declaración Tripartita de la OIT y la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible en coherencia con los mandatos constitucionales colombianos, con el propósito de evitar y hacer frente a las consecuencias negativas en las que puedan verse implicadas, incluyendo aquellas presentes en las cadenas de suministro/valor, mientras realizan una contribución positiva al progreso económico, medioambiental y social”⁷⁹.

Como se mencionó, la importancia de que un PNA cuente con un compromiso explícito con los PRNU, y esté alineado a otros instrumentos o estándares internacionales en materia de empresas y derechos humanos, radica en que genera un entorno propicio para que los Estados cumplan con su deber de proteger los derechos humanos, que las empresas asuman su responsabilidad de respetarlos y que, tanto Estados como empresas, tomen las medidas necesarias para que los titulares de derechos accedan a reparar consecuencias adversas relacionadas con actividades empresariales.

5.1.2. Formalización para hacer del PNA una política de Estado y no de gobierno



Tanto el PNA 2015-2018, como el PNA 2020-2022, cuentan con vigencias que comprenden periodos constitucionales de gobierno, y no pueden considerarse políticas de Estado. Esto resulta un desafío que todavía debe superar el Estado para fortalecer y hacer más efectivo el PNA, ya que alinear la vigencia del PNA con los ciclos de gobierno —especialmente en Colombia donde el servicio civil no es estático, sino que varía con cada cambio de gobierno— puede acarrear un proceso extenso y dispendioso para que un nuevo equipo diseñe e implemente una nueva versión del PNA.

Además, si bien en Colombia ambos PNA se han emitido como “políticas”, ninguno de ellos cuenta con la formalidad de lo que se entiende como una política en este país, lo que limita la asignación presupuestal, el monitoreo y la evaluación del impacto de las acciones contenidas en el Plan.

Hacer que el PNA cumpla con la formalidad de una política y trascienda los periodos constitucionalmente establecidos para los gobiernos, se alinea con la recomendación realizada por la Mesa Técnica para la actualización del PNA en 2018⁸⁰: ampliar la vigencia del PNA al menos a cuatro años con el fin de planear, implementar y evaluar adecuadamente las acciones consignadas en una política pública de tal envergadura.



⁷⁹ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2020). Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas 2020-2022: Juntos lo hacemos posible, Solidaridad y Resiliencia. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Plan-Nacional-de-Accion-de-Empresa-y-Derechos-Humanos.pdf> (consultado el 10 de marzo de 2021).

⁸⁰ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la FIP (2018). Recomendaciones para la actualización del Plan nacional de acción de derechos humanos y empresa. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/180810-recomendaciones-actualizacion-Plan.pdf> (consultado el 10 de marzo de 2021).



El PNA 2020-2022 no solo tiene una vigencia reducida de dos años, sino que 2022 será un año de elecciones y de cambio presidencial. Esto implica que, al menos un (1) año antes (es decir, en diciembre 2021), se debe iniciar una evaluación juiciosa de la eficacia del PNA 2020-2022 en relación con el impacto de sus acciones asociadas a prevenir, mitigar y remediar las consecuencias adversas sobre los derechos humanos en las actividades empresariales, e iniciar un nuevo proceso de actualización. Esto, además, dejaría tan solo un (1) año (de diciembre 2020 a diciembre 2021), para implementar acciones del actual PNA.

Las implicaciones de un cambio de Gobierno en materia de implementación y/o evaluación de la política pueden resultar altamente costosas, no solo en tiempo y en recursos, sino para dar continuidad a las obligaciones del Estado en materia de DDHH. Eso redundaría en dificultades para planear, implementar y evaluar adecuadamente las acciones consignadas en el PNA y prevenir discontinuidades o fracturas en la implementación consistente de esta política.

5.1.3. Liderazgo institucional movilizador y articulador, incluyendo órganos de gobernanza funcionales



En Colombia, el liderazgo de la elaboración e implementación de ambos PNA ha estado en cabeza de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, actual CPDHAI. Es relevante que esta responsabilidad esté depositada en dicha entidad, ya que depende directamente de la Presidencia de la República y es quien lidera el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH⁸¹, y promueve la incorporación del enfoque de derechos en las demás políticas públicas sectoriales a nivel nacional y territorial⁸².

Dentro de ambos PNA también se han establecido órganos de gobernanza de diferentes niveles que apoyan y acompañan a la Consejería en la elaboración e implementación del PNA. Por un lado, el PNA 2015-2018 creó el Grupo de Trabajo Interinstitucional (GTI)⁸³, encargado de monitorear el avance de la implementación del Plan, y una Comisión de Expertos⁸⁴ encargada de trabajar como organismo asesor del Grupo de Trabajo y orientar las acciones relacionadas con la implementación. Por su parte, el PNA 2020-2022 dio continuidad al Grupo de Trabajo Interinstitucional, el cual estará encargado de “formu-



⁸¹ El Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH fue creado mediante el Decreto 4100 de 2011 y modificado por el Decreto 1081 de 2015, el Decreto 1216 de 2016, el Decreto 1784 de 2019 y Decreto 2082 de 2019. Este Sistema busca articular a las entidades e instancias del orden nacional y territorial, y coordinar sus acciones para promover el respeto y garantía de los Derechos Humanos y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, mediante el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y el diseño y consolidación de las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial. Para conocer más sobre el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH visite la página web: <http://www.derechos-humanos.gov.co/areas/Paginas/Sistema-Nacional-de-Derechos-Humanos-y-DIH.aspx>

⁸² Presidencia de la República (2019). Decreto Número 17884 del 4 de octubre de 2019. p. 21. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201784%20DEL%2004%20DE%20OCTUBRE%20DE%202019.pdf> (consultado el 10 de marzo de 2021)

⁸³ Este grupo estaba conformado por las siguientes 21 entidades: Departamento para la Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio, Ministerio de Minas, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, Ministerio de Transporte, Ministerio de Vivienda, Sena, Coldeportes, Colciencias, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y la Dirección para el Posconflicto de la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad.

⁸⁴ La Comisión de expertos estuvo integrada por Proceso de Comunidades Negras de Colombia (PCN), en representación de las expresiones organizativas afrodescendientes; la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), en representación de la Confederación de Sindicatos de Trabajadores; La Asociación Colombiana de Universidades; la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (ANDESCO); la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (ACOPI), en representación del Consejo Gremial Nacional; la Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Guías Colombia en DDHH y DIH y el Comité Minero Energético en seguridad y DDHH, en representación de las iniciativas multiactor.

lar, coordinar, implementar y hacer seguimiento a la Hoja de Ruta de implementación del Plan⁸⁵. Además, el PNA 2020-2022 crea un nuevo organismo asesor del Grupo de Trabajo Interinstitucional denominado Comisión de Seguimiento, conformado por los mismos tipos de integrantes de la antigua Comisión de Expertos⁸⁶, y cuyo objetivo es “orientar las acciones relacionadas con la implementación del plan para lo cual sesionará cada tres meses”⁸⁷.

Durante el diseño y la implementación del PNA 2015-2018, la CPDHAI fomentó escenarios de diálogo e intercambio de experiencias entre los órganos de gobernanza designados por el Plan para conocer los avances en su implementación y las diferentes visiones y perspectivas de los integrantes de la Comisión Asesora, así como enriquecer las acciones adelantadas por los miembros del Grupo de trabajo Interinstitucional. La CPDHAI publicó el primer informe del PNA 2015-2018 el 31 de marzo de 2017⁸⁸, que dio a conocer los principales avances, retos y desafíos del primer año de implementación del Plan. El 31 de marzo de 2018 publicó el segundo informe del PNA 2015-2018, en el que presentó los principales avances frente a cada una de las 11 líneas de acción del Plan. Además, elaboró una matriz⁸⁹ que contiene información relacionada con todas las acciones, la entidad responsable de su implementación, un link con el informe emitido por la entidad y un resumen de los avances. Estos esfuerzos realizados por la CPDHAI y los órganos de gobernanza en la implementación del PNA 2015-2018, podrían y deberían ser replicados en el proceso de implementación del PNA 2020-2022.

Tanto en el diseño e implementación del PNA 2015-2018, como en el proceso de actualización del PNA 2020-2022, el liderazgo de la CPDHAI se vio mediado por factores como: (i) la rotación de personal a nivel interno entre gobiernos, incluyendo los procesos de empalme entre un equipo y otro, así como durante el Gobierno; (ii) los vacíos de conoci-

miento técnico de cada nuevo equipo en los asuntos de derechos humanos y empresas; (iii) dificultades de articulación con otras entidades gubernamentales del nivel central y local; (iv) las falencias en la capacidad de articular, movilizar y motivar la participación de grupos de interés relevantes, incluyendo empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, academia, centros de pensamiento y representantes de grupos de población particularmente expuestos a violaciones a los derechos humanos relacionados con las empresas⁹⁰; y (v) la ausencia de designación de funciones a entidades de gobierno fundamentales para la implementación de la política.



⁸⁵ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2020). Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas 2020-2022: Juntos lo hacemos posible, Solidaridad y Resiliencia. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Plan-Nacional-de-Accion-de-Empresa-y-Derechos-Humanos.pdf> (consultado el 10 de marzo de 2021).

⁸⁶ El PNA 2020-2022 establece que la Comisión de Seguimiento estará conformada por: un representante elegido por las organizaciones indígenas nacionales; un representante elegido por las organizaciones nacionales de las comunidades negras; un representante elegido por la Confederación Nacional de ONG; un representante elegido por las confederaciones de sindicatos de trabajadores; un representante elegido por la Asociación Colombiana de Universidades; dos representantes elegidos por el Consejo Gremial Nacional, uno de ellos deberá ser delegado de las empresas y otro de los gremios; un representante de la Defensoría del Pueblo; un representante de las iniciativas multiactor sobre empresas y derechos humanos existentes en el país; un representante de organismos multilaterales que desarrollen actividades relacionadas con empresas y derechos humanos; y un representante designado por la comunidad internacional.

⁸⁷ Cabe mencionar que la Comisión de Seguimiento que estableció el PNA 2020-2022 aún no ha definido sus integrantes ni ha sesionado (cuatro meses después de la publicación del PNA).

⁸⁸ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2017). Informe de Avances en la implementación del PNA. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170523-Informe-empresas-ac2.pdf> (consultado el 10 de marzo de 2021).

⁸⁹ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2018). 2do Informe de seguimiento del PNA. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/Informe%20seguimiento%20PNA%20E%20y%20DDHH%202018.pdf> (consultado el 10 de marzo de 2021).

⁹⁰ Este asunto será abordado con mayor profundidad en el elemento esencial “Participativos, incluyentes y transparentes”.

5.1.4. Incorporación de un compromiso de actualización

 En Colombia, ninguna de las dos versiones del PNA ha incorporado un compromiso de actualización. Antes de que terminara la vigencia del primer PNA, en diciembre de 2018, el gobierno saliente, a través de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, motivó en febrero de ese mismo año que se conformara una Mesa Técnica con diferentes instituciones y organizaciones para concertar las acciones a seguir con el fin de avanzar en su actualización. Como se mencionó en la sección de Antecedentes, esta Mesa recomendó que el PNA debía ser actualizado con la participación de actores en los territorios y, en esa medida, desarrolló siete (7) talleres regionales cuyo objetivo fue identificar debilidades, retos y oportunidades del PNA 2015-2018. Como resultado de estos talleres, en agosto de 2018 la CPDHAI publicó un documento de recomendaciones para la actualización del PNA⁹¹.

Actualmente, además de no contar con un compromiso explícito de actualización, el PNA 2020-2022 deberá ser actualizado muy pronto, ya que, como se estableció en este mismo elemento esencial, el 2022 será un año de elecciones y de cambio presidencial. Esto implica que, al menos un (1) año antes, se debe iniciar una evaluación juiciosa de la eficacia del PNA 2020-2022, e iniciar un nuevo proceso de actualización del mismo. El ejercicio que realizó la Mesa Técnica conformada por el PNA 2015-2018 que dio lugar a recomendaciones para la actual versión del PNA (2020-2022), podría y debería ser tenido en cuenta en el nuevo proceso de actualización de esta política.

 Pese a los esfuerzos de la Consejería y la Mesa Técnica en el diseño y realización de recomendaciones con enfoque

territorial para la actualización del PNA 2015-2018, el PNA actualizado tardó más dos años en ser publicado. Además, omite y/o modifica algunas de estas recomendaciones orientadas a promover: (i) la coherencia y eficacia de las políticas públicas nacionales y locales; (ii) la inclusión social y la no discriminación; (iii) la difusión del PNA y los estándares en empresas y derechos humanos; (iv) las conductas empresariales responsables con los DDHH; (v) la participación en iniciativas multiactor; y (vi) el acceso a remedio mediante mecanismos estatales (judiciales y no judiciales) y otros de reparación del nivel operacional.

5.1.5. Asignación explícita de un presupuesto para la implementación del PNA

 Ninguno de los PNA colombianos ha hecho explícita la asignación de un presupuesto para la política en su conjunto o para cada una de sus acciones. No contar con un músculo financiero en el PNA dificulta su efectiva implementación ya que, si bien algunas de las entidades de gobierno a las que les han sido asignadas responsabilidades del PNA cuentan con presupuesto asignado de manera regular en sus competencias, otras acciones no necesariamente tienen recursos para su ejecución.

En el PNA 2015-2018, la CPDHAI dispuso de una matriz pública⁹² que contenía información relacio-

• • • • •

⁹¹ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2018). Recomendaciones para la actualización del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresa, p. 10, 12, 23, 26 y 28. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/180810-recomendaciones-actualizacion-Plan.pdf> (consultado el 9 de marzo de 2021).

⁹² Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2018). 2do Informe de seguimiento del PNA. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/Informe%20seguimiento%20PNA%20E%20y%20DDHH%202018.pdf> (consultado el 9 de marzo de 2021).

nada de las acciones, la entidad responsable de su implementación, un link con el informe emitido por la entidad y un resumen de los avances. Si bien esta matriz representó un esfuerzo que contribuyó a hacer más transparentes los resultados de la implementación del PNA, la ausencia de asignación explícita de un presupuesto para cada una de las acciones hizo que los procesos de rendición de cuentas de su ejecución no fueran del todo medibles, cuantificables y que lograran trascender los resultados descriptivos de los informes publicados por la CPDHAI sobre el avance en la implementación del Plan.

Durante el proceso de actualización del PNA 2020-2022, la CPDHAI desarrolló una matriz que incluía las acciones del Plan con metas, responsables, indicadores y productos; no obstante, esta tampoco incluía un presupuesto, ni daba a conocer las partidas presupuestales con las que cuenta cada entidad a la que le han sido asignadas responsabilidades del PNA. Más importante aún es que esta matriz en su versión final no se ha hecho pública por parte de la CPDHAI, lo cual dificulta todavía más la rendición de cuentas y la transparencia en los resultados de la ejecución del PNA.

5.2. Participativos, incluyentes y transparentes

5.2.1. Incluir en la formulación del PNA el conocimiento y aportes de la INDH, representantes de las empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, academia, centros de pensamiento y representantes de grupos de población particularmente expuestos a violaciones a los derechos humanos relacionados con las empresas



Este elemento ha sido criticado en ambos PNA: diferentes organizaciones han manifestado que sus conocimientos y aportes no se han incluido en la formulación del PNA 2015 – 2018, así como en la elaboración del PNA 2020 – 2022⁹³.

A pesar de que en el PNA 2015 – 2018 se afirma que se dio un proceso participativo, diferentes organizaciones manifestaron que no hubo una participación real; según fuentes consultadas por la FIP, parte de los aportes generados por la sociedad civil y algunas organizaciones no fueron tenidos en cuenta en la formulación del plan.

De igual forma, en el PNA 2020 - 2022 se afirma que “a partir de noviembre de 2017, se inició la fase de alistamiento para la construcción participativa de una nueva versión del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos”⁹⁴ y se establece que durante la formulación del plan “participaron cerca de 850 personas pertenecientes a organizaciones sociales, gobiernos locales, Fuerza Pública, Gobierno Nacional, empresas y comunidad internacional”⁹⁵.

A pesar de lo anterior, la Mesa Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos (conformada por 30 organizaciones diferentes⁹⁶), además de cinco sindicatos⁹⁷, publicaron comunicados rechazando el PNA por di-

• • • • •

⁹³ CCT, CUT, CGT, ENS & Fecode (2020). Rechazo frente a la falta de participación del movimiento sindical y la sociedad civil en la consulta y formulación del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos, p. 1 –2. (consultado el 9 de marzo de 2021).

⁹⁴ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2020). Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos., p. 46. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Plan-Nacional-de-Accion-de-Empresa-y-Derechos-Humanos.pdf> (consultado el 9 de marzo de 2021).

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Las organizaciones fueron: Asociación Ambiente y Sociedad, Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, Asociación MINGA, Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos—Programa Colombia, Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz, Centro Sociojurídico para la Defensa Territorial, SIEMBRA, Comisión Colombiana de Juristas, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Comité ambiental en defensa de la vida del Tolima, Comité Cívico de Derechos Humanos del Meta,

ferentes razones, una de ellas la falta de participación significativa durante su elaboración⁹⁸. Cabe recordar que una participación significativa implica *“una interacción continuada, de buena fe y sensible entre las partes interesadas y, también, facilitar posibilidades reales de participación a la hora de planificar y tomar decisiones que influyan de forma significativa en los distintos grupos de interés. Es decir, implica trascender la comunicación unidireccional, la socialización simple, las relaciones meramente transaccionales y las interacciones pasajeras o aisladas”*⁹⁹.

La Mesa Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos afirmó que: *“el nuevo PNA no da cuenta sobre los mecanismos y metodologías usadas para ese proceso participativo, así como de los acuerdos a los que se llegó con distintos actores de la sociedad civil y, en especial, con quienes han sido afectados por conductas empresariales. Tampoco se tiene conocimiento de tiempos, lugares, personas y organizaciones que acudieron a los mencionados espacios. No se surtieron procesos de consulta previa, libre e informada con pueblos étnicos. A lo anterior se suma, además, la falta de socialización y publicación del proyecto, ya que el borrador no se encontró disponible para consulta y comentarios en ninguna fuente oficial del Gobierno que sea de libre acceso público. Esto, en contradicción con los estándares internacionales de información oportuna, accesible y completa”*¹⁰⁰. Cabe recordar que antes de la publicación del PNA 2020 – 2022, la Mesa ya había publicado un comunicado en 2019 donde se plasmaba deficiencias del proceso de participativo del PNA¹⁰¹. En este mismo orden de ideas, los sindicatos CCT, CUT, CGT, ENS y Fecode emitieron un comunicado para exponer *“el rechazo ante la falta de participación del movimiento sindical y la sociedad civil en la consulta y formulación del PNA”*¹⁰².

Los comunicados de los sindicatos y de la Mesa Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil so-

bre Empresas y Derechos Humanos evidencian debilidades en el proceso de participación significativa por parte de organizaciones que debían ser integradas al proceso formulación del Plan. Estas limitaciones a la participación impidieron un diálogo sobre temas esenciales desde la perspectiva de la sociedad civil, como la existencia de prácticas antisindicales

• • • • •

Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Comité por la defensa del agua, la vida y el territorio del Cauca, Consejo Regional Indígena del Cauca, Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, Corporación Colectiva de Abogados José Alvear Restrepo, Corporación de Apoyo a Comunidades Populares, Corporación Defensora del Agua, Territorio y Ecosistemas, Corporación Geoambiental TERRAE, Corporación Jurídica Libertad, Fuerza Mujeres Wayuu, Fundación Estrella Orográfica del Macizo Colombiano – FUNDECIMA, Fundación Gaia Amazonas, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – ILSA, Mesa ambiental de Jericó, Mesa Social Minero Energética y Ambiental, Mesa Social y Ambiental del Carmen de Atrato, Movimiento social en defensa de los ríos Sogamoso y Chucurí – Movimiento Ríos Vivos, Observatorio de Expansión Minero Energética y Pensamiento y Acción Social –PAS, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, y Red Iglesias y Minería – Nodo Colombia.

⁹⁷ CCT, CUT, CGT, ENS y Fecode.

⁹⁸ CCT, CUT, CGT, ENS & Fecode (2020). Rechazo frente a la falta de participación del movimiento sindical y la sociedad civil en la consulta y formulación del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos, p. 1 –2. (consultado el 9 de marzo de 2021).

⁹⁹ Guías Colombia en Empresas, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2020). Guía de debida diligencia en derechos humanos para el relacionamiento con Comunidades, p. 6. Disponible en: http://empresas-pazddhh.ideaspaz.org/sites/default/files/2020-08/FIP_GC_RelComunidades_Final4agosto.pdf (consultado el 9 de marzo de 2021).

¹⁰⁰ Mesa Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos (2020). Pronunciamiento público de las organizaciones no gubernamentales ambientales, sociales y de derechos humanos rechazando nueva versión del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos. P. 2. https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=424 (consultado el 9 de marzo de 2021).

¹⁰¹ Ver sección de “Antecedentes del PNA 2020-2022” de este documento. Igualmente: Mesa Nacional de ONG sobre Empresas y Derechos Humanos (2019). Declaración pública de las organizaciones no gubernamentales ambientales, sociales, de desarrollo y de derechos humanos. Disponible en: https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/Declaracion_Mesa_EDH_0.pdf (consultado el 9 de marzo de 2021).

¹⁰² CCT, CUT, CGT, ENS & Fecode (2020). Rechazo frente a la falta de participación del movimiento sindical y la sociedad civil en la consulta y formulación del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos, p. 1 –2. <https://cut.org.co/rechazo-frente-a-la-falta-de-participacion-del-movimiento-sindical-y-la-sociedad-civil-en-la-consulta-y-formulacion-del-plan-nacional-de-accion-de-empresas-y-derechos-humanos/> (consultado el 9 de marzo de 2021).

y la falta de garantías para ejercer el derecho a la huelga dentro de las empresas¹⁰³. Además, se perdió la posibilidad de generar un diálogo y soluciones sobre diferentes preocupaciones que había planteado la Mesa sobre el anterior PNA y que esperaban se incluyeran en el nuevo¹⁰⁴. Todo ello tiene efectos sobre la legitimidad y eventual apropiación del PNA entre actores relevantes dentro de la agenda de empresas y derechos humanos a nivel nacional.

5.2.2. Preparación y formación de capacidades de las partes interesadas para que participen de manera informada en la elaboración del PNA

 Tanto en el PNA 2015 – 2018, como en el PNA 2020 – 2022, no se generaron espacios para preparar a las partes interesadas. Aunque en ambos PNA se afirma que se hicieron mesas de diálogo y talleres para construir el nuevo plan, estos espacios no se orientaron a preparar y/o formar capacidades de las personas u organizaciones interesadas en participar en la elaboración de los PNA. Fuentes consultadas por la FIP afirmaron que el Estado no generó espacios para dicha formación de capacidades. Al respecto, se encontraron evidencias sobre talleres adelantados por OACNUDH para preparar a las partes interesadas en Ibagué, pero no fue un esfuerzo replicado en otras partes del país bajo el liderazgo de la CPDHAJ.

De modo que, al no tener en cuenta este punto, se inhabilitó la posibilidad de fortalecer la preparación y formación de capacidades de las partes interesadas en el proceso de formulación del PNA, para garantizar su participación informada en los diferentes escenarios que se dispusieron con el fin de elaborarlo.

5.2.3. La formulación del plan debe tener en cuenta el conocimiento y aportes de personas afectadas por impactos negativos asociados a la actividad empresarial

 Ni el PNA 2015 – 2018, ni el PNA 2020 – 2022, ha tenido intencionalmente en cuenta el conocimiento y los aportes de personas afectadas por impactos negativos asociados a la actividad empresarial. Eso significa que, aunque en el nuevo PNA no hubo un avance sobre este punto, tampoco hubo un retroceso.

Por un lado, en el PNA 2015 – 2018 no se aclaró si se tuvieron en cuenta los aportes de personas directamente afectadas por la actividad empresarial; por otro, el PNA 2020 -2022 afirma que en su elaboración participaron “*empresarios, gremios de empresas, representantes de la sociedad civil, organizaciones sindicales, comunidad internacional, autoridades nacionales y territoriales, academia, trabajadores, y miembros de la población colombiana afectados por la parálisis en la actividad económica por el covid-19*”¹⁰⁵. Sin embargo, en el plan no se aclara si en estas categorías se encontraban personas afectadas directamente por impactos negativos asociados a la actividad empresarial.

• • • • •

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Mesa Nacional de ONG sobre Empresas y Derechos Humanos (2019). Declaración pública de las organizaciones no gubernamentales ambientales, sociales, de desarrollo y de derechos humanos. Disponible en: https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/Declaracion_Mesa_EDH_0.pdf y Asociación Ambiente y Sociedad (2016). Comunicado de la sociedad civil colombiana frente a la política pública sobre Derechos Humanos y Empresa del Gobierno de Colombia. Disponible en: <https://www.ambienteysociedad.org.co/comunicado-de-la-sociedad-civil-colombiana-frente-a-la-politica-publica-sobre-derechos-humanos-y-empresa-del-gobierno-de-colombia/> (consultado el 9 de marzo de 2021).

¹⁰⁵ Presidencia de la República (2020). Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos., p. 8. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Plan-Nacional-de-Accion-de-Empresa-y-Derechos-Humanos.pdf> (consultado el 9 de marzo de 2021).

Cabe resaltar que, después de la publicación del Plan 2020 -2022, la Mesa Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos afirmó en un comunicado de rechazo que: *“Tampoco se menciona la participación de víctimas de violaciones de derechos humanos en el marco de la operativa empresarial y/o del desarrollo de megaproyectos, lo cual es sumamente preocupante, porque quiere decir que, una vez más, se construyó un PNA sin la voz de las comunidades afectadas por las violaciones de derechos humanos por parte de empresas, a quienes se trata como simples receptoras de una política pública que carece de metodologías efectivas de participación, monitoreo, pesos y contrapesos y evaluación”*¹⁰⁶. En ese mismo orden de ideas, fuentes consultadas por la FIP afirmaron que no se ha tenido en cuenta este elemento para la construcción de los PNA.

5.3. Específicos para su contexto

5.3.1. Condiciones de vulnerabilidad, dinámicas del conflicto armado y construcción de paz

La revisión del PNA 2015-2018 permite observar que se incorporaron objetivos orientados a contribuir a la consolidación de la paz en el país. También se plantearon metas específicas con miras a la erradicación de la pobreza extrema y superación de condiciones de vulnerabilidad, cuyo desarrollo quedó en manos del sector empresarial y el sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación. No obstante, no se integraron herramientas o metas que permitieran articular esfuerzos con los gobiernos territoriales.



Se resalta como un avance que el PNA 2020-2022 incorporó, como una de sus acciones, la promoción del eje de empresas y derechos humanos en los municipios y departamentos a través de los Planes de Desarrollo Territoriales (PDT) y otros instrumentos¹⁰⁷.

En la medida que esta acción se implemente, permitirá que el PNA gane un campo de acción en los municipios y departamentos, de modo que se puedan activar acciones específicas para atender las condiciones de vulnerabilidad, dinámicas del conflicto armado y construcción de paz en los territorios donde el sector empresarial y el sector público puedan articular esfuerzos con metas específicas.

Se reconoce como una ganancia el hecho de que el PNA 2020-2022 reconozca de manera explícita que: *“esta política buscará reforzar la protección a todas sus poblaciones en situación de vulnerabilidad. Lo anterior a través de, entre otros, el trabajo conjunto con el sector privado”*.



Si bien el hecho de incluir la meta de aterrizar el PNA 2020-2022 en los PDT y otros instrumentos fue una ganancia, se observa que, al igual que en el PNA 2015-2018, no se integraron instrumentos o estrategias específicas que permitan operativizar las acciones del PNA en los territorios. Esto con el fin de atender las condiciones de vulnerabilidad específicas de cada contexto municipal y departamental en el país.

• • • • •

¹⁰⁶ Mesa Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos (2020). Pronunciamiento público de las organizaciones no gubernamentales ambientales, sociales y de derechos humanos rechazando nueva versión del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos. p. 2. Disponible en: https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=424 (consultado el 9 de marzo de 2021).

¹⁰⁷ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2020). Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos 2020-2022. p. 49. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Plan-Nacional-de-Accion-de-Empresa-y-Derechos-Humanos.pdf> (consultado el 9 de marzo de 2021)

Cabe anotar que, al momento de presentar el PNA en diciembre de 2020, ya los entes territoriales habían aprobado sus PDT 2020-2023, lo que implicaría que tendrían que modificarse para materializar lo consignado en dicho PNA; algo que, en términos prácticos, puede resultar inviable. De modo que la forma más factible de dar cumplimiento a esta meta sería la de promover otros instrumentos territoriales, como acuerdos municipales o departamentales de empresa y derechos humanos, algo que ya hizo el departamento de Antioquia a través de la ordenanza 012 del 29 de mayo de 2019. Por medio de esta se adoptó la Política Pública Integral de Derechos Humanos de Antioquia 2019 – 2034, y se crearon los mecanismos para su implementación. Sin embargo, no hay una estrategia explícita sobre el asunto en el PNA 2020-2022.



El PNA 2015-2018 integró dentro de sus metas un énfasis expreso por contribuir a la consolidación de la paz con la participación de las empresas. En este sentido, la primera versión del PNA consideró acciones específicas sobre el papel de las empresas en el conflicto armado, como desarrollar estrategias para que las empresas contribuyeran a la recuperación de la memoria histórica con el fin de construir paz, la reconciliación y la promoción de los derechos humanos, y la reconstrucción del tejido social¹⁰⁸. De allí que las empresas pudieran jugar un papel fundamental en la búsqueda de la verdad que permita la reconciliación en las regiones del país más afectadas por el conflicto¹⁰⁹.

Se considera como un retroceso que el PNA 2020-2022 no integre dentro de sus acciones un enfoque claro de construcción de paz; con ello, deja de lado elementos claves del Acuerdo de Paz con las FARC, especialmente en lo relacionado con el punto 5 de víctimas, donde las empresas pueden participar en los asuntos relacionados con justicia transicional

y la construcción de memoria y verdad. De ahí que, más allá de las acciones orientadas a la inclusión productiva de la población en proceso de reintegración, se descartan medidas tendientes a la búsqueda de la verdad, la justicia, reparación y no repetición por hechos del conflicto donde algunos actores del sector empresarial podrían aportar.

5.3.2. Priorización de acciones y sectores específicos según particularidades del contexto, sin eximir a todas las empresas de su responsabilidad de respetar los DDHH y remediar impactos adversos

El PNA 2015-2018 priorizó acciones en sectores específicos —minero energético, agroindustria e infraestructura vial— atendiendo a los riesgos de activación de conflictividades sociales por sus impactos en los derechos humanos y el medio ambiente.

Como un resultado tangible de esta priorización, en 2018 se adoptó la Resolución 40796 por la cual se estableció la Política de Derechos Humanos del Sector Minero Energético. También, como un aspecto crítico se debe resaltar que, fuera del sector minero energético, en los otros dos no se determinaron metas puntuales dentro del PNA 2015-2018.



El PNA 2020-2022 mantiene el reconocimiento de la importancia de los tres sectores priorizados en su primera versión, e incluye metas puntuales



¹⁰⁸ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2015). Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas 2015-2018. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170213-PNA-web.pdf> (consultado el 9 de marzo de 2021)

¹⁰⁹ FIP (2020). Los empresarios y la verdad. Disponible en: <http://www.ideas-paz.org/especiales/empresas-paz/> (consultado el 9 de marzo de 2021)

les para el sector de infraestructura. Por ejemplo: *“La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) fortalecerá los escenarios de participación para las comunidades étnicas y no étnicas en el marco de los proyectos de la infraestructura a su cargo”¹¹⁰. (...) La ANI adoptará una política de infraestructura de transporte sostenible para el desarrollo de los proyectos 5G que fortalezca los compromisos en materia de sostenibilidad social”¹¹¹. También incluye acciones dirigidas a nuevos sectores como salud, hotelería y turismo. Por ejemplo: *“En el marco del fortalecimiento al sector salud como parte de la estrategia de reactivación económica y social, el Ministerio de Salud fortalecerá el respeto a los derechos humanos de los actores del sistema de salud, en el marco de la cultura de la seguridad social”¹¹².**

También se destaca la incorporación de acciones específicas orientadas a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), como la promoción de procesos de transformación digital¹¹³, lo cual cobra especial relevancia en el contexto de la pandemia por el covid-19 donde, entre las medidas de cuarentena, se restringió el comercio presencial en algunos sectores y se adoptó el trabajo en casa en otros como estrategia para continuar operando. En la medida que se logren procesos de transformación digital en las MIPYMES, se genera la posibilidad de mantener la actividad económica por nuevos canales de operación y con ello salvaguardar el derecho al trabajo de las personas vinculadas a este grupo de empresas que, de acuerdo con las cifras del Ministerio del Trabajo, son las responsables de la generación de 8 de cada 10 puestos de trabajo en el país¹¹⁴.



Frente a lo que permaneció igual en ambos PNA, se resalta el reconocimiento que hacen ambos al deber que tienen todas las empresas de respetar

los derechos humanos, además de su compromiso de contribuir a su goce pleno y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹¹⁵.



En el PNA 2015-2018 se resaltó la necesidad de diseñar estrategias para que las empresas de los sectores priorizados mejoren la gestión en los territorios donde operan, lo cual dio como resultado la Resolución 40796 de 2018. Por su parte, el PNA 2020-2022 no concretó la priorización de sectores, si bien se hace alusión a nuevas actividades económicas en comparación con el PNA 2015-2018.

Además, acciones para sectores como hotelería y turismo son muy generales y no comprometen metas específicas con períodos de tiempo establecidos. En el PNA 2020-2022, si bien se vinculan menciones al sector turismo como uno de los más afectados por las medidas de cuarentena, no se evidenció una orientación clara para implementar acciones puntuales orientadas a la promoción de los derechos humanos entre los trabajadores de los eslabones de la cadena de valor turística. Es así como, por ejemplo, no se observan acciones con-



¹¹⁰ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2020). Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos 2020-2022. p. 53. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Plan-Nacional-de-Accion-de-Empresa-y-Derechos-Humanos.pdf> (consultado el 9 de marzo de 2021)

¹¹¹ Ibid. p. 53.

¹¹² Ibid. p. 49.

¹¹³ Ibid. p. 17.

¹¹⁴ Ministerio del Trabajo (2019). Disponible en: <https://www.mintrabajo.gov.co/prensa/comunicados/2019/septiembre/mipymes-representan-mas-de-90-del-sector-productivo-nacional-y-generan-el-80-del-empleo-en-colombia-ministra-alicia-arango> (consultado el 9 de marzo de 2021)

¹¹⁵ Op. Cit. P. 8.

cretas para esta cadena, y que tomen en cuenta la alta participación de mujeres que han visto afectado su derecho al trabajo como consecuencia de la pandemia¹¹⁶.

5.3.3. Acciones específicas en el PNA enfocadas a la protección de los grupos más marginados o vulnerables como la niñez, mujeres, personas en discapacidad y pueblos indígenas, entre otros

 Hubo un avance con relación a la incorporación de acciones específicas enfocadas en la protección de los grupos más marginados o vulnerables. El PNA 2015-2018 incorporó un enfoque diferencial con miras a responder a las necesidades de la población más vulnerable, superar las debilidades del pasado y generar mayor confianza entre la sociedad civil, las empresas y el Estado. Con relación al enfoque diferencial, el PNA 2020-2022 señala: *“La presente política pretende contar con un enfoque diferencial que reconozca la importancia de generar políticas públicas con el imperativo ético de tener en cuenta las particularidades de grupos históricamente excluidos debido a su raza, género, discapacidad o grupo etario”*¹¹⁷. Se resalta como una ganancia el hecho de que el PNA 2020-2022 fue más específico, en tanto se explicó de qué manera se desagrega y comprende el enfoque diferencial en las siguientes categorías: enfoque de derechos humanos; enfoque territorial; enfoque con perspectiva de género; enfoque de niñas, niños y adolescentes; enfoque étnico; enfoque de personas con discapacidad, y enfoque migratorio. Con esto, se logra una enunciación más concreta de hacia qué grupos marginados o vulnerables están orientadas las acciones diferenciales del PNA.

 Ambos PNA enuncian la importancia de incluir el enfoque diferencial, con particular foco en los más marginados o vulnerables. Sin embargo, al momento de concretarlo en acciones específicas y con responsables puntuales, no hay un compromiso explícito en lo que corresponde a los pilares y ejes estratégicos. En este sentido, si bien el nuevo PNA relaciona de manera más puntual de qué se trata dicho enfoque, esto se queda solo en la mención en el capítulo de *Definición de la política*.

5.3.4. Pandemia del covid-19

 El PNA 2020-2022 se construyó durante la pandemia del covid-19, la cual, de acuerdo con análisis de la CEPAL¹¹⁸, ha comprometido el disfrute de derechos como el de la seguridad social y trabajo decente en millones de personas en la región. En este sentido, se destaca que el Plan incorpora la emergencia sanitaria y económica generada por el covid-19 como uno de los ejes centrales de la política. Se resalta, también, que el PNA procure atender en sus acciones la coyuntura del covid-19 de tal manera que las

.....
¹¹⁶ Al respecto, ver la iniciativa sobre los impactos del covid-19 sobre las mujeres trabajadoras domésticas, de comercio minorista y de hoteles y restaurantes adelantada por la FIP en alianza con la Corporación Sisma Mujer con el apoyo del Proyecto CERALC. Disponible en: <http://empresaspazddhh.ideaspaz.org/los-impactos-de-la-pandemia-en-las-mujeres-trabajadoras-opportunidades-desde-la-conducta-empresarial>

¹¹⁷ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2020). Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas, p. 25. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Plan-Nacional-de-Accion-de-Empresa-y-Derechos-Humanos.pdf> (consultado el 9 de marzo de 2021).

¹¹⁸ CEPAL (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del covid-19. Efectos económicos y sociales. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45337/S2000264_es.pdf (consultado el 9 de marzo de 2021)

actuaciones en materia de empresas y derechos humanos (DDHH) guarden relación con los efectos que ha tenido la pandemia.



Si bien el covid-19 ha ocasionado consecuencias no previstas en lo social, económico, ambiental y político, una gran cantidad de sus efectos han agudizado asuntos estructurales de DDHH preexistentes en la sociedad. Al situarse netamente en la gestión de asuntos de coyuntura y de reactivación económica, el PNA 2020-2022 deja por fuera la atención de aspectos de fondo en materia de empresas y derechos humanos que, de no visibilizarse y tramitarse, son susceptibles de repetirse y profundizarse en el tiempo.

Además, el PNA 2020-2022 se concentra de manera significativa en atender las consecuencias del covid-19 sobre las empresas, y hace mención tangencial a los problemas estructurales que existen en cuanto al goce de derechos en los territorios donde las compañías juegan un rol importante y que de no ser atendidos de manera oportuna desde la política pública los comprometen, especialmente a aquellos de los grupos más vulnerables.

En efecto, un análisis crítico del PNA 2020-2022 permite observar que su énfasis principal fue la reactivación económica y la atención de la emergencia sanitaria. Esta situación ha dejado de lado el aspecto central de un PNA: los derechos humanos de las personas y la materialización de los PRNU en las acciones de política pública. La pandemia ha dejado como consecuencia que millones de personas vean comprometido su goce efectivo de derechos como el trabajo y la seguridad social, con una tasa de desempleo que, en mayo de 2020, alcanzó su máximo histórico en cerca de dos décadas. Eso implicó que más de dos millones de personas perdieran su empleo¹¹⁹, con todo lo que eso lleva en cuanto al deterioro de ingresos y medios de vida.

Un ejemplo de lo anterior es que, pese a la fuerte implicación que tiene el covid-19 sobre el goce efectivo de derechos, no se observa una articulación entre acciones del PNA y la estrategia publicada en julio de 2020 por el Ministerio del Trabajo: “La covid-19 y la respuesta de Colombia en el mundo del trabajo”¹²⁰.

5.4. Procedimientos clave en el diseño, implementación y seguimiento

5.4.1. Órganos de gobernanza funcionales que garanticen articulación interinstitucional y la participación ciudadana



La continuidad de los órganos de gobernanza de ambos PNA permite que la supervisión de la política sea secuencial, siempre y cuando se realice un ejercicio de retroalimentación sobre las lecciones y los retos que representó la implementación del primer plan y se fortalezcan sus funciones de seguimiento en el nuevo. Además, para que estos órganos puedan hacer un seguimiento permanente, es importante que se dediquen exclusivamente a esta labor y que tengan periodos de sesiones claros y definidos.



¹¹⁹ DANE (junio de 2020). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Comunicado de prensa - resultados mayo 2020. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_may_20.pdf (consultado el 9 de marzo).

¹²⁰ Ministerio del Trabajo de Colombia (2020). La covid-19 y la respuesta de Colombia en el mundo del trabajo. Disponible en: <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59863978/Bolet%C3%ADn+Oficina+Cooperaci%C3%B3n+y+Relaciones+Internacionales+OCRI+-+Julio+2020.pdf/6766e74e-956f-8ff4-9ad4-0dd28c1c01c8?t=1598915887391&download=true> (consultado el 9 de mayo).

En el PNA 2015-2018 se crearon dos órganos de gobernanza —el Grupo de Trabajo Interinstitucional y la Comisión Asesora¹²¹— para generar una articulación interinstitucional orientada a “establecer objetivos compartidos para todas las entidades competentes en esta materia de forma armónica, contando con mecanismos de coordinación, rutas de acción, espacios de discusión, recursos de capacitación, entre otros”¹²². Sin embargo, el PNA 2015-2018 no estableció una periodicidad para las reuniones de la Comisión Asesora, por lo que durante el periodo de vigencia de esta política la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos desarrolló un reglamento interno para la Comisión Asesora en el que se estableció la periodicidad de estas reuniones. Este reglamento estuvo vigente por un año, y entró en vigor en 2017¹²³.

Frente al PNA 2020-2022, se destaca la voluntad de fortalecer y dar continuidad al trabajo desplegado por estos órganos de gobernanza, lo que puede llegar a facilitar la coordinación de las nuevas acciones del Plan con las lecciones aprendidas del seguimiento a la implementación de la política anterior.

En el PNA anterior, el segundo órgano de gobernanza fue llamado Comisión Asesora. En el nuevo Plan se llama Comisión de Seguimiento y está conformado por los mismos tipos de miembros que la antigua Comisión Asesora¹²⁴. Un punto para destacar sobre los órganos de gobernanza del PNA 2020-2022 es el establecimiento de sesiones trimestrales para las reuniones de la Comisión de Seguimiento, y su mandato en materia de monitoreo. Si bien en el texto del Plan no se incluyen mayores indicaciones sobre el contenido de estas sesiones trimestrales, es posible sugerir que la definición de reuniones periódicas puede facilitar la gestión periódica de este órgano centrada en el seguimiento y orientación de la política. No obstante, hasta la fecha de publicación de este informe, este órgano no ha sido conformado y no es claro cómo será su operación.



Hay varias similitudes en los órganos de gobernanza del antiguo y el nuevo PNA; la primera de ellas es la conformación del Grupo de Trabajo Interinstitucional como órgano principal para promover la articulación de instituciones y hacer seguimiento a la implementación del PNA. El PNA 2015-2018 dispuso que la obligación principal del Grupo de Trabajo era la de “monitorear el avance y el progreso de la implementación del Plan”, mientras que el PNA 2020-2022 indicó que es darle continuidad a la labor de este órgano “como escenario que promueve la coherencia entre las políticas sectoriales, la coordinación entre los programas del Estado y las entidades territoriales. Para esto, deberá formular, coordinar, implementar y hacer seguimiento a la Hoja de Ruta de implementación del Plan”. En este sentido, ambos planes contemplan que este órgano tendrá funciones tanto de ente articulador entre las autoridades del orden nacional y territorial, como otras orientadas a hacer seguimiento a la implementación de las acciones del Plan.



¹²¹ Formalmente el PNA 2015-2018 llama a este órgano Comisión de Expertos. No obstante, como se refirió en el capítulo de Antecedentes al PNA 2020-2022, este órgano se instaló con la denominación “Comisión Asesora”.

¹²² Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2015). Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos 2015-2018. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170213-PNA-web.pdf> (consultado el 10 de marzo de 2021)

¹²³ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2018). Recomendaciones para la actualización del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/180810-recomendaciones-actualizacion-Plan.pdf> (consultado el 9 de marzo de 2021)

¹²⁴ Un representante elegido por las organizaciones indígenas nacionales; un representante elegido por las organizaciones nacionales de las comunidades negras; un representante elegido por la Confederación Nacional de ONG; un representante elegido por las confederaciones de sindicatos de trabajadores; un representante elegido por la Asociación Colombiana de Universidades; dos representantes elegidos por el Consejo Gremial Nacional, uno de ellos deberá ser delegado de las empresas y otro de los gremios; un representante de la Defensoría del Pueblo; un representante de las iniciativas multiactor sobre empresas y derechos humanos existentes en el país; un representante de organismos multilaterales que desarrollen actividades relacionadas con empresas y derechos humanos; un representante designado por la comunidad internacional.

De manera similar, en ambos PNA se estipuló la participación de otros actores que tienen interés o son partícipes en esta política —como el sector empresarial y la sociedad civil— en los órganos de gobernanza, específicamente en la Comisión Asesora (PNA 2015-2018) y la Comisión de Seguimiento (PNA 2020-2022). En ambas comisiones se contempla la participación de representantes de pueblos étnicos, de ONG, de sindicatos, de la academia, del sector empresarial, de las iniciativas multiactor y organismos multilaterales que trabajen en asuntos de empresas y derechos humanos, y de la comunidad internacional. La existencia de órganos de gobernanza que permitan la participación de distintos sectores de la sociedad habilita puntos de encuentro entre distintos actores para gestionar oportunidades de mejora y lecciones aprendidas que incidan en la implementación de las acciones del PNA.



Existen algunos cambios en los órganos de gobernanza del nuevo PNA que pueden significar un retroceso frente al PNA 2015-2018. El Grupo de Trabajo Interinstitucional del Plan 2020-2022 no cuenta con la participación de autoridades que en el PNA 2015-2018 sí tenían asiento en este órgano, y que podían aportar al seguimiento de las acciones adelantadas en esta política. Por ejemplo, el nuevo Grupo no cuenta con la participación del Ministerio de Defensa, autoridad que resulta estratégica para coordinar acciones relacionadas con las operaciones empresariales en zonas afectadas por el conflicto armado o por condiciones de inseguridad. Igualmente, el nuevo PNA no cuenta con la participación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) en el Grupo de Trabajo Interinstitucional, a pesar de que esta autoridad tiene a su cargo uno de los procesos en los que se presentan múltiples controversias en materia de empresas y derechos humanos: el licenciamiento ambiental.

5.4.2. Levantamiento de línea base para identificar brechas en la implementación de los PRNU a nivel estatal y empresarial



Ninguno de los PNA que ha publicado Colombia ha sido realizado a partir del levantamiento de líneas base que permitan identificar el nivel de cumplimiento de los PRNU y que, a su vez, apoyen el ejercicio de seguimiento y evaluación del impacto de las acciones planteadas en cada uno de los planes. Fue precisamente por la ausencia de esta línea base, en el 2015, que una de las recomendaciones realizadas para la actualización del PNA fue que el Grupo de Trabajo Interinstitucional realizara un diagnóstico sobre la legislación y la normatividad vigente sobre empresas y derechos humanos, con el ánimo de “*subsanan los vacíos existentes al no tener un diagnóstico de línea base sobre empresas y derechos humanos*”¹²⁵. No obstante, el Grupo de Trabajo no ha adelantado este estudio ni algún otro que pueda establecer una base para medir el impacto de las acciones propuestas en el PNA. Además, el PNA 2020-2022 tampoco estableció la creación de un mecanismo similar a la línea base.

5.4.3. Responsables, plazos e indicadores de seguimiento para las acciones



Tanto en la primera como en la segunda versión se observa una enunciación explícita de las actividades a desarrollar y la entidad responsable de su ejecución,

• • • • •

¹²⁵ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2018). Recomendaciones para la actualización del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/180810-recomendaciones-actualizacion-Plan.pdf> (Consultado el 9 de marzo de 2021).

lo cual permitiría hacer un seguimiento más ágil a su implementación. A su vez, ambos PNA adolecen de un cronograma de ejecución y, si bien hay unas entidades responsables, no se establecen vigencias para la implementación de las acciones a su cargo, plazos de ejecución y fuentes de recursos para asegurar su financiación.

En este sentido, mientras no exista esa claridad específica en los PNA, el panorama para su implementación efectiva se verá obstaculizado pues no existirá certidumbre sobre la materialización de las acciones allí contempladas.



Si bien en el capítulo de seguimiento y monitoreo del PNA 2020-2022 se resalta que se construyó una matriz con acciones, indicadores, metas y plazos, transcurridos más de cuatro meses desde la publicación del documento, ésta aún no se encuentra disponible para que la ciudadanía y entidades puedan conocerla y ejercer así un seguimiento informado al cumplimiento de las acciones consignadas en dicha matriz.

5.4.3. Mecanismos funcionales de seguimiento y revisión del PNA



Con relación a los mecanismos funcionales, el análisis comparado de los PNA de Colombia permite observar que, en ambos casos, la propuesta de seguimiento, monitoreo y evaluación es débil en su concreción. Más allá de la mención del grupo de trabajo y los informes anuales, no existe un esquema robusto que permita operativizar estas acciones y establecer plazos, escenarios y responsables que, en la medida que se implementen, permitan dar cuenta del avance real de la puesta en marcha de las acciones consignadas en el PNA.



Con relación a los mecanismos funcionales, en el PNA 2015-2018 se estableció que: *“Antes del 1 de marzo de cada año, las instituciones mencionadas en este plan deberán reportar a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos sus avances en relación con la implementación de las acciones contenidas en este Plan para que la Consejería pueda consolidar y publicar un informe de seguimiento”*¹²⁶.

Esta definición de fechas para la entrega de informe de avance en la implementación genera un compromiso y facilita la identificación de tiempos para que las entidades remitan sus informes de avance.

Se encuentra que, si bien el PNA 2020-2022 integra un capítulo donde se aborda el tema de monitoreo, no establece fechas ni periodicidad para presentar los informes, ni tampoco otros mecanismos a través de los cuales las instituciones deben presentar avances en la implementación. Eso limita la participación de la sociedad civil en el monitoreo de las acciones.

En este sentido, los procesos de seguimiento —tan importantes en las acciones de mejora continua en la implementación de las políticas públicas— quedan como un aspecto accesorio, y eso aumenta el riesgo de que no se cumplan las acciones consignadas en el PNA.

• • • • •

¹²⁶ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2015). Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas 2015-2018, p. 37. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170213-PNA-web.pdf> (Consultado el 17/03/2021)

5.5. Sostenibilidad

5.5.1. Impacto del PNA anterior evaluado, incluyendo la identificación de vacíos en la gobernanza, a través de indicadores de desempeño definidos por el Gobierno



En el PNA 2020-2022 se plasmaron logros alcanzados en el plan anterior de acuerdo con las acciones adelantadas en cada pilar. Por ejemplo, en el pilar de **protección**, el nuevo plan destaca que el PNA anterior contempló la “*adopción de los lineamientos de derechos humanos del sector minero energético a cargo del Ministerio de Minas y Energía mediante Resolución 40796 de 2018; la directriz impartida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a todas las empresas de la Nación para que establezcan al más alto nivel directivo un compromiso de respeto por los derechos humanos; la Guía de Compras Públicas Socialmente Responsables de Colombia Compra Eficiente, y la estrategia de empresa y niñez en alianza con Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)*”. También destacó que el primer Plan tuvo “*logros a nivel territorial en la implementación*”, como la elaboración de lineamientos propios a nivel local en Cali y Barrancabermeja y en los departamentos de Cesar y Antioquia¹²⁷.

En el pilar de **respeto**, el PNA 2020-2022 también destacó que el primer Plan fortaleció “*las iniciativas multiactor como Guías Colombia en Derechos Humanos y DIH; el Comité Minero Energético en Seguridad y Derechos Humanos, y la Red Local del Pacto Global en Colombia*”, así como la conformación del Grupo de Trabajo de Carbón y Derechos Humanos como espacio facilitador para el relacionamiento entre las empresas y el territorio en los departamentos de Cesar y La Guajira¹²⁸.



Ninguno de los PNA publicados por Colombia establecen indicadores de desempeño para evaluar la efectividad de la política. La ausencia de indicadores en el PNA 2015-2018 impidió que, en su proceso de actualización, se pudieran revisar de manera cuantificable los avances, retos y oportunidades de mejora frente a la implementación. Incluso, en las recomendaciones desarrolladas en 2018 para actualizar el PNA se encargó “*diseñar y poner en marcha una batería de indicadores y metas que permitan hacer seguimiento al avance del PNA, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación*”¹²⁹. A pesar de ello, el nuevo PNA 2020-2022 tampoco estableció indicadores de desempeño de la política. Eso obstaculiza la creación de nuevas versiones de la política de empresas y derechos humanos, pues la falta de indicadores —y su aplicación— imposibilita evaluar los resultados y formular propuestas para mejorar las acciones que los nuevos planes deben incorporar.



¹²⁷ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2020). Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos 2020-2022. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Plan-Nacional-de-Accion-de-Empresa-y-Derechos-Humanos.pdf>

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2018). Recomendaciones para la actualización del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/180810-recomendaciones-actualizacion-Plan.pdf> (consultado el 9 de marzo de 2021)



A pesar de que el texto del PNA 2020-2022 destacó los logros mencionados anteriormente sobre los pilares de protección, respeto y remediación del PNA 2015-2018, el nuevo plan no deja claro cómo dará continuidad a estas acciones que califica como exitosas, ya que tampoco las asocia con los objetivos del nuevo plan. En el PNA 2020-2022 tampoco se hace referencia a: i) los retos, vacíos y oportunidades de mejora del PNA anterior; ii) los vacíos en la gobernanza del PNA 2015-2020; y iii) los indicadores cuantificables con los que se midieron las acciones del plan anterior, o los que serán usados para verificar el desempeño del nuevo plan.

5.5.2. Proceso de actualización definido y conocido: términos de referencia y cronograma o línea de tiempo para el diseño e implementación de un nuevo PNA



En este elemento se presentaron avances y retrocesos. Sobre los primeros se puede evidenciar que, aunque el PNA 2020-2022 no cuenta con un proceso definido para su futura actualización, el Plan indica estar acompañado de “una matriz que contiene las acciones, indicadores, metas y plazos que cada institución se ha comprometido a implementar en lo restante de la política y cuyo monitoreo estará a cargo de la Coordinación del Grupo de Trabajo Interinstitucional”. Esta matriz permitiría hacer un monitoreo efectivo de la implementación del Plan, lo que, a su vez, facilitaría su proceso de actualización.



Ninguno de los dos PNA publicados por Colombia tienen en su mismo texto un proceso de actualización definido y conocido. Como se mencionó en el ca-

pítulo de antecedentes, el texto del PNA 2015-2018 no estableció los términos de referencia ni el cronograma para la actualización de la política. No obstante, esta ausencia fue parcialmente subsanada, pues antes de finalizar su vigencia, en febrero de 2018, se configuró la Mesa técnica para apoyar al gobierno saliente en la estructuración de unas recomendaciones para el proceso de actualización del PNA. El texto del PNA 2020-2022 tampoco integró términos de referencia ni cronogramas para la implementación de las acciones ni para el proceso de actualización de la política. La ausencia de un cronograma puede dilatar el proceso de actualización del PNA, pues no hay conocimiento sobre las acciones y el momento en que cada entidad debe actuar para dar continuidad a la política. Esto resulta particularmente sensible en el nuevo PNA debido a su corto tiempo de vigencia.



Por último, la actualización del PNA tiene un retroceso en el proceso de actualización ya que no establece un periodo de empalme. En contraste, el PNA 2015-2018 indicó que “al término de esta vigencia, se realizará la evaluación final del Plan, la cual no podrá extenderse por más de 10 meses”¹³⁰. Aun así, esta evaluación fue propuesta para dar a conocer los retos y avances del PNA y el lapso para la evaluación final no tuvo en cuenta el proceso de empalme o articulación con un período nuevo de gobierno¹³¹, por lo que el proceso de actualización tardó dos años en consolidarse en un nuevo documento. Por el contrario, en el texto del PNA 2020-2022 no se contempló



¹³⁰ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2015). Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos 2015-2018. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170213-PNA-web.pdf> (Consultado el 10 de marzo de 2021)

¹³¹ Fundación Ideas para la Paz (2018). Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Mínimos para la elaboración e implementación exitosa en Colombia. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5d306cdd0a3e.pdf> (Consultado el 9 de marzo de 2021)

un periodo de evaluación de resultados una vez finalizada su vigencia, que permitiera dar cuenta de los logros, retos y oportunidades de mejora en el proceso de actualización futura de esta política. Al respecto, en el proceso de actualización de su PNA, Chile realizó una Hoja de Ruta¹³² que establece un proceso transparente y previsible de actualización y continuidad de su Plan. Esa experiencia puede ser tomada como referencia por los órganos de gobernanza del PNA 2020-2022 colombiano para subsanar esta ausencia de periodo de empalme y definir un proceso de actualización.

5.5.3. Vigencia del PNA, que considere periodos de empalme y/o transiciones de gobierno

 Es importante que un PNA sea una política de largo aliento ya que no solo afecta a las funciones de un gobierno entrante o saliente, sino a las de actores como las empresas y la sociedad civil. Por lo tanto, los periodos de vigencia de los PNA deben contar con tiempo suficiente para planear las actividades, evaluarlas y ejecutarlas, así como para actualizar la política. El PNA 2015-2018 tuvo una vigencia de tres años, en la que no se pudieron realizar todas las acciones formuladas, ni hubo tiempo suficiente para engranar la finalización del PNA con su actualización. Pese a ello, el PNA 2020-2022 tiene un periodo de vigencia inferior, lo que corresponde con una tendencia regional señalada por el Instituto Danés de Empresas y Derechos Humanos, que encontró que en América Latina los PNA han sido establecidos como políticas de gobierno y no como políticas de Estado¹³³.

Para que un PNA tenga mayor trascendencia y aplicabilidad, deberían establecerse vigencias superiores a los periodos de gobierno, que favorezcan la plena implementación de los compromisos allí adqui-

ridos. Existen referencias de políticas con vigencias más extensas, como la vigencia Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos (2024-2034) o distintos Planes Decenales que existen en el país.



El PNA 2020-2022 tuvo un retroceso cuando estableció que la política de empresas y derechos humanos tendrá una vigencia de dos años (uno menos que el PNA anterior). El documento *Recomendaciones para la Actualización del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresa* estableció expresamente la importancia de contar con un periodo de vigencia más amplio de la siguiente forma: “Se sugiere revisar la vigencia del nuevo Plan Nacional de Acción de tal manera que ésta permita planear, implementar y evaluar adecuadamente las acciones que en él se consignent. La actual vigencia equivalente a tres (3) años puede resultar insuficiente para una política pública de esta envergadura, por lo cual se sugiere un período de al menos cuatro (4) años para su puesta en marcha y evaluación”¹³⁴. Además, en el último año se inicia campaña electoral presidencial para un cambio de gobierno, lo que puede hacer más complejo cumplir con esta política.



¹³² República de Chile (2020). Hoja de ruta Segunda Versión Plan de Acción Nacional de DDHH y Empresas. Disponible en: <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2020/09/hoja-de-ruta-pan-mayo-2020-final.pdf> (consultado el 24 de febrero de 2021)

¹³³ Instituto Danés de Derechos Humanos (2021). Addressing the gender dimensions of business and human rights: A summary report from three thematic gender learning exchanges on the digital transition, national action plans and feminist approaches. Disponible en: <https://www.humanrights.dk/publications/addressing-gender-dimensions-business-human-rights> (Consultado el 24 de febrero de 2021)

¹³⁴ Consejería Presidencia para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2018). Recomendaciones para la actualización del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/180810-recomendaciones-actualizacion-Plan.pdf> (consultado el 9 de marzo de 2021)

5.5.4. Reporte periódico a la entidad líder del PNA sobre avances frente a las acciones en el PNA con base en indicadores, metas y responsables predefinidos



Ambos PNA publicados por Colombia establecen que el Grupo de Trabajo Interinstitucional debe realizar un informe anual sobre los avances en la implementación de la política. Sin embargo, ningún documento planteó los indicadores y metas que deben ser reportados o los aspectos específicos a reportar. En el PNA 2015-2018 se encargó al Grupo de Trabajo Interinstitucional y a la Comisión Asesora realizar, antes del 1 de marzo, un reporte anual ante la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos sobre “sus avances en relación con la implementación de las acciones contenidas en este Plan para que la Consejería pueda consolidar y publicar un informe de seguimiento”¹³⁵.

Como resultado, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos publicó dos informes sobre la ejecución de esta política: el primero en marzo de 2017, y el segundo en agosto de 2018. En este sentido, en 2018 se realizó una recomendación para el proceso de actualización del PNA, que sugirió “continuar con el esquema de reporte de las entidades que anualmente reportan a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos sus avances en relación con la implementación de las acciones contenidas en el Plan, para que desde dicha entidad se elabore y publique el informe anual de seguimiento”¹³⁶. Cumpliendo con dicha recomendación, el nuevo PNA 2020-2022 estableció que el órgano de gobernanza principal —es decir, el Grupo de Trabajo Interinstitucional— realizará “informes anuales de implementación del Plan del Grupo de Trabajo, los informes del Grupo de Trabajo de Derechos Humanos y Empresas de Naciones Unidas y la información pertinente para

la implementación del Plan”¹³⁷. Además, especificó que el informe anual de implementación del PNA será publicado en la página web de la CPDHAI en el primer semestre de cada año.

No obstante, los indicadores, metas y responsables que deben acompañar el reporte, quedaron especificados en una matriz anexa que aún no ha sido difundida, por lo que no es posible analizar si estos informes podrán dar mejor seguimiento a la implementación de las acciones, en comparación con los informes del PNA anterior.



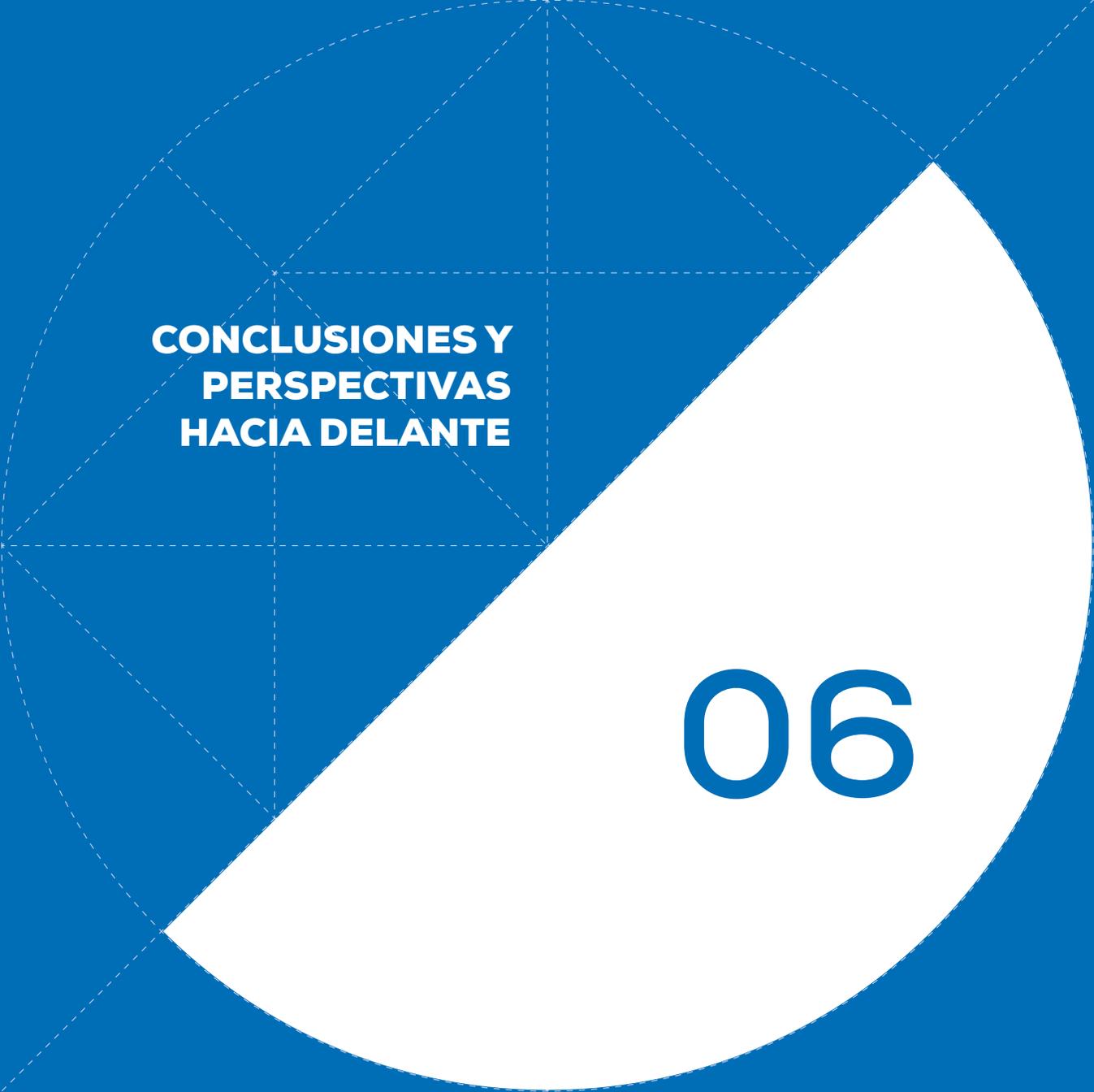
Por último, transcurridos cuatro meses desde la publicación del PNA 2020-2022, la matriz que contiene los indicadores, las metas y las entidades responsables, según los cuales se realizará el reporte anual, no ha sido difundida. Por esa razón, existe aún incertidumbre sobre la forma en que se reportarán progresos y se evaluará la implementación del Plan.



¹³⁵ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2015). Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos 2015-2018. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170213-PNA-web.pdf> (Consultado el 10 de marzo de 2021)

¹³⁶ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2018). Recomendaciones para la actualización del Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/180810-recomendaciones-actualizacion-Plan.pdf> (consultado el 9 de marzo de 2021)

¹³⁷ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2020). Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos 2020-2022. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Plan-Nacional-de-Accion-de-Empresa-y-Derechos-Humanos.pdf>



**CONCLUSIONES Y
PERSPECTIVAS
HACIA DELANTE**

06

6. Conclusiones y perspectivas hacia delante

Con ocasión del nuevo PNA 2020-2022 en Colombia, y en línea con el contenido de esta Nota Estratégica, se invita al Estado y al actual Gobierno Nacional a que tengan en cuenta las siguientes conclusiones y perspectivas hacia delante y contribuyan a que esta política pública, en sus futuras actualizaciones, integre elementos que la hagan más eficaz. Todo esto considerando que, al menos un (1) año antes de finalizar la vigencia del actual PNA (es decir, diciembre 2021), se debería iniciar un nuevo proceso de actualización.

Frente al PNA 2020-2022:

- Se recomienda iniciar las actividades de los órganos de gobernanza antes de finalizar el primer semestre del 2021, ya que el periodo de vigencia del Plan es muy corto y, entre más temprano se inicie la ejecución de las actividades, los órganos de gobernanza podrán adoptar las medidas requeridas para alcanzar los resultados esperados. En este orden de ideas, en esta primera sesión, ambos órganos deben establecer los objetivos, responsables e indicadores con los que medirán el cumplimiento de las acciones planteadas en el PNA. Igualmente, la ausencia de una línea base sobre el estado de aplicación de los PRNU debe ser subsanada por parte de estos órganos de gobernanza utilizando instrumentos que permitan dar cuenta de los resultados del PNA y poder medir qué tanto las acciones de esta política permitieron mejorar la adopción de los Principios.
- Definir los indicadores, metas y responsables que deben ser reportados en los informes anuales por parte del Grupo de Trabajo In-

terinstitucional, de manera que este reporte responda a un proceso de evaluación predefinido.

- La CPDHAI debe publicar informes periódicos de seguimiento durante la implementación del PNA 2020-2022, que den cuenta de los principales avances, retos y desafíos de implementar el PNA y de las acciones allí consignadas.
- Se recomienda a los órganos de gobernanza que, antes de terminada la vigencia del PNA 2020-2022, diseñen una Hoja de Ruta que establezca un paso a paso del proceso de actualización de esta política, en donde se reflejen, de manera clara y previsible, las acciones que se adelantarán para actualizar la política, así como los espacios de participación que se abrirán en este proceso.

Frente a una nueva actualización del PNA:

- El PNA de Colombia debería cumplir con la formalidad de una política en el contexto nacional, para contar con mejores mecanismos de seguimiento y presupuesto. En esa medida, se recomienda formalizar el PNA como una política pública nacional a través de un Documento Conpes, como parte de la voluntad política del Estado, y con el fin de planear, implementar y evaluar adecuadamente las acciones consignadas en esta política pública.
- En tanto el 2022 será un año de elecciones y de cambio presidencial, se recomienda que,

al menos un (1) año antes (es decir, diciembre 2021), se lleve a cabo una evaluación participativa y rigurosa de la eficacia del PNA 2020-2022 en relación con el impacto de sus acciones asociadas a prevenir, mitigar y remediar las consecuencias adversas sobre los derechos humanos de las actividades empresariales. Además, se considera necesario incluir, en futuras actualizaciones del PNA, un compromiso explícito de actualización.

- Frente al liderazgo movilizador y articulador de la CPDHAI como entidad líder de esta política, se recomienda:
 - i. Actualizar y publicar la matriz que la CPDHAI realizó durante el proceso de actualización del PNA 2020-2022, con información sobre las acciones, la entidad responsable de su implementación, indicadores, productos y un resumen de los avances hasta la fecha.
 - ii. Consolidar y dar continuidad a un equipo líder para actualizar la política, que conozca las distintas versiones del PNA y sus aprendizajes, y que cuente con el conocimiento técnico en los asuntos de derechos humanos y empresas.
 - iii. Durante la actualización e implementación del PNA, movilizar y motivar la participación de grupos de interés relevantes, incluyendo otras entidades gubernamentales del nivel central y local, así como empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, academia, centros de pensamiento y representantes de grupos de población particularmente expuestos a impactos adversos a los derechos humanos relacionados con la actividad empresarial.
- Dar continuidad y fortalecer los órganos de gobernanza del PNA. Estos tienen una responsabilidad de primera importancia en todas las etapas del PNA, desde la construcción hasta el seguimiento y evaluación. Se debe asegurar que, quienes hagan parte de ellos, puedan identificar las brechas a cerrar y la manera de avanzar en esa dirección.
- Integrar en el proceso de actualización del PNA, sin excepción, la representación de todos los grupos de interés, incluidas las personas afectadas por impactos negativos asociados a la actividad empresarial. Esto con el fin de asegurar que la nueva versión del PNA integre las visiones de los interesados y evitar que, en los posteriores procesos de consulta, posibles sectores no participantes en la fase de construcción desconozcan su puesta en marcha.
- Se recomienda generar anticipadamente espacios que conduzcan a la preparación y formación de capacidades de las partes interesadas para que participen de manera informada en la elaboración de una nueva versión del PNA.
- Para una nueva y eventual actualización del PNA de Colombia, se sugiere tener en cuenta las recomendaciones consolidadas en el documento que resultó de los talleres regionales realizados en 2018, con el fin de evaluar cuáles de estas siguen vigentes y pueden adoptarse, e identificar las brechas que todavía persisten para fortalecer las acciones que conduzcan a su cierre.
- Para futuras actualizaciones del PNA incluir, de manera explícita, indicadores de medición

y la asignación de un presupuesto para la política en su conjunto o para cada una de sus acciones, con el fin de hacer que los procesos de rendición de cuentas de la ejecución del PNA sean medibles, cuantificables y que faciliten la transparencia en los resultados de la ejecución de dicha política. A lo anterior, se suma la importancia de que el PNA integre un instrumento para hacer más afectivo el proceso de seguimiento de la implementación de los compromisos allí contemplados por parte de las entidades estatales.

- Es importante que el PNA integre, dentro de sus acciones, esfuerzos de construcción de paz y desarrollo sostenible. Este instrumento de política en derechos humanos no se puede separar de aspectos determinantes para el goce efectivo de derechos que, además, hacen parte de agendas globales ampliamente reconocidas que involucran a empresas. Esto es especialmente importante en las regiones del país más afectadas por el conflicto armado.
- El PNA 2020-2022 reconoce su compromiso con los más vulnerables; no obstante, es necesario dar un paso más e integrar un conjunto de acciones que se puedan adaptar a los contextos regionales del país y posibiliten que el Estado, de la mano con las empresas, pueda contribuir de manera más efectiva a superar las condiciones de vulnerabilidad que hoy día dificultan el goce de derechos de grupos históricamente discriminados y/o en condición de vulnerabilidad.
- Dicho lo anterior, en una nueva versión del PNA se deben integrar acciones que operativicen el enfoque diferencial de derechos, con responsables respecto a los deberes de protección, respeto y remedio, prestando particular atención a grupos poblacionales en riesgo de enfrentar impactos adversos desproporcionados, como las mujeres, comunidades étnicas, niñez y víctimas del conflicto armado, entre otros.



REFERENCIAS

07

7. Referencias

- CEPAL (2020).** América Latina y el Caribe ante la pandemia del covid-19. Efectos económicos y sociales. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45337/S2000264_es.pdf
- CGT, CTC, CUT, FECODE, ENS (2020).** Rechazo frente a la falta de participación del movimiento sindical y la sociedad civil en la consulta y formulación del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: <https://cut.org.co/rechazo-frente-a-la-falta-de-participacion-del-movimiento-sindical-y-la-sociedad-civil-en-la-consulta-y-formulacion-del-plan-nacional-de-accion-de-empresas-y-derechos-humanos/>
- Consejería Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2014).** Lineamientos para una Política Pública de Derechos Humanos y Empresa. Disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140724-lineamientos-politica_web.pdf
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2015).** Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034. Disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140815-estrategia_web.pdf
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2015).** Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/PNA_Colombia_9dic.pdf
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2017).** Informe de Avances en la implementación del PNA. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170523-Informe-empresas-ac2.pdf>
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2018).** 2do Informe de seguimiento del PNA. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/Informe%20seguimiento%20PNA%20E%20y%20DDHH%202018.pdf>
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2018).** Recomendaciones para la actualización del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Empresa. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/180810-recomendaciones-actualizacion-Plan.pdf>
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (2020).** Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos y Empresas 2020-2022: Juntos lo hacemos posible, Solidaridad y Resiliencia. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Plan-Nacional-de-Accion-de-Empresa-y-Derechos-Humanos.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (junio de 2020). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Comunicado de prensa - resultados mayo 2020. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_may_20.pdf

Díaz Pérez, N (2009). “Incidencia de la voluntad política de los Estados en la efectividad del Sistema de Protección de los Derechos Humanos”. En: Revista NovaetVetera - Políticas públicas y Derechos Humanos, Vol. 19, No. 63. Enero – Diciembre 2010, pp. 75 a 80. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3732056.pdf>

Fundación Ideas para la Paz (2017). Guía para la debida diligencia en DDHH y DIH en las acciones de fortalecimiento institucional. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a1ed6f46e693.pdf>

Fundación Ideas para la Paz (2019). Planes Nacionales de Acción en Empresas y Derechos Humanos Mínimos para la elaboración e implementación exitosa en Colombia. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5d306cdcd0a3e.pdf>

Fundación Ideas para la Paz y Zuleta Abogados (2020). ¿Qué tanto ha avanzado Colombia en reglamentar la debida diligencia empresarial en derechos humanos? Disponible en: <http://ideaspaz.org/especiales/infografias/dia-internaciona-ddhh.html>

Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF) and ICRC (2017). Addressing Security and Human Rights Challenges

in Complex Environments Toolkit. Disponible en: www.securityhumanrightshub.org/content/call-project-partners-toolkit-andknowledge-hub-addressing-security-and-human-rights.

Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2016). Orientación para los Planes de Acción Nacionales sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance_SP.pdf

Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2018). Summary of the Report of the Working Group on Business and Human Rights to the General Assembly, October 2018 (A/73/163) Corporate Human Rights Due Diligence: Emerging Practices, Challenges and Ways Forward, pp. 2. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ExecutiveSummaryA73163.pdf>

Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2019). Perspectiva de Género de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/Gender/GenderUNGP_SP.pdf

Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2020). Business, Human Rights and Conflict-Affected Regions: Towards Heightened Action. Disponible en: <https://undocs.org/en/A/75/212>

Instituto Danés de Derechos Humanos; International Corporate Accountability Roundtable – ICAR (2017). National Action Plans on Business and Human Rights Toolkit. Disponible en: https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/hrd_2017/dihr_icar_nap_toolkit_2017_edition.pdf

Instituto Danés de Derechos Humanos (2018). National Action Plans on Business & Human Rights: An Analysis of Plans from 2013 – 2018. Disponible en: https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/hrb_2018/nap-analysis_2018.pdf

Instituto Danés de Derechos Humanos (2021). Addressing the Gender Dimensions of Business and Human Rights: A Summary Report from Three Thematic Gender Learning Exchanges on the Digital Transition, National Action Plans and Feminist Approaches. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BA%ltimas-noticias/report-danish-institute-for-human-rights-publication-consolidates-findings-of-learning-exchanges-on-gender-dimensions-of-business-human-rights/>

International Alert (2018). Human Rights Due Diligence in Conflict-Affected Settings: Guidance for Extractives Industries. Disponible en: <https://www.international-alert.org/publications/human-rights-due-diligence-conflict-affected-settings>

Mesa Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos (2019). Declaración pública de las organizaciones no gubernamentales ambientales, sociales, de desarrollo y de derechos humanos. Disponible en: https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/Declaracion_Mesa_EDH_0.pdf

Mesa Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos (2020). Pronunciamiento público de las organizaciones no gubernamentales ambientales, sociales y de derechos humanos rechazando nueva versión del plan nacional de acción sobre empresas y derechos humanos. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BA%ltimas-noticias/colombia-mesa-nacional-de-la-sociedad-civil-rechaza-nueva-versi%C3%B3n-del-plan-nacional-de-acci%C3%B3n-sobre-empresas-y-derechos-humanos/>

Ministerio de Minas y Energía (2018). Resolución No. 4-0796 de 2018. Por medio de la cual se adopta la Política de Derechos Humanos del Sector Minero Energético. Disponible en: <https://www.minminas.gov.co/normatividad?idNorma=47905>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011). Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía para la interpretación. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014). Preguntas frecuentes acerca de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQ_PrinciplesBusinessHR_SP.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2016). Planes Nacionales de Acción. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx>

Shift (2015). Human Rights Due Diligence in High Risk Circumstances. Disponible en: <https://shiftproject.org/resource/human-rights-due-diligence-in-high-risk-circumstances/>

Swisspeace (2016). Enhanced Human Rights Due Diligence in Conflict Affected and High-Risk Areas. Disponible en: <https://www.swisspeace.ch/publications/essentials/enhanced-human-rights-due-diligence-in-conflict-affected-and-high-risk-areas>

United Nations Development Group (2016). Conducting a Conflict and Development Analysis. Disponible en: <https://unsdg.un.org/resources/conducting-conflict-and-development-analysis-tool>

Planes Nacionales de Acción y legislaciones nacionales sobre debida diligencia empresarial en Derechos Humanos

Confederación Suiza (2019). Ley federal sobre Servicios de Seguridad Privada en el Exterior. Disponible en: <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/foreign-policy/security-policy/bundesgesetz-ueber-die-im-ausland-erbrachten-privaten-sicherheit.html> Grupo de trabajo de empresas y DDHH de Naciones Unidas (2014). Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights. Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/issues/business/unwg_%20napguidance.pdf

Confederación Suiza (2020). Plan Nacional de Acción en empresas y Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Beilage01PrincipesdirecteursdeONUrelatifsauxentreprisesdroitshomme_Suisse.pdf

French Government (2017). National Action Plan for the Implementation of the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights. Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/human-rights/business-and-human-rights/article/the-national-plan-for-the-implementation-of-the-united-nations-guiding>

Gobierno de Chile (2017). Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y Empresas de Chile. Disponible en: https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20171109/asocfile/20171109170236/plan_de_accion_nacional_de_ddhh_y_empresas.pdf

Gobierno de Chile (2020). Hoja de ruta Segunda Versión Plan de Acción Nacional de DDHH y Empresas. Disponible en: <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2020/09/hoja-de-ruta-pan-mayo-2020-final.pdf>

Gobierno de España (2017). Plan de Acción Nacional de Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/DerechosHumanos/Documents/170714%20PAN%20Empresas%20y%20Derechos%20Humanos.pdf>

Gobierno de Países Bajos (2014). Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/Netherlands_NAP.pdf

Gobierno de Reino Unido (2013). Good Business Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Disponible en: <https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/uk-national-action-plan-sep-2013.pdf>

Gobierno de Reino Unido (2016). Good Business Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Updated May 2016. Disponible en: <https://mk0globalnaps.vllfq4.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2017/11/uk-2016.pdf>

Gran Ducado de Luxemburgo (2020). Plan Nacional de Acción para la Implementación de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos. Dis-

ponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/LuxembourgNP2020-2022_FR.pdf

República de los Estados Unidos Mexicanos (2020). Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024. Disponible en: http://dof.gob.mx/2020/SEGOB/PNDH_2020_2024.pdf

República de Francia (2017). Ley sobre el deber de vigilancia de las empresas matrices y empresas ordenantes. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORF-TEXT000034290626/>

República de Japón (2020). Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/files/100104121.pdf>

República de Kenia (2019). Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/2019_FINAL_BHR_NAP.PDF

Reino de Tailandia (2019). Primer Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/NationalPlans/NAPThailandEN.pdf>

Vínculos de interés

Guías Colombia en Empresas, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

<http://empresapazddhh.ideaspaz.org/guias-colombia>

Fundación Ideas para la Paz - Micrositio de Empresas, Paz y Derechos Humanos

<http://empresapazddhh.ideaspaz.org/>

Objetivos de Desarrollo Sostenible

<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Planes de Acción Nacionales (2019)

<https://www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx>



Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 701.
Bogotá Tel. (57-1) 747 0273
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org